

Date Printed: 11/17/2008

---

JTS Box Number: IFES\_9

Tab Number: 32

Document Title: Technical Assistance to Senegals 1996  
Regional, Municipal and Local Elections

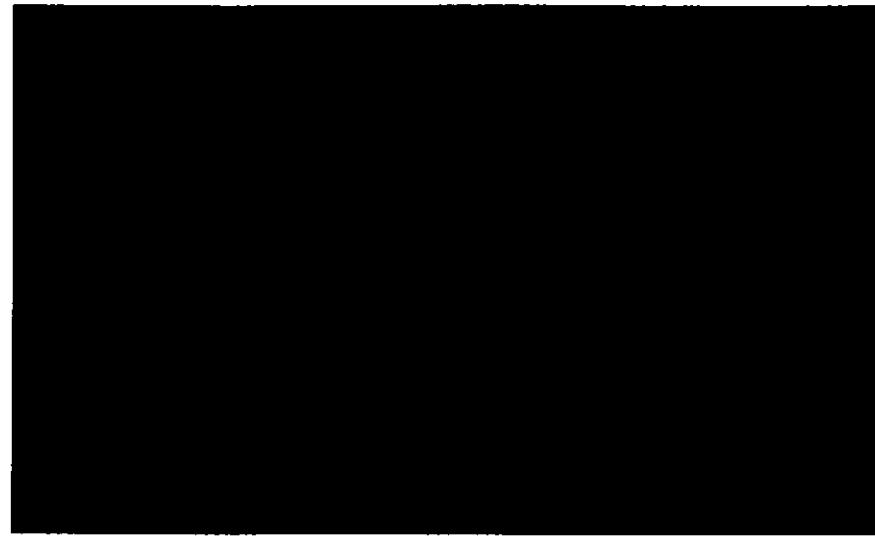
Document Date: 1996

Document Country: Senegal

IFES ID: R01813



\* E 4 4 0 5 E 2 4 - A C 2 E - 4 B E 8 - B E C 6 - 5 1 5 3 9 C 7 B B F 0 0 \*



**DO NOT REMOVE FROM**  
**IFES RESOURCE CENTER!**



**TECHNICAL ASSISTANCE  
TO SENEGAL'S 1996  
REGIONAL, MUNICIPAL  
AND LOCAL ELECTIONS**

A REPORT SUBMITTED  
TO  
INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTION SYSTEMS  
WASHINGTON, D.C.

BY  
ADEYINKA OYINLOLA  
DECEMBER 1996

I.	INTRODUCTION .....	3
II.	PRE-ELECTORAL CLIMATE FOR 1996 LOCAL, MUNICIPAL AND REGIONAL ELECTIONS .....	4
	A. Legal Framework & Electoral Procedure .....	4
	B. Conditions for Candidacy .....	5
	C. Management of the Election Process .....	6
	1. Election Administration .....	6
	2. Electoral Register Preparation and Revision .....	6
	3. Voter's Card .....	8
	4. Civic and Voter Education .....	8
	5. Election Campaign .....	9
III.	PROJECT IMPLEMENTATION .....	
	A. Background .....	
	B. Scope of Work .....	10
	1. Technical Assistance .....	10
	2. Commodity Procurement .....	11
	C. Implementation .....	11
	1. Design of an implementation plan for the project .....	11
	2. Assistance with plans and material preparation for training of poll watchers and civic/voter education campaigns .....	12
	3. Development of a Guide for Party Polling Agents and Voters' Guide .....	13
	4. Development of posters .....	14
	5. Advise on the development of Audio and Video Guide for Polling Agents .....	15
	6. Assistance with the development of a distribution plan for all materials .....	16
	7. Evaluation of Materials Provided by IFES .....	17
IV.	CONCLUSIONS .....	19
V.	RECOMMENDATIONS .....	20

## LIST OF APPENDICES

1. List of Interviews Conducted
2. Distribution of Materials
3. Distribution of Posters
4. Tournage Video Pour la Formation
5. Distribution of Audio
6. Distribution of Video tapes

## I. INTRODUCTION

Senegal is one of the few countries in West Africa with a pre-independence tradition of organizing elections. In fact, an important characteristic of French colonialism in the region of Saint Louis was local elections of administrative leaders. Since independence, in 1960, Senegal has held periodic elections, although all elections from 1963 through 1978 were contested by a single party (Union Progressiste Senegalaise -UPS - which later became Parti Socialiste -PS). Since the 1978 presidential elections, efforts have been made to open up the political system to be more pluralistic and inclusive of political parties in implementation of electoral activities.

Senegal has, since 1960, attempted to decentralize its power structures to ensure a greater and more even development at the grassroots level. In 1960, for example, a *Statut de Commune* was adopted for all the regions in the country. In 1966, a *Code de l'Administration Communale* was promulgated and in 1972 rural community administrative authorities were created under the management of Vice Prefects. Law # 90, of October 8, 1990 conferred on elected local officials the governance of municipal and local administrations through a five-year term. The entire country was divided into 10 regions, 48 townships and 320 rural communities, totaling 378 administrative authorities.

Depending on the size of a town, mayors and deputies were elected by respective municipal councils comprising of 20 to 90 members; and rural communities were governed by presidents and vice-presidents who were elected by the members of the rural council which ranged from 16 to 28 members. The elections of these local leaders were through a winner-take-all party list system with no preferential votes or coalitions permitted. The last municipal and local elections were held on November 25, 1990. The ruling PS won all the municipal and rural seats during the 1990 elections which were boycotted by several opposition parties due to allegations of fraud.

On February 5, 1996, the National Assembly passed a decentralization bill, which was subsequently ratified by the President of the Republic, promulgated as Law # 96-06. The objective of this decentralization law was to speed up the development of the country at the local level and engender grassroots decision-making through regionalization.

In addition to the existing 378 administrative authorities, 12 new municipalities and 43 new *arrondissements* in Dakar Region were created, thus making Senegal to consist of 433 local administrative authorities. The governing of these local administrative authorities is to be the responsibility of councilors which are to be elected through a universal suffrage. Local, municipal and regional elections were therefore held on November 24, 1996 to fill the respective councilor seats.

The elections of November 24 were important landmarks in Senegalese politics in that they represented the first test of the Electoral Code on local and municipal elections. The complete revision of the Code by the *Commission Cellulaire de la Reforme du Code Electoral* (Reform Commission), has been praised for the consensus manner in which the Code was revised. However, there has not been any local elections to confirm its practicality and effectiveness.

Another important characteristic of the local, municipal and regional elections was that they serve as a prelude to test the popularity of candidates and political parties for future elections: possible senatorial elections of 1997; legislative in 1998; and presidential in year 2000. As Senegal passes through a transition from a system of "traditional decentralized administration" and moves into an era of "new local governance" it is widely believed by political parties that "*qui gere les collectivites locales gere l'Etat*"<sup>1</sup>. Thus, 1996 elections were seen by all the political parties as an instrument for party-building and training ground for future national office holders.

## **II. PRE-ELECTORAL CLIMATE FOR 1996 LOCAL, MUNICIPAL AND REGIONAL ELECTIONS**

### **A. Legal Framework & Electoral Procedure**

Based on a bill passed by the National Assembly, the President of the Republic signed, on March 22, 1996, Law # 966 which modified the Electoral Code to make it consistent with the decentralization policies of the government. The important features of this law included that all representatives (councilors) are to be elected through universal suffrage. Prior to the promulgation of Law # 966, some councilors were nominated to represent interest groups - economic, social and cultural; albeit such nominated councilors only act in advisory capacity. The new law, however, abolished any representation of interest groups.

Law # 966 also empowered the Government to break bigger cities into smaller administrative districts, "*arrondisements*" and the councilors for such were also to be elected. Another important feature of this Law was that the age for being eligible to contest for any rural, municipal or regional seats was 18 years. Councilors are to be elected for a five-year term with two terms being the maximum that could be served by elected officials. The total number of councilors was to be determined by the population size of the region, municipality or rural community:

- ▶ 42 members in regions with less than 800,000 inhabitants;
- ▶ 52 members in regions with 800,000 to 1,500,000 inhabitants;

---

<sup>1</sup>This can be loosely translated as, "whoever controls the grassroots, controls the country."

- ▶ 62 members in regions with more than 1,500,000 inhabitants.

Independent candidates are not permitted and only political parties or coalition of parties can sponsor candidates. The methods of elections are direct universal suffrage through majority and proportional formulas. Parties are to present lists of candidates with the mode of representation being that half of the candidates are to be determined through majority election and the remaining half through proportional election. For the eventuality of seats being vacated by an elected councilor, political parties are to submit a list of substitutes which equals 50 percent of the number of seats being contested for majority representation, while the list of substitutes for proportional representation are to be the same as the total number of seats available.

Presidents of rural and regional councils as well as mayors of *arrondisements* and municipal councils are to be chosen from political parties that win the largest number of seats. Elected councilors are prohibited from serving in other public offices such as President of the National Assembly, Minister, and as director or president of board of government parastatals.

#### B. Conditions for Candidacy

All Senegalese, 18 years or older, are eligible to contest for local, municipal and regional elections provided such citizen received the sponsorship of a political party or a coalition of political parties. Certain categories of citizens are, however, qualified as ineligible: military personnel still in active service; serving members (or former members within six months of retirement or resignation) of the Constitutional Council; Magistrates; Inspector Generals; Governors, Prefects and Vice Prefects; and other public functionaries of the National Treasury as well as Regional Secretaries General.

Political parties are to submit lists of candidates 45 days before local, municipal and regional elections. The Governors of respective regions are to publish the lists of approved candidates 30 days before the elections. For parties to present candidates, four documents are required for each of their candidates: birth certificate, police report, voter's card, and attestation of party membership.

There were complaints that the requirement for presenting candidates did not appear to take into consideration the human and resource constraints of the bureaucratic structure to efficiently meet the challenges of this task. For the seats contested during November 24 elections (826 Regional; 4,214 Municipal; 15,386 Rural and 3,559 *Arrondisements*) a total number of 23,975 candidates and 20,426 substitutes were presented by all the political parties. This number of candidates was a strain on the capacity and efficiency of administrative authorities.

Most political parties also complained that it was challenging to obtain birth certificates because of three reasons: births are not always carried out in hospitals and registration of birth

was not always effected; even in circumstances that births were registered, record keeping is not optimal on the part of administrative authorities; some candidates no longer live in their original birth place and it was difficult to get witnesses to attest to sworn affidavits on birth certificates. Also, some parties expressed difficulty in obtaining police reports due in part to bureaucratic handicaps and perceived politicization of the administrative authorities. Several parties complained that they lacked the resources, both human and financial, to adequately and effectively respond to the terms of this requirement.

There was a perception that these requirements were a deliberate attempt to make it difficult for smaller parties to equitably compete as well as prevent them from building a strong base at the grassroots level. However, it is also worthy of note that this requirement was mandated by the Electoral Code, which was a product of consensus of the registered all political parties at the time.

### C. Management of the Election Process

#### 1. Election Administration

The Ministry of the Interior currently performs the role of an electoral commission through its specialized agency known as *La Direction des Affaires Generales et de l'Administration Territoriale* (DAGAT). While the Minister of the Interior is responsible for all regulations, including interpretation of the laws, provision of materials (including printing of ballots) and procedures related to elections, the actual implementation of election administration lies with civil servants and administrators at the district and municipal levels.

Under the Electoral Code, the Court of Appeals is accorded an important role in some election-related tasks. Its role includes the oversight of the legality of electoral operations. Aggrieved parties may also challenge the constitutionality of elections and/or electoral process by petitioning the Supreme Court which must rule on the petition within five days. Penal provisions provided include fines and terms of imprisonment.

In principle, political parties are not excluded from monitoring several stages of the electoral process. As a safeguard against malpractice and to ensure transparency, the Electoral Code gives the political parties the opportunity to monitor voter registration, poll watching, vote counting, and proclamation of results.

However, some political parties expressed concerns over the structure of governing bodies and relation to ruling party's infrastructures. The bureaucratic structure is also not perceived as completely detached from political influence. The exclusion of political parties in the decision making process related to the elections appeared to have heightened suspicion of independence of the Ministry of the Interior on electoral matters.

In light of the above, there has been a persistent agitation for the creation of an Independent Electoral Commission, with the hope that such a Commission could level the playing field and restore confidence as well as credibility in the electoral process.

## 2. Electoral Register Preparation and Revision

Preparation of the electoral register lies with commissions of the municipal and rural administrations, comprised of the mayor, local prefect and a representative from each of the legally recognized political parties. For Senegalese citizens overseas, the diplomatic or consular representation is charged with the responsibility of oversight of the electoral register.

Only one register exists for each municipality or rural community. The electoral register is permanent and contains names of all voters who have been residents at a particular residential address at least six months prior to the compilation of the register; those who have paid taxes, over a period of three years, in a particular locality; and public functionaries who are obliged to live at a particular address by virtue of their employment.

The Ministry of the Interior, through *Direction de l'Automatisation des Fichiers* (DAF) is then responsible for the computerization of all eligible voters. The Minister of the Interior has the overall control of electoral registers. At the instance of a governor or a prefect, the Minister of the Interior has the power to blacklist a voter from the electoral register. Such voter has legal recourse of challenging such blacklisting and if the court ruling is unfavorable, the voter is not only barred from contesting for public office but also from voting.

Senegalese citizens of 18 years or older are eligible to be included on the electoral register by showing one of the following proofs: passport, national identity card, military service booklet, driver's license or pension booklet. Double or multiple registration is forbidden by law. When double/multiple registrations are discovered, the most recent dated registration supersedes all the others.

For the local, municipal and regional elections, the electoral register was published on July 29, 1996 and voters were accorded 20 days to lodge any complaints before the printing of voter's cards. The electoral list published by the Ministry of the Interior indicated an increase of 18% (450,450 voters) over 1993 elections. A total number of 2,947,971 voters were registered, approximately 68% of the estimated population of eligible voters.

After registration, citizens have the responsibility of ensuring that their names are included on the electoral list before they can be issued with a voter's card. The electoral register is revised annually and exceptionally when elections are scheduled. This revision is implemented by DAF and not open to political parties. Any modification to the electoral register, such as the death of a voter or double registration, is governed by the Electoral Code. Inaccessibility of political parties

to the process of revision of electoral registers has lent itself to various allegations of manipulations of the electoral register prior to the elections.

Other complaints reported, prior to the elections, include the practice in which voters were transported away from their usual known residence to other cities to give advantage to some parties in areas where their support was low. There were also allegations that double registrations were not detected by the computers of DAF. Also, the administrative authorities were accused of using the "blacklisting" to witchhunt the candidates of some parties. While the claimants did not evidentially prove the first two allegations, the Minister of the Interior addressed the last by stating that blacklisted candidates were notified officially and were given opportunities to contest the decision in a court of law.

### 3. Voter's Card

An eligible voter is issued a voter's card only after registration for elections and his/her name appears on the electoral register. Respective municipal and local administrations as well as the DAF have the responsibility to publish a provisional electoral register, thus providing an opportunity to prospective voters to lodge complaints or corrections should the need arise. After the necessary modifications have been made to the electoral register, municipal and local administrations appoint commissions for the distribution of electoral cards. These commissions consist of civil servants and representatives of political parties.

The distribution of cards for November 24 elections was conducted by 757 commissions up until 25 days before the elections. According to the law, voters were supposed to be physically present to receive their cards after presenting proof of identity. As at October 20 when the distribution of cards took place, 2,134,803 (72.45%) of registered voters had retrieved their cards. The rate of retrieval was low in major cities (most cases about 50%) while higher rates were recorded in the rural areas. Distribution of cards was extended for an additional seven days preceding the elections.

There were controversies about the total number of voter's cards printed by the MINT in comparison to the total number of registers. It was reported that 4,000, 000 voter's cards were printed while there were 2,947,971 registered voters. This extra number was more than what was permitted under the law for supplementary cards should the need arose. This discrepancy was perceived by some members of the opposition as a design to fraudulently rig the elections.

The Minister of the Interior offered a justification for the printing of excess voters' cards as "*stock de sécurité*." He disclosed that the total number of registered voters fell below the anticipated number of 3,500,000. The extra cards were, however, kept under the surveillance of

the army and eventually burnt before the elections with representatives of the *Parti Democratique Senegalais* present.

There were also contentions that the distribution of cards was not consistent with the Electoral Code which mandated physical presence of voters for retrieval of cards. There were allegations that some voters had their cards collected and retained by members of another political party, an act which not only disenfranchised the aggrieved voters but also was calculated to deny some political parties of votes.

#### 4. Civic and Voter Education

While Senegal, no doubt, has a tradition of voting which pre-dates independence, it is difficult to make such a claim for civic education tradition especially if the level of literacy and educational curriculum are factored into equation. Often associated with electoral participation are complementary political experiences and reinforcement of democratic values, but there are doubts on whether these apply to even those who have received basic education in Senegal. The cliche of "voting is a duty; voting is a right" has all but lost its significance to Senegalese voters. Of notable observation was the virtual non-existence in the media of civic education programming on why voting is necessary and the consequence of voting to the citizen. It is also difficult to make a case that majority of the population has a deep understanding of the nature of civil society and fair elections.

Voter awareness campaigns and public information for November 24 elections were also late to commence and it is doubted that they had any apparent impact on the voters. There was a marginal dissemination of significant information in areas of the mechanics of voting: what the ballot looks like, how to cast a vote, why secret balloting, polling station sites and its administration, rights of a voter and what recourse is available in instances of problems. While the government and administrative authorities should have been responsible for civic and voter education, political parties, media and NGOs could hardly be exonerated from not fulfilling their responsibility in this regard.

Virtually all the parties, except the *Parti Socialiste (PS)*, blamed the Ministry of the Interior for not informing the voters in a timely fashion and adequately. They feared that the elections of November 24 differed from previous ones by virtue of its double balloting nature, most voters might end up voting wrongly. It was alleged that there was a deliberate attempt by the MINT not to educate voters so as to give the ruling PS an edge over other parties since the PS relatively had more resources and, in fact, did engage in an intensive voter education of its supporters. They averred that this practice would likely make some electorates to vote right, to the benefit of the PS while other parties would lose votes if their supporters marked their ballots incorrectly.

Some blamed the inadequate media campaign on the Electoral Code which did not specify the roles that the public media has to play in local and regional elections. It was stated that the code stipulated how many voter education programs the public media should carry during legislative and presidential elections but the same was not specified for local elections.

## 5. Election Campaign

The election campaigns for local, municipal and regional elections are limited to twenty days and must end 48 hours before the elections. The campaigns for 1996 elections took place from November 2 through 22. Campaigns are not limited to public rallies but also include advertising through billboards and posters.

Posting of printed campaign materials are, however, subject to granting of approval by local and municipal authorities; it is illegal to post materials outside of the designated areas. The administrative authorities are required to make known the designated areas for posting of campaign materials 29 days before the elections.

Candidates for elective offices are allowed to post five posters in a voting district of less than 2,500 registered voters and seven for each additional 2,500 registered voters. Advertisement in the print or electronic media is forbidden during the election campaign. The High Council for Radio and Television (HCRT) has the responsibility of monitoring that there are no infringements on this legal requirement. Should there be a violation of this law, the HCRT is empowered to impose a fine against the violator and such fine is to be used to benefit all the candidates, political parties and coalitions of parties contesting the elections.

While it is prohibited by law to distribute campaign materials on the day of elections, there is no regulation against open display of party affiliation such as wearing of party colors or insignia. Some have argued that this open display of partisanship might serve an intimidating purpose on other voters or even influence voter's right of free choice. The Government of Senegal has often argued, though, that there is nothing wrong for a voter to show a pride for the party that he/she supports by openly displaying the support.

Government and/or public resources and properties are also forbidden for use for campaign purposes. There were news reports, however, that the requirement of prohibition on use of government resources was not observed as there were reported complaints that government or local administration officials use their positions and resources for partisan advantage.

During the election campaigns for 1996 elections, political parties extensively utilized public rallies and political meetings to get their message to the voters. This afforded the voters, particularly in rural communities, a novel opportunity of identifying the message with the messenger, a practice which many described as unprecedented in the political history of Senegal.

### **III. PROJECT IMPLEMENTATION**

#### **A. Background**

In its preparation for the rural, municipal and regional elections of November 24, 1996, the Government of Senegal (GOS), through the Ministry of the Interior (MINT), approached the international community for financial and material assistance to cover a variety of election costs including commodities and some technical assistance. The GOS specifically requested USAID's assistance in poll worker training, political party/candidate representative training and civic education activities. USAID/Dakar therefore requested that IFES respond to the solicitation of GOS.

In the month of August 1996, IFES conducted an assessment during which meetings were held with senior officials of the MINT, members of the political parties and the donor community. It was established that, in general, the preparations for the elections appeared to be behind schedule and under-financed. There were concerns with regard to transparency in the voting process and voter education. Also, the MINT was charged with the responsibility of training party polling agents which, under the new Electoral Code, each party was mandated to provide for each polling station in the constituencies that the party fielded candidates.

At the time of the assessment, the MINT disclosed its plans for voter and civic education and for the organization of a series of 10 two-day training seminars for key trainers with a maximum of 30 to 35 participants per session. This Training of Trainers (TOT) program was planned all over Senegal's ten regions. While several parties had developed their individual plans for training their polling agents, the MINT hoped that the training participants of this TOT would serve as the central resource for each political party's training program.

#### **B. Scope of Work**

##### **1. Technical Assistance**

The technical assistance component of the Scope of Work for this project included the provision of a Senior-level Project Implementation/Elections Specialist to the MINT in:

- ▶ Designing an implementation plan for the project;
- ▶ Assisting with plans and material preparation for civic and voter education campaigns in addition to those being devised by the political parties;
- ▶ Developing a Guide for Party Polling Agents and a Guide for Voters;

- ▶ Advising on the development of Audio and Video Guides for Party Polling Agents; and
- ▶ Assisting with the development of a distribution plan for all material productions as specified in the Scope of Work.

## **2. Commodity Procurement**

The materials production (commodity procurement) component of the Scope of Work include the sub-contract with local vendors to mass produce materials which were to be used by the MINT or distributed through the political parties. These materials include:

- ▶ 12,000 Guide for Party Polling Agents' booklets;
- ▶ 25,000 Voters' Guides booklets,
- ▶ 20,000 posters in seven languages;
- ▶ 10,000 Audio Guide for Party Polling Agents' audio cassettes, and
- ▶ 1,000 Video Guide for Party Polling Agents' video cassettes.

## **C. Implementation**

IFES Project Implementation/Elections Specialist arrived in Dakar on October 2 and had series of meetings with the officials of the MINT, USAID/Dakar, US Embassy, USIS, and other international donors that were assisting Senegal for the elections. Meetings were also held with representatives of political parties. These meetings had the sole objective of articulating ways of implementing the project with the assistance being fully maximized.

### **1. Design of a Project Implementation Plan**

In conjunction with the MINT, USAID and USIS, a calendar of project implementation was set within a week of the arrival of IFES Project Implementation/Elections Specialist. The calendar was based on the expected inputs and outputs of project implementation. The MINT informed that it already had in circulation some Guides for Party Polling Agents and Voters' Guide. It also expressed satisfaction with the quality and contents of these materials, and

expressed its desire to re-produce those materials to avoid confusing the Polling Agents and Voters with different versions. This argument was judged valid and time efficient.

The following were dates set up as a guideline for project implementation:

- ▶ October 14: Completion of the review of the manuals and translation into seven national languages.
- ▶ October 16: Bids to be advertised for production of materials.
- ▶ October 20: Selection of vendors and authorizations for procurement.
- ▶ October 25: Contracting out of materials production.
- ▶ October 28: Review of samples for logistics control.
- ▶ Nov. 5: Delivery of materials from vendors.
- ▶ Nov. 7-11: Distribution of materials
- ▶ Nov. 15-20: Follow-up with political parties on usefulness of materials.

While the above dates served as a timetable for this project, it is worthy of note that, except for dates for distribution of materials, the calendar was adhered to. The calendar was a useful tool in ensuring a successful implementation of the project.

## **2. Assistance with Plans and Preparation of Materials**

During the first working-session with the MINT, it was disclosed that USAID's assistance for technical and material support was expected earlier than it arrived. The MINT informed that it had to go ahead with its Training of Trainers (TOT) plan, with the assistance from the other donors, notably the European Commission and Frederick Ebert Foundation. Since the TOT was already in its final days, there was virtually no role that IFES could play in technically assisting in the training program. The proposed Commodity procurement was considered as an important complement of what was already in circulation.

However, during the course of project implementation, it was realized that some political parties could not participate in the MINT's TOT program and even those which participated indicated that they could still benefit from an additional training. IFES explored the possibility of organizing a training program a week before the elections.

Various training options considered included: one-day session in Dakar for all the participants; week-long sessions in the 10 regions; and zoning of sessions at four different centers with training conducted simultaneously on the same day. The third option was the most feasible, time efficient, practical and economical. The zones considered included:

- ▶ Saint Louis: for Saint Louis, Matam, Pobor, Dagana, Louga, Kebener and Linguere;
- ▶ Kaolack: for Kaolack, Nioro, Kaffrine, Diourbel, Bambey, Mbacke, Fatick, Gossas and Foundiougne;
- ▶ Kolda: for Kolda, Velingara, Sedhiou, Tambacounda, Bakel, Kedougou, Zinguinchor, Bignona and Oussonye;
- ▶ Dakar: for Dakar, Pikine, Rufisque, Thies, Tivavouane and Mbou.

A total number of 400 trainers were to participate; each zone was to train 50-100 participants based on an estimate of five representatives per party and five representatives from administrative authorities. In light of the time constraints for adequate preparation and the fact that all the political parties were in full campaign swing, the aforementioned plan for a TOT was eventually deemed unfeasible for implementation.

On voter education, the MINT informed that this was its greatest area of need. Although the MINT had some ideas on voter and civic education, there was very little or no planning in this area. IFES made some suggestions to the MINT on voter and civic education, including mobile education units and civic education training in secondary schools with the goal of "multiplier effect", i.e., educating a large number of students who would subsequently serve as trainers themselves to the larger public.

Also suggested was the use of non-governmental organizations which had been involved and carried out mass literacy and health programs. IFES also suggested the possibility of using famous local artists to create an awareness and disseminate voter participation messages. A number of factors were advanced for the unfeasibility of these suggestions. In addition, some of the ideas would have resulted in a major alteration to the deliverables authorized under the scope of work and contract between USAID and IFES.

### **3. Development of Guides for Party Polling Agents and Voters'**

A Manual for the Training of Polling Agents and a Voters' Guide had been developed before the implementation of IFES project. The manual, financed by the European Commission (EC) and Friedrich Ebert Foundation (FEF), was designed based on the technical guidelines of the

roles of polling agents and the technique of voting procedure. The voters' guide was designed to describe the steps involved in the act of voting.

The MINT informed that 20,000 copies of each of these materials were produced with the funding from other donors and that this number was insufficient to meet the demands. It was added that this obvious insufficiency was why financial assistance was sought from the USAID for printing of more copies.

The scope of work of IFES' project presumed that these materials were yet to be developed but since some copies were already developed, it was considered better not to design something different but rather to re-produce those that were already in circulation should the EC and FEF grant authorization for reproduction. The MINT informed that it developed the materials and, therefore, had copyright authorization which was granted to IFES.

IFES, in conjunction with USAID and USIS, reviewed the existing Manual to explore whether there was any need to simplify it and ensure compliance with U.S. Government requirements for material publications. Some suggestions were made to the MINT after this review but the MINT opined that abridging the manual might lend itself to different interpretations from the political parties. It was argued that there was the risk of cutting of some vital information since the entire contents of the manual had been previously reviewed and nothing contained therein was unnecessary.

In addition, while the proposed cut was cost-motivated, it was realized that the savings was marginal and insignificant. There was also discussion on getting a rebate on cost of production from the printer since it was assumed that the printing plates already existed and the service to be required was that of re-production.

The format of the manual was 21cm X 15cm sized with double sides printing in black and white, weighing 200 grams. For the voters' guide, it was double-sided, tri-folded in two colors on a non-heavy paper stock. It contained images showing the voting procedure.

After an agreement had been reached on the contents and format of the manual, a solicitation for bid was issued and a printer was selected. Based on the need expressed by the MINT, 12,000 manuals and 25,000 voters' guides were reproduced and distributed to various regional administrative entities and political parties. ( See Appendix 1 for figures of distribution.)

#### **4. Development of posters**

At the beginning of IFES project activity, the MINT had yet to print voter education posters, nor had there been any funding for such. It was requested that IFES assist in this regard, although printing of posters was originally not conceived as part of commodity procurement.

After a cost estimate was made for posters and the availability of funds was established, IFES sought and received the approval of USAID to finance posters.

IFES worked with the MINT on issues relating to form and contents of the posters as well as which languages the messages would be printed. The format conceived and ultimately utilized was a 50cm X 65cm sized in two colors. Discussions were held on what message was to be conveyed, with the choices being encouraging voter turn-out, or educating the electorates on the voting process.

While it could not be argued that Senegalese voters were unfamiliar with how to vote, it was also the first time that they went to the polls for double balloting. Since this double-balloting made the November 24 elections different from previous elections, a voter education poster was considered as being of greater need. Several options of communicating the voter education message were also discussed, with choices ranging from replicating what was on the voters' guide to having no images but written messages on the posters. After weighing the effects and effectiveness of all the options, it was decided that replicating the images and message on the voters' guide would achieve greater impact.

It was decided that all the posters should all be bi-lingual: French and one national language.

The latter option was chosen because of the wide gap on the number of Senegalese who speak Wolof, for instance, as compared to Soninke. Based on the statistical information of what percentage of the population speaks which national language, the total number of the posters was divided into the six national languages (Wolof, Pular, Diola, Serer, Mandeng and Soninke) according to the percentage of speakers. Translation of materials was conducted by the Department of Literacy of the Ministry of Education. A total number of 20,000 posters were printed and distributed. (see Appendix 2 for distribution formula into local languages and numbers received by each recipient.)

##### **5. Advice on the Development of Audio and Video Guides for Polling Agents**

Prior to the arrival of IFES in Dakar, there was no plan with regard to production of audio and video guides. This innovative idea was conceived, as part of this project, to complement the TOT for polling agents. It was believed that political parties would be able to use these materials to train a broader number of their poll watchers. As it turned out, the cassettes not only were deemed useful for poll watchers, but political parties also wished to utilize them to educate their supporters on the voting procedure.

In collaboration with USIS, strategies were devised for the most effective approach for production of tapes. It was decided that the video tape should be the dramatization of voting procedure with actors simulating how to vote. The manual for poll watchers was used as the basis for developing the narration text, while narration was to be bi-lingual: French and one of the

national languages. Regarding the number of copies to be produced in which language, the same consideration for the printing of posters was applied, i.e., cassettes in the six national languages (Wolof, Pular, Diola, Serer, Mandeng and Soninke) were to be based on to the percentage of speakers of the language.

Although the format conceived was a 13-minute video-tape production, the final tape was 20 minutes. The audio tape was conceived as a 13-minute production that contained the voice narration of the video guide. The production approach was reviewed with the MINT and a solicitation for bid was issued. After a review of the costing and checking of references of the prospective vendors, a decision was made on the production company and contract was awarded.

Before the mass production was conducted, the master tape was reviewed for logistics control by a panel of eight people from the MINT, USAID, USIS, US Embassy and IFES. The sound quality of the production was judged as very good, casting was satisfactory, voice narration was rated as very audible and easy to follow, and the vote simulation was deemed as an excellent idea. After a critique of the tapes, suggestions made were communicated to the production company and changes were effected. Ten thousand audio tapes and 1,000 video tapes were produced and distributed to regional administrative entities and political parties. (See Appendix 3 for the Guideline of Video Production; Appendix 4 for production distribution into national languages for audio tapes; and Appendix 5 for the distribution of video tapes.)

## **6. Development of a Distribution Plan for Materials**

IFES assisted the MINT in setting up a formula for sharing the materials amongst the various administrative entities as well as the political parties. The MINT was not favorably disposed to the suggestion that a 'quota' formula be used for sharing the materials. It argued that it would be counter-productive because some political parties might end up with more materials than required while those that were in greater need might end up with less because all the parties were not fielding equal number of candidates for all the local, municipal and regional seats.

The MINT, however, proposed a 'proportional' formula of using the results of the 1993 legislative elections to decide what quantity each party should get. IFES believed that the MINT's proposed formula might result in giving more materials to parties which already had the resources and, consequently, putting at a disadvantage the smaller parties with fewer resources. IFES then proposed the following formula, which was acceptable to the MINT:

- MINT+AID+US Embassy+IFES = >0.5%
- Administrative Entities+Political Parties = X+Y+Z= <99.5% of materials
- All 20 Administrative entities to receive equal numbers

- ▶ X = a specific equal number for all the 20 parties
- ▶ Y = determined by number of regions each party is fielding candidates
- ▶ Z = 99. 5%-X+ Y = to be shared amongst the 12 smaller parties.

The above formula implied that the smallest political parties received 41% of what the biggest parties received. Nonetheless, this formula was still deemed fair to all the political parties because the ratio of representation (and/or candidates being presented for elections) indicated that in some cases, some of the smallest parties fielded fewer than 40% of candidates; in other words, the smallest parties with fewer resources still benefited as much as the bigger parties with regard to materials to be distributed.

With regard to distribution of the materials to the final users, the MINT agreed to take responsibility for the delivery of the materials to administrative entities. The distribution to the political parties was to be undertaken by IFES. The MINT picked up the materials for the 20 Administrative entities on Monday, November 11. A schedule was set up for the political parties and their pick up took place between Saturday, November 9 and Monday, November 11.

## 7. Evaluation of Materials Provided by IFES

An evaluation mechanism was deemed essential, as part of this project, not only to find out the usefulness of the materials, but also to incorporate whatever feedback in the planning and implementation of future projects.

The Minister of the MINT, through his Director of Training, gave a feedback on Wednesday, November 13, commending IFES for the production and expressing satisfaction about the contents of the materials and their usefulness.

A follow-up was also conducted, from November 13-15, with the political parties to find out whether they had distributed the materials, how useful they were, whether any activity (for party members and/or the public) was planned during which the materials will be utilized, critique of the contents and style of the production, and general comments. The following is the summary of the answers provided to these questions:

AJ/PADS; Mr. Madicke SOW: "All the materials have been received by local AJ offices, even in far way places in Fouta, Zinguinchor and Bignona. AJ/PADS is organizing, for its members and the public, video-viewing events at the grassroots level. For our next training seminar, in Palmarin, this weekend, we have developed a 5-page document based on the materials provided by IFES. There is no question that the materials are of great use. "

CDP/GG: Mr. Tidiane LY: "The materials received have been distributed and we are planning to organize public viewing of the videos. We have already completed our training programs for poll watchers and no further training is being scheduled. It is our hope that our candidates will include information on the voting procedures in their campaign speeches."

CDS: Mr. Seydou MBOW: "Distribution is still in process. Our evaluation of the materials is that they are excellent in that they facilitate voters' understanding of the electoral process. We still plan to carry out training for our poll watchers next week."

FSD: Mr. Bamba DIEYE: "All the materials received by FSD have been distributed. The materials came at the right moment in that it facilitates the work of political parties in explaining the voting process to the electorates. Our party members greatly appreciate the contents of the voters' guide and cassettes."

LD/MPT: Messrs. Nicolas NDIAYE and Birane SENE: "We are still in the process of distributing the materials because we have had difficulties in getting them to the most remote areas of some regions. The materials are excellent and LD/MPT fully appreciates the gesture of IFES. We are organizing evening sessions next week for viewing of the video tapes. It is expected that people will ask questions after viewing and we will be able to provide clarification on whatever doubts people may have."

MSU: Mr. Babacar SANE: "In Dakar, all the materials have been distributed and we are still in the process of distribution in other regions. The materials are excellent and timely. Although we have not scheduled any further training, because our coalition (BSR) recently concluded one, we are thinking about it after the materials we received."

PDS: Mr. Lamine THIAM: "All the materials received have been distributed. The PDS will appreciate more voters' guides, audio and video tapes in Wolof language. There has not been a sampling of opinion at the party level on the contents of the materials but, personally, I believe they are good."

PDS-R: Mr. Moahamed SECK: "All the materials have been distributed. They were quite useful but could have been more useful had they been received much earlier. The PDSR does not plan any further training programs for poll watchers because all our people are busy with the campaigns and it will be difficult to get people together."

PIT: Mr. Abdoul NDAO: "PIT has distributed all the materials it received from IFES. The materials were very good in that they enable people to better understand the election process. Nevertheless, we believe that the translation in Soninke could have been better. All other languages were very well translated. The video presentation does not succinctly show that there is a distinction between the rural/municipal and regional elections. PIT has been motivated to

organize further training sessions as a result of IFES provided materials. The training will be open to the party members and the public at large."

PPS: Dr. Oumar WONE: "We have distributed all the materials, which we consider as very good for the electoral process. We plan a video viewing session for next Sunday (11/17/96) for our members."

PS: Mr. Cheikh Sadibou SKYE: "All the materials received have been distributed. If possible, we will like to receive more video and audio cassettes which we found very useful. The contents of the materials were thematically excellent and they will no doubt help to clarify whatever doubts voters may have on double balloting. The PS intends to conduct a grassroots training programs for its polling agents; a "*Program Prioritaire de Formation*" is already taking place and will continue even after the elections."

KND: Dr. Diallo DIOP: "The materials have been distributed. The production was superb and very useful. We recommend early distribution of such materials in the future so as maximize its usefulness. We are yet to receive feedback from our members on the translation for other languages but those in Wolof and Serere were very well translated."

RPJS: Mr. Wagane FAYE: "We have distributed all the materials, which we consider as great in enhancing civic education of non-party members. From now through the elections, we would have discussion groups, of 10-20 people, for the purpose of viewing the video tapes on the voting process. These discussion groups will be opened to everyone interested in participating because our party is committed to ensuring that voters know their rights and duties. "

RPSJJR: Mr. Ely Madiodio FALL: "The materials have all been distributed. The contents were great, the video cassette was excellent in that it clarifies all the doubts that we have been receiving from our members on the voting process. We plan to organize 'tea parties' at the residence of the leader of the party during which we will be playing the audio cassettes and view the video production."

UDF/M: Mr. Mamadou Ongue NDIA YE: "We have completed our distribution of the materials. The materials were extremely useful, excellent and educational. Even given that our members have a long tradition of voting, the materials were quite useful to a party like ours which is trying to attract young voters and educate them on the process of voting. We still have some training seminars planned and the materials come at the appropriate time. We also plan to use the materials during our 'tea-debates' during which we hope that non-party members will be able to benefit from the contents of the IFES' materials."

UDS/R: Mr. Djibril DIOUF: "The materials are still in the process of being distributed. We organized a viewing session yesterday with a very large audience present. The reaction of the audience was very positive and the video was well commended. There is no question that the

video production was an effective way of voter education. Based on the feedback of yesterday's viewing, we are thinking of organizing further training sessions for our poll watchers."

From the above comments, it can be surmised that the materials were deemed useful by their users. It was also noteworthy that the parties expeditiously distributed the materials to their regional and local chapters. On the election day, November 24, some political party poll watchers visibly carried the Guide for Poll Watchers produced by IFES. Some posters were seen displayed in some areas of Dakar and Thies. It could not be confirmed whether the posters were displayed in other cities because no extensive travel around was conducted to verify.

#### **IV. CONCLUSIONS**

Based on the IFES' Scope of Work, it is natural to assess whether the implementation of this project has sufficiently responded to its objectives and design. IFES conceived this project based on the needs expressed by the Government of Senegal. To the extent possible, all the components of this project were carried out, although minor alterations had to be made to accommodate additional requests from the Ministry of the Interior (MINT).

IFES' support was particularly effective in the innovative use of video and audio tapes. Cognizant of the fact that, in African tradition, medium of communication is more audio and visual than written, the production of audio and video tapes was particularly welcomed and appreciated by the Senegalese. Some political parties even took the commendable step of organizing "tea-parties/debate" during which the audio and video materials produced by IFES were utilized. This is an indication that there is a demand for assistance in Senegal and whatever assistance received could be put into good use. In addition, "tea-parties" may be an idea worth considering in the future as medium of civic and/or voter education.

Another significant measure of this project's effectiveness is the form of communication through the interpretation of all materials in national languages. Given that the literacy rate in Senegal is more than 60%, production of materials for the benefit of those who are not literate was of great consequence in reaching a broader group of people.

In addition to IFES' project being effective in meeting its objectives, it was also a useful contribution to Senegal's democratic process. It is worthy of note that the Ministry of the Interior welcomed the assistance of the international community when it realized that it could not unilaterally meet the financial demands of these elections. This could be seen from a broader perspective that the Government of Senegal is disposed to welcoming suggestions from the international community on how to make its democratic process more efficient and effective.

While there were other donors that assisted Senegal's 1996 elections and, in some circumstance, donors' assistance overlapped, it is important to note that IFES made a valuable

contribution as the only international organization that took up the assistance for the printing of voter education posters and production of audio and video tapes and, more importantly, having the materials produced in national languages.

## **V. RECOMMENDATIONS**

The electoral process in Senegal has benefited from suggestions from the international community. It is remarkable that, for 1993 and 1996 elections, the Government of Senegal acted on most of the recommendations of the National Democratic Institute made in 1991, regarding reform of the electoral system. It can also be seen that there is a willingness for auto-reform within Senegal although some may argue that the pace of progress is slow or such reforms amount to no more of cosmetic changes. The fact, however, is that progress is being made.

Recognizing that there is no ideal electoral system and that all systems have advantages and disadvantages whose importance and value depend the historical, sociological and cultural variables within the political environment, there is an observable room in Senegal for improvement in several areas. Of utmost importance is the need for a comprehensive civic education and extensive voter education.

Due to a host of factors but, most importantly, as a result of insufficient civic and voter education, the Senegalese electorate is getting increasingly uninterested in the electoral process. In fact, some Senegalese jokingly argue that the most popular political party in Senegal is the "Abstention Party." The value and significance of greater voter participation can not be overlooked. Voter turnout has been facing an increasing decline since 1988 even when the voting age has been reduced to increase the number of voters.

Citizens who abstain from voting in Senegal have little belief that their vote can bring political change. Citizens who allow their ballots to be bought are unaware that no price is worth the decisions on their lives over the period of the mandate of the elected official, while those who vote do it more as a ritual without a profound thought on why and how. Issues of election rigging, lack of transparency and accountability, and corruption will definitely be impacted upon should citizens know the importance of their vote and that solution does not lie in abstaining.

Another factor that is responsible for lower voter turn-out is the extent the people have confidence in the process. The increasing pattern of nonchalance and apathy from voters in Senegal is not solely due to insufficient civic education but the practices of those in echelons of power. It is urgent for and imperative on the Government of Senegal to restore voter confidence and make the process more credible.

While it is possible to achieve voter confidence and credibility by technically and administratively tinkering with the rules, regulations, and administrative structures, all these are insufficient without an accompanying transparency and openness in election-related decision-making and implementation. It is recognized that lack of transparency and openness is sometimes to cover up administrative inefficiency and misuse of power. It was observed during the course of this project that a number of allegations stemmed from the perception that the Ministry of the Interior can not be expected to be non-partisan. It was evident that some allegations were imagined or misperceived.

There were also news reports and a widespread belief that public properties and funds are used for party purpose. Sometimes, clarification that would have come from the government are first aired by Parti Socialiste's leaders who were not even in the government. These and a number of other factors have resulted in a great demand for an independent oversight of elections. International donors may well coordinate their efforts and work with the GOS for the creation of this non-partisan entity not only because of the merits associated with it but also in order to maximize the dividends on investing on Senegal's democratic process.

Another area of possible intervention by the international community is strengthening of the civil society. This should not be limited to assisting non-governmental organizations and the press, but must also focus on programs of political party development. This effort will have a reformatory impact on the democratic process of Senegal.

It is realized that the civil society in Senegal is not necessarily politically neutral but it should be recognized that the institutions for governance will function more efficiently and effectively if they are accepted and "internalized" by the civil society. Acceptance, in turn is closely linked to the perception that both state and civil society have of each other. There is little hope for improvement if civil society continues to perceive the state as the "occupying force" or "benevolent father" rather than as a potential partner in development.

The effectiveness of this new political set-up for state and civil society interactions will furthermore depend on a mutually agreed new role definition between state and civil society and the capacity of the different parties involved to assume new roles.

The whole democratization process will remain an empty shell in the absence of a state that has the basic capacity to fulfill its role and in the absence of organized interest groups in civil society that have the capacity to influence the policy process. This can not be taken for granted especially when subjects like civic/voter education and voter turn-out are mentioned. Civil society in Senegal needs more than cash infusion. They need a re-orientation of attitude so that they can better serve as development agents. This re-orientation of civil society can hardly be achieved without the support of the international donors.

## **APPENDIX 1**

## LIST OF INTERVIEWS CONDUCTED

### USAID

Ann Williams	Mission Director
Robert Navin	Program Manager
Ousmane Ndao	Program Officer

### U.S. Embassy

Dane Smith	U.S. Ambassador
James Ledesme	Deputy Chief of Mission
David Wagner	First Secretary
Brett Mattei	Political Officer
Babacar Ndiaye	Assistant Political officer

### USIS

Karen Sullivan	Chief Press Officer
Khalil Gueye	Information Specialist

### Ministry of the Interior

Raoul Ndiaye	Director of Training
Lamine Diouk	Technical Advisor to the Minister

### International Donor Representatives

Nicholas Selsey	European Commission
Clamens Rode	Friedrich Ebert Foundation
Moudou Diouf	Friedrich Ebert Foundation

## Political Parties

Mamdou Decroix, And-Jeff/PDS  
Madicke Sow, And-Jeff/PDS  
Lamine Dia, Bloc de Centristes Gaindes  
Etienne Diop, Bloc de Centristes Gaindes  
Iba Der Thiam, CDP/Garag-Gi  
Tidiane Ly, CDP/Garag-Gi  
Abdoul Fall, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Ousmane Ndiaye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Seydou Mbow, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Mamouse Diagne, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Babacar Ndiaye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Abdoulaye Dieye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Bamba Dieye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Birane Sene, Ligue Democratique/MPT  
Babacar Sane, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Ismaila Traore, Movement pour la Socialisme et l'Unite  
Malick Wade, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Iba Racine Sy, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Lamine Thiam, Parti Democratique Senegalais  
Mouhammed Seck, Parti Democratique du Senegal-Renovation  
Samba Thiam, Parti de l'Independance et du Travail  
Bakha Sall, Parti pour Liberation du Peuple  
Oumar Wone, Parti Populaire Senegalais  
Mouhammed Coly, Parti Populaire Senegalais  
Baba Amath Dieng, Parti Socialiste  
Sadibou Seye, Parti Socialiste  
Madior Diouf, Rassemblement National Democratique  
Dialo Diop, Rassemblement National Democratique  
Wagane Faye, Rassemblement pour le Progres, Justice et Socialisme  
Ely Fall, Rassemblement Patriotique Senegalais/Jammi Rewmi  
Mamadou Ndiaye, Union pour le Democratie et le Federalisme/Mboolomi  
Djibril Diouf, Union Democratique Senegalais-Renovation

## **APPENDIX 2**

DISTRIBUTION OF MATERIALS

RECIPIENTS	MANUALS	AUDIO TAPES	VIDEO TAPES	VOTERS' GUIDE	POSTERS
PS	1200	800	80	2,000	1,120
PDS	1200	800	80	2,000	1,120
CDP/GG	600	500	50	1,250	700
BOG	250	325	32	812	455
LD/MPT	900	650	65	1,625	910
PDSR	600	500	50	1,250	700
AJ/PADS	700	550	55	1,375	670
UDF/M	250	325	32	812	455
RPJS	250	325	32	812	455
BSR	250	325	32	812	455
PIT	600	500	50	1,250	700
UDS/R	250	325	32	812	455
FSD	250	325	32	812	455
BDDT	250	325	32	812	455
RND	500	450	45	1,125	630
MSU	250	325	32	812	455
PLP	250	325	32	812	455
PPS	250	325	32	812	455
RPS/JR	250	325	32	812	455
CDS	250	325	32	812	455
ADMINISTRATIVE ENTITIES	2,620	1,310	131	3,275	7,925
MINISTRY OF INTERIOR	65	25	4	67	50
USAID	5	5	2	5	5
US EMBASSY	5	5	2	5	5
IFES	5	5	2	5	5
TOTALS	12,000	10,000	1,000	25,000	20,000

### **APPENDIX 3**

## DISTRIBUTION OF POSTERS

## **APPENDIX 4**

## TOURNAGE VIDEO POUR LA FORMATION DES MEMBRES DES BUREAUX DE VOTE

Le film sera realise sur la base d'un plan de tournage. Il mettra en valeur le message necessaire pour la comprehension facile du systeme et de leur taches par les membres des bureaux de vote.

Duree: 13 minutes

Contenu:

• **Les operations de vote et leur controle:**

- \* Ouverture du scrutin
  - \* Reception des votes
    - preuve du droit de vote
    - identification de l'electeur
    - operation materielle du vote
  - \* Constatation des votes
  - \* Le controle des operations de vote
  - \* La police du Bureau de Vote
  - \* Les deliberations du Bureau de Vote
  - \* La cloture du scrutin
- **Le depouillement des votes:**
- \* Les differentes taches et roles
  - \* Le depouillement
    - les prealables
    - l'organisation de la table
    - la determination des suffrage (exprimes et obtenus)
  - \* La proclamation des resultats
  - \* La redaction des proces-verbaux
  - \* La transmission des documents

## **APPENDIX 5**

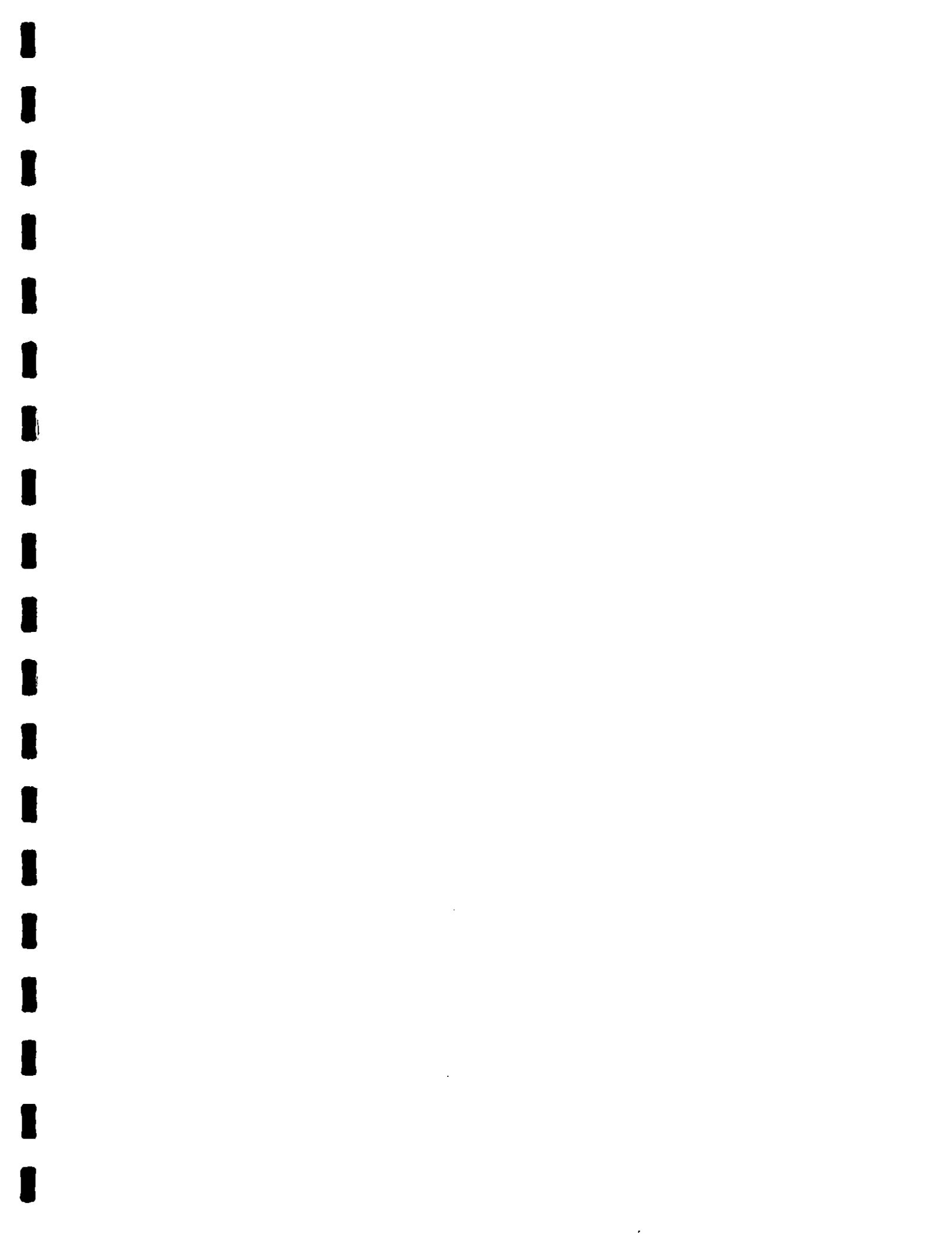
DISTRIBUTION OF AUDIO TAPES

	OUOLOF	PULAAR	SERERE	DIOLA	MANDINGUE	SONINKE	TOTAL
PS	240	160	120	140	100	40	800
PDS	240	160	120	140	100	40	800
CDP/GG	150	100	75	88	62	25	500
BCG	97	65	49	57	41	16	325
LD/MPT	195	130	98	114	81	32	650
PDSR	150	100	75	88	62	25	500
AJ/PADS	165	110	83	96	69	27	550
UDF/M	97	65	49	57	41	16	325
RPJS	97	65	49	57	41	16	325
PSR	97	65	49	57	41	16	325
PIT	150	100	75	88	62	25	500
UDSR	97	65	49	57	41	16	325
FSD	97	65	49	57	41	16	325
BDDT	97	65	49	57	41	16	325
RND	135	90	68	79	56	22	450
MSU	97	65	49	57	41	16	325
JLU	97	65	49	57	41	16	325
PPS	97	65	49	57	41	16	325
PRS/JR	97	65	49	57	41	16	325
CDS	97	65	49	57	41	16	325
ADMINISTRATIVE ENTITIES	393	262	197	229	164	65	1310
MINISTRY OF INTERIOR	7	5	4	5	3	1	25
USAID	1	1	1	1	1	1	6
US EMBASSY	1	1	1	1	1	1	6
IFES	1	1	1	1	1	1	6

## **APPENDIX 6**

DISTRIBUTION OF VIDEO TAPES

RECIPIENTS	OUOLOF	PULAAR	SERERE	DIOLA	MANDINGUE	SONINKE	TOTAL
PS	24	16	12	14	10	4	80
PDS	24	16	12	14	10	4	80
CDP/GG	15	10	8	9	6	2	50
BCG	10	6	5	6	4	1	32
LD/MPT	20	13	10	11	8	3	65
PDSR	15	10	8	9	6	2	50
AJ/PADS	17	11	8	10	7	2	55
UDF/M	10	6	5	6	4	1	32
RPJS	10	6	5	6	4	1	32
PSR	10	6	5	6	4	1	32
PIT	15	10	8	9	6	2	50
UDS/R	10	6	5	6	4	1	32
FSD	10	6	5	6	1	1	32
BDDT	10	6	5	6	4	1	32
RND	13	9	7	8	6	2	45
MSU	10	6	5	6	4	1	32
PLP	10	6	5	6	4	1	32
PPS	10	6	5	6	4	1	32
RPS/JR	10	6	5	6	4	1	32
CDS	10	6	5	6	4	1	32
ADMINISTRATIVE ENTITIES	33	29	16	18	17	16	131
MINISTRY OF INTERIOR	1	1	1	1	1	1	5
USAID	1	1	0	0	0	0	0
US EMBASSY	1	1	0	0	0	0	0
IFES	1	1	0	0	0	0	0
	300	200	150	175	125	50	



**Assistance Technique  
Relative aux Élections Régionales,  
Municipales et Locales  
de 1996 au Sénégal**

Rapport soumis à :  
International Foundation for Election Systems  
Washington (D.C.)

Auteur :  
Adeyinka Oyinlola

décembre 1996

## LISTE DES ANNEXES

1. Liste des entretiens réalisés
2. Distribution des documents
3. Distribution des affiches
4. Tournage de la vidéo pour la formation
5. Distribution des audio-cassettes
6. Distribution des bandes video

## I. INTRODUCTION

Le Sénégal est l'un des rares pays en Afrique possédant une tradition électorale préalable à l'Indépendance. De fait, l'élection locale de dirigeants administratifs constitue une caractéristique importante du colonialisme français dans la région de Saint Louis. Depuis l'Indépendance en 1960, le Sénégal a tenu des élections périodiques, même si un seul parti est entré en lice dans toutes les élections de 1963 à 1978, en l'occurrence l'Union progressiste sénégalaise ou UPS (qui devint par la suite le parti socialiste (PS). Depuis les élections présidentielles de 1978, l'on s'est efforcé d'ouvrir le système politique à une démarche plus pluraliste et englobant les partis politiques en ce qui concerne l'exécution des activités politiques.

Depuis 1960, le Sénégal tente de décentraliser ses structures décisionnelles pour garantir un développement décuplé et plus uniifié à l'échelon communautaire. En 1960, par exemple, un statut de commune a été adopté pour toutes les régions du pays. En 1966, un code de l'administration communale a été promulgué et, en 1972, les autorités administratives des collectivités rurales ont été créées, relevant de l'administration des sous-préfets. La loi n°90 du 8 octobre 1990 confère aux édiles locaux un mandat de cinq ans pour gouverner les administrations municipales et locales. Le Sénégal a été divisé en 10 régions, 48 municipalités et 320 collectivités rurales, pour un total de 378 autorités administratives.

Selon la taille des villes concernées, les maires et leurs adjoints ont été élus par des conseils municipaux respectifs, composés de 20 à 90 membres, et les communautés rurales ont été dirigées par des présidents et des vice-présidents, élus par les membres d'un conseil rural, composé de 16 à 28 membres. Les élections de ces dirigeants locaux se sont déroulées selon un système de liste de parti à la majorité simple, sans votes préférentiels ni coalitions. Les dernières élections municipales et locales se sont tenues le 25 novembre 1990. Le parti au pouvoir, le P.S. a remporté tous les sièges municipaux et ruraux au cours de ces élections, qui furent boycottées par plusieurs partis de l'opposition en raison d'accusations de fraude.

Le 5 février 1996, l'Assemblée nationale adoptait un projet de loi sur la décentralisation, ratifié par la suite par le président de la République pour être promulguée à titre de loi n° 96-06. L'objectif de cette loi sur la décentralisation consistait à accélérer le développement national à l'échelon local et à amplifier la prise de décision communautaire par la régionalisation.

En outre des 378 autorités administratives existantes, 12 nouvelles municipalités et 43 nouveaux arrondissements ont été créés dans la région de Dakar, et le Sénégal comprend donc aujourd'hui 433 autorités administratives. La gouvernance de ces autorités administratives locales est censée relever de conseillers, élus au suffrage universel. Les élections locales, municipales et régionales se sont donc tenues le 24 novembre 1996, pour pourvoir les divers sièges de conseiller.

Les élections du 24 novembre ont fait date dans la politique sénégalaise car elles ont représenté le premier essai du code électoral en matière d'élections locales et municipales. La révision intégrale du code par la Commission cellulaire de la réforme du code électoral (Commission de réforme) a été saluée pour le caractère consensuel de la révision de ce dernier. Toutefois, en l'absence d'élections locales, son caractère pratique et effectif n'ont pu être confirmés.

Autre caractéristique importante des élections locales, municipales et régionales : elles constituent de préalable pour faire la preuve de la popularité des candidats et des partis politiques lors de futures élections sénatoriales en 1997, législatives en 1998 et présidentielles en l'an 2000. Alors que le Sénégal traverse une transition, passant d'un système "traditionnel d'administration décentralisée" pour entrer dans "une nouvelle gouvernance locale", les partis politiques estiment que "gérer les collectivités signifie gérer l'Etat". Ainsi, tous les partis politiques ont jugé que les élections de 1996 constituaient un moyen de renforcer leurs partis et un instrument d'entraînement pour les futurs édiles nationaux.

## **II. CLIMAT PRÉ-ÉLECTORAL DES ELECTIONS LOCALES, MUNICIPALES ET RÉGIONALES DE 1996**

### **A. Contexte légal et procédure électorale**

En se fondant sur un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, le président de la République signait, le 22 mars 1996, la loi n° 966 portant modification du code électoral afin d'en assurer la compatibilité avec les politiques de décentralisation de l'Etat. Les caractéristiques importantes de cette loi stipulent, notamment, que tous les représentants (conseillers) seront élus au suffrage universel. Au préalable de la promulgation de la loi n° 966, certains conseillers ont été nommés afin de représenter des groupes d'intérêt (économique, social et culturel), bien qu'ils n'aient à cet égard qu'une compétence consultative. Mais la nouvelle loi a abrogé toute représentation de groupes d'intérêt.

La loi n° 966 habilité également l'Etat à morceler les grandes villes en arrondissements administratifs, leurs conseillers devant également être élus. Autre caractéristiques importante de cette loi : l'âge d'éligibilité aux sièges ruraux, municipaux et régionaux est porté à 18 ans. Les conseillers seront élus pour un mandat de cinq ans, avec un maximum de deux mandats, pour les représentants officiels. Le nombre total de conseillers sera déterminé par le nombre d'habitants de la région, de la municipalité ou de la communauté rurale concernées.

- 42 élus dans les régions de moins de 800.000 habitants
- 52 élus dans les régions de 800.000 à 1.500.000 habitants

- 62 membres dans les régions de plus de 1.500.000 habitants

Les candidats indépendants ne peuvent se présenter et seuls les partis politiques, ou les coalitions de partis, peuvent présenter des candidats. Précisons le mode des élections : suffrage universel direct à la majorité et à la proportionnelle. Les partis présenteront des listes de candidats et le mode de représentation sera le suivant : la moitié des candidats sera choisie lors d'une élection à la majorité, et l'autre moitié à la proportionnelle. Au cas où un siège serait rendu vacant par le conseiller en poste, les partis politiques soumettront une liste de suppléants équivalant à 50% des sièges en lice pour la représentation majoritaire, et la liste des suppléants ayant trait aux représentants élus à la proportionnelle équivaudra au nombre total de sièges disponibles.

Les présidents des conseils ruraux et régionaux, ainsi que les maires des arrondissements et des conseils municipaux seront sélectionnés dans les partis politiques ayant remporté le plus grand nombre de sièges. Les conseillers élus ne peuvent remplir d'autres mandats, comme par exemple celui de président de l'Assemblée nationale, de ministre, de directeur ou de président du conseil d'administration d'une entreprise para-publique.

#### **B. Conditions de candidature**

Tous les citoyens sénégalais, de 18 ans ou plus, peuvent se présenter aux élections pour les postes locaux, municipaux et régionaux, à condition de bénéficier du parrainage d'un parti politique ou d'une coalition de partis politiques. Toutefois, certaines catégories de citoyens ne sont pas admissibles : personnel militaire en service actif, membres du conseil constitutionnel (ou anciens membres, dans les six mois de leur départ en retraite ou de leur démission), magistrats, inspecteurs généraux, gouverneurs, préfets, sous-préfets et autres fonctionnaires publics du Trésor, ainsi que les secrétaires généraux des régions.

Les partis politiques doivent soumettre une liste de leurs candidats dans les 45 jours précédant les élections locales, municipales et régionales. Les gouverneurs des régions respectives publieront les listes des candidats approuvés 30 jours avant les élections. Pour que les partis présentent des candidats, quatre documents sont exigés pour chacun de ces derniers : un extrait de naissance, un extrait du casier judiciaire, une carte d'électeur et une attestation d'adhésion au parti.

D'aucuns se sont plaints de ce que les critères de présentation des candidats ne semblent pas tenir compte des contraintes humaines et de ressources de la structure bureaucratique rencontrées pour surmonter effectivement les difficultés de cette tâche. En ce qui concerne les sièges en lice pour les élections du 24 novembre (826 régionaux, 4.214 municipaux, 15.386 ruraux et 3.559 pour les arrondissements), au total 23.975 candidats et 20.426 suppléants ont été présentés par l'ensemble des partis politiques. La multiplicité de candidats a exercé une réelle pression sur les capacités et l'efficacité des autorités administratives.

La plupart des partis politiques se sont également plaints de la difficulté d'obtenir des extraits de naissance, et ce pour trois raisons : les naissances ne se déroulent pas toujours dans les hôpitaux et l'inscription à l'Etat civil n'a donc pas toujours été effectuée, dans les cas où les naissances ont été enregistrées, les écritures ne sont pas toujours parfaitement portées dans les registres des autorités administratives, certains candidats ne sont pas domiciliés sur leur lieu de naissance et il est difficile de trouver des témoins, pour attester sur l'honneur la véracité des certificats de naissance. En outre, certains partis ont rencontré des difficultés dans l'obtention de fiches de casier judiciaire, en raison en partie de difficultés bureaucratiques et d'une politisation perçue de la part des autorités administratives. Plusieurs partis se sont également plaints de manquer de ressources, aussi bien humaines que financières, pour pouvoir répondre efficacement et adéquatement aux modalités de ce critère.

Certains ont estimé que ces impératifs constituaient une tentative délibérée d'entraver l'entrée en lice équitable des petits partis, et de les empêcher de renforcer leur base à l'échelon communautaire. Toutefois, il convient également de noter que ce critère est prescrit par le code électoral, produit du consensus des partis politiques officiellement reconnus à l'époque.

## **C. Administration du processus électoral**

### **1. Administration électorale**

Le ministère de l'Intérieur remplit à l'heure actuelle les fonctions de commission électorale par le truchement de son organisme, la Direction des affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT). Le ministre de l'Intérieur est chargé de toutes les réglementations, y compris l'interprétation des lois, la fourniture du matériel (y compris l'impression des bulletins de vote) et les procédures ayant trait aux élections, toutefois la mise en oeuvre de l'administration électorale incombe aux fonctionnaires et aux administrateurs des arrondissements et des municipalités.

En vertu du code électoral, la cour d'appel remplit d'importantes fonctions quant à certaines tâches électorales. Son rôle comprend notamment l'encadrement de la légalité des opérations électorales. Les parties lésées peuvent également mettre en question le caractère constitutionnel des élections et/ou du processus électoral en étant devant la Cour suprême, qui se doit de statuer sur leur doléance dans les cinq jours. Les dispositions pénales prévues comprennent des amendes et des peines de prison.

Les partis politiques ne sont pas exclus, en principe, de l'encadrement de plusieurs étapes du processus électoral. A titre de protection contre les malversations et pour garantir la transparence, le code électoral donne aux partis politiques la possibilité de suivre les inscriptions électorales, les opérations de vote, le décompte des bulletins et l'annonce des résultats.

Toutefois, certains partis politiques ont exprimé leur préoccupation quant à la structure des instances gouvernantes et leurs liens avec l'infrastructure du parti au pouvoir. La fonction publique n'est pas perçue comme étant totalement détachée de toute influence politique. L'exclusion des partis politiques du processus décisionnel ayant trait aux élections semble avoir exacerbé le doute quant à l'autonomie du ministère de l'Intérieur en ce qui concerne les questions électorales.

En raison de ce qui précède, il existe un mouvement certain en faveur de la création d'une commission électorale indépendante, dans l'espoir que cette dernière serait en mesure d'aplanir le terrain et de rétablir la confiance, ainsi que la crédibilité, accordées au processus électoral.

## **2. Préparation et révision des registres électoraux**

La préparation du registre électoral incombe aux commissions des administrations municipales et rurales, comprenant le maire, le préfet local et un représentant de chaque parti politique officiellement reconnu. En ce qui concerne les ressortissants sénégalais outremer, le consulat ou la mission diplomatique dans le pays en question est responsable d'encadrer les inscriptions électORAUX.

Il n'existe qu'un seul registre pour chaque municipalité ou communauté rurale. Ce dernier est permanent et porte les noms de tous les électeurs, domiciliés à une adresse donnée pendant six mois au moins au préalable du relevé de domiciliation, et des résidents ayant réglé des impôts, depuis trois ans, en une localité donnée, ainsi que des fonctionnaires devant résider à une adresse précise en raison de leur emploi.

Le ministère de l'Intérieur, par le truchement de la Direction de l'automatisation des fichiers (DAF) est alors chargé du relevé informatique de tous les électeurs admissibles. Il incombe à ce ministère d'assurer le relevé informatique de tous les registres électoraux.. Sur la demande d'un gouverneur ou d'un préfet, le ministère de l'Intérieur peut radier un électeur des listes. Cet électeur peut contester cette radiation et si la décision du tribunal le déboute, il lui sera non seulement interdit de se présenter à une fonction publique mais également de voter.

Les citoyens sénégalais de 18 ans ou davantage peuvent s'inscrire sur les listes électORAUX en présentant l'un des justificatifs suivants : passeport, carte nationale d'identité, livret de service militaire, permis de conduire ou livret de pension. Les inscriptions double ou multiples sont interdites par la loi. Au cas où elles se produiraient, la dernière en date fait foi.

En ce qui concerne les élections locales, municipales et régionales, la liste électoral a été publiée le 29 juillet 1996 et les électeurs ont eu 20 jours pour déposer leurs réclamations avant que les cartes d'électeur ne soient imprimées. La liste électoral publiée par le ministère de l'Intérieur

indiquait une augmentation de 18% du nombre des électeurs (450.450) par rapport aux élections de 1993. Au total, 2.947.971 électeurs se sont inscrits, soit 68% environ du nombre estimatif d'électeurs admissibles.

Après s'être inscrits, les citoyens doivent s'assurer de l'inclusion de leurs nom sur la liste électorale, avant de retirer leur carte d'électeur. La liste électorale est révisée, tous les ans, et exceptionnellement, en prévision d'élections. Cette révision est exécutée par la DAF et n'est pas ouverte aux partis politiques. Toute modification des listes électorale, par exemple le décès d'un électeur ou une double inscription, est régie par le code électoral. L'impossibilité, pour les partis politiques, d'avoir accès au processus de révision des listes électorales se prête à diverses accusations de manipulation de ces dernières au préalable des élections.

Il convient de citer les autres doléances portant sur ce type d'activité au préalable des élections : le transport d'électeurs de leur lieu de domiciliation jusqu'aux villes où certains partis bénéficient d'un appui insuffisant, pour leur donner un avantage, ou encore doubles inscriptions non détectées par les ordinateurs de la DAF, ou encore recours par les autorités administratives aux radiations pour léser les candidats de certains partis. Bien que les deux premières accusations n'aient pas été circonstanciées, le ministre de l'Intérieur a abordé la dernière en indiquant que les candidats radiés avaient reçu un avis officiel à cet effet et avaient eu la possibilité de contester cette décision devant un tribunal.

### **3. Carte d'électeur**

Un électeur admissible reçoit sa carte d'électeur après s'être inscrit sur les listes et que son nom apparaît sur les listes électorales. Les administrations municipales et locales, respectives, ainsi que la DAF sont chargées de publier un registre électoral provisoire pour permettre aux électeurs putatifs de déposer leurs réclamations ou leurs demandes de rectification, le cas échéant. Lorsque les modifications nécessaires ont été portées au registre électoral, les administrations municipales et locales nomment des commissions chargées de la distribution des cartes électorales. Ces commissions se composent de fonctionnaires et de représentants des partis politiques.

La distribution des cartes pour les élections du 24 novembre a été effectuée par 757 commissions, jusqu'au 25e jour précédent les élections. Selon la loi, les électeurs sont censés se présenter en personne pour recevoir leur carte, après avoir présenté une pièce d'identité. Au 20 octobre, date de distribution des cartes, 2.134.803 électeurs inscrits (soit 72,45% des électeurs) ont retiré leur carte. Le taux de retrait était faible dans les grandes villes (dans la plupart des cas, 50%), et plus élevé dans les zones rurales. La distribution des cartes a été prorogée de sept jours, avant les élections.

Une controverse a surgi quant au nombre total de cartes d'électeur imprimées par le MINT, par rapport au nombre total d'électeurs inscrits. Selon certaines indications, 4.000.000 cartes d'électeurs auraient été imprimées, pour 2.947.971 électeurs inscrits. L'excédent surpassait le nombre de cartes supplémentaires nécessaires, le cas échéant, et permis par la loi. Cette dichotomie a semblé à certains membres de l'opposition constituer une tentative avérée de fraude électorale.

Le ministre de l'Intérieur a justifié l'impression excédentaire de carte d'électeur en précisant qu'il s'agissait d'un "stock de sécurité". Il a divulgué que le nombre total d'électeurs inscrits s'est situé en-dessous du nombre prévu de 3.500.000.. Toutefois, les cartes supplémentaires sont restées sous la surveillance de l'armée et ont été brûlées avant les élections, en présence des représentants du parti démocratique sénégalais.

Selon certaines accusations, la distribution des cartes ne s'inscrivait pas dans le droit fil des recommandations du code électoral exigeant le retrait personnel, par les électeurs, de leurs cartes. Toujours selon ces accusations, certaines cartes auraient été retirées et conservées par les membres d'un autre parti politique, action qui privait ainsi du droit de vote les électeurs lésés mais visait en outre à enlever des voix à certains partis politiques.

#### **4. Education civique et des électeurs**

Bien que le Sénégal possède, à l'évidence, une tradition électorale datant d'avant l'Indépendance, il n'en est pas de même pour l'éducation civique, notamment si l'on tient compte dans ce cas de figure du niveau d'alphanumerisation et des cursus éducatifs. La complémentarité des expériences politiques et le renforcement des valeurs démocratiques s'associe souvent à la participation électorale, mais peut-on appliquer ces éléments ne serait-ce qu'aux citoyens bénéficiant d'une instruction de base, au Sénégal ! Le cliché de "voter est un devoir, voter est un droit" a perdu sa signification pour les électeurs sénégalais. Il convient absolument de relever la quasi inexistence des programmes d'éducation civique dans les médias, sur la raison de la nécessité du vote et ses conséquences pour les citoyens. Il est tout aussi difficile de prétendre que la majorité des Sénégalais saisit la nature de la société civile et des élections équitables.

Les campagnes de sensibilisation des électeurs et d'information d'intérêt général pour les élections du 24 novembre ont commencé tard, et l'on doute qu'elles aient eu une incidence notable sur les électeurs. La diffusion d'informations intéressante est restée minime en ce qui concerne le mécanisme du scrutin : à quoi ressemblent les bulletins de vote, comment voter, pourquoi le vote est-il secret, l'emplacement des bureaux de vote et leur administration, les droits des électeurs et les voies de recours en cas de problème. Bien que l'Etat et les autorités administratives sont censées être responsables de l'éducation civique et des électeurs, il incombe tout autant aux partis politiques, aux médias et aux ONG d'épauler cette tâche, ce qui ne fut pas le cas.

Presque tous les partis, à l'exception du parti socialiste (PS), accusent le ministère de l'Intérieur de ne pas avoir informé les électeurs, en temps et heure, ni en bonne et due forme, craignant que les élections du 24 novembre ne diffèrent des élections précédentes, en raison du ballottage et que la plupart des électeurs ne votent à mauvais escient. Selon certaines accusations, le MINT aurait délibérément décidé de ne pas informer les électeurs afin de donner l'avantage du PS, au pouvoir, par rapport aux autres partis, puisque ce dernier disposait de davantage de ressources et qu'il a procédé à une vigoureuse campagne d'éducation de ses partisans. Selon eux, cette pratique amènerait sans doute certains électeurs à voter dans ce sens, au bénéfice du PS, et ferait perdre aux autres partis de voix si leurs partisans venaient à biffer une rubrique erronée sur leurs bulletins de vote.

Selon certains, la faute en reviendrait à la campagne médiatique médiocre portant sur le code électoral et qui ne précisait pas le rôle incomtant aux médias dans les élections locales et régionales. L'on a dit que le code stipulait le nombre de programmes d'éducation des électeurs qu'il conviendrait que les médias présentent lors des élections législatives et présidentielles, sans spécifier l'équivalent pour les élections locales.

## **5. Campagne électorale**

Les campagnes électorales locales, municipales et régionales se restreignent à vingt jours et doivent prendre fin 48 heures avant les élections. Les campagnes des élections de 1996 se sont déroulées du 2 au 22 novembre. Les campagnes ne se limitent pas à des manifestations publiques ; elles comprennent également de la publicité (panneaux et affiches).

L'affichage électoral est sous réserve d'autorisation des autorités locales et municipales. Il est illégal de poser des affiches en dehors des lieux permis. Les autorités administratives ont l'obligation de faire connaître les aires d'affichage électoral permis et ce, 29 jours avant les élections.

Les candidats électoraux peuvent apposer cinq affiches par circonscription de moins de 2.500 électeurs, et sept affiches pour chaque 2.500 électeurs inscrits supplémentaires. La publicité par voie de presse écrite ou parlée est interdite au cours de la campagne électorale. Le Haut conseil de la radio et de la télévision (HCRT) est chargé de s'assurer qu'aucune infraction n'est commise à cet égard. En cas de violation de la loi, il est habilité à infliger une amende aux contrevenants ; cette amende est reversée aux actions en faveur de tous les candidats, partis politiques et coalitions de partis en lice pour les élections.

Bien qu'il soit interdit par la loi de distribuer des prospectus électoraux et autres documents de propagande électorale le jour des élections, il n'existe aucune réglementation interdisant d'afficher son appartenance à un parti en portant, par exemple, les couleurs du parti ou son insigne. Selon

certains, cette démonstration d'appartenance pourrait constituer une intimidation pour les autres électeurs ou même influer le droit au libre choix de ces derniers. Ce à quoi l'Etat sénégalais répond que les électeurs ont le droit d'être fiers d'appartenir à un parti et d'afficher ouvertement son appui pour ce dernier.

Il est également interdit d'avoir recours aux ressources et aux biens publics et/ou de l'Etat aux fins de campagne. Selon certaines informations publiées dans la presse, cette condition interdisant d'avoir recours aux ressources publiques n'a pas été respectée : plusieurs doléances ont été entendues concernant des représentants de l'Etat ou de l'administration locale qui auraient tiré parti de leurs fonctions et de leurs ressources aux fins d'avantage partisan.

Au cours des campagnes pour les élections de 1996, les partis politiques ont intensivement eu recours aux manifestations publiques et aux meetings pour diffuser leur message auprès des électeurs. Ce qui a permis pour la première fois à ces derniers, notamment dans les communautés rurales, d'apparier le message et son porteur, pratique - selon de nombreuses personnes - sans précédent dans l'histoire politique du Sénégal.

### **III. MISE EN OEUVRE DU PROJET**

#### **A. Antécédents**

Lors de ses préparatifs aux élections rurales, municipales et régionales du 24 novembre 1996, le gouvernement sénégalais (GDS) a contacté, par l'entremise du ministère de l'Intérieur (MINT) a pressenti la communauté internationale aux fins d'appui financier et matériel afin de couvrir divers frais électoraux, notamment les éléments matériels et une certaine assistance technique. Le GDS a spécifiquement sollicité l'assistance de l'USAID en matière de formation des collaborateurs électoraux, des représentants des partis politiques et des candidats, et d'activité civique. L'USAID-Dakar a donc demandé que l'IFES réponde à cette demande du GDS.

En août 1996, l'IFES a procédé à une évaluation au cours de laquelle des réunions ont été organisées avec les hauts fonctionnaires du MINT, les membres des partis politiques et la collectivité bailleresse de fonds. Il a été établi que les préparatifs électoraux semblaient, dans l'ensemble, être en retard sur le programme et sous-financés. La transparence du scrutin et l'éducation des électeurs ont fait l'objet de certaines préoccupations. En outre, il incombaît au MINT de former les agents de dépouillement des partis que chaque parti était censé poster, en vertu du code électoral, dans chaque bureau de poste des circonscriptions où les partis présentaient des candidats.

Au moment de l'évaluation, le MINT a présenté ses plans d'éducation civique et des électeurs, ainsi que pour l'organisation d'une série de dix séminaires de formation, de deux jours chaque, pour les formateurs principaux, avec au maximum 30 à 35 participants par session. Ce programme de formation des formateurs (FDF) était prévu pour les dix régions du Sénégal. Bien que plusieurs partis aient élaboré leurs propres plans pour assurer la formation de leurs représentants électoraux, le MINT espérait que la formation des participants de la FDF constituerait la ressource principale du programme de formation de chaque parti politique.

## **B. Cahier des charges**

### **1. Assistance technique**

Le volet d'assistance technique du cahier des charges de ce projet comprend la prestation d'un spécialiste électoral chargé de l'exécution du projet, détaché auprès du MINT pour assurer la réalisation de plusieurs éléments :

- conception d'un plan d'exécution du projet
- appui dans la préparation des plans et des matériaux relatifs aux campagnes d'éducation civique et des électeurs, en outre des éléments conçus par les partis politiques
- élaboration d'un guide destiné aux agents scrutateurs des partis et d'un guide destiné aux électeurs
- conseil en matière d'élaboration de guides audio-visuels pour les agents scrutateurs des partis, et
- appui dans l'élaboration d'un plan de distribution de tous les matériaux produits, comme précisé dans le cahier des charges.

### **2. Production de documents**

Le volet relatif à la production de documents (acquisition de matériel) du cahier des charges comprend un contrat de sous-traitance avec des fournisseurs locaux en vue de la production en série de documents, qui serviront au MINT ou qui seront distribués par le biais des partis politiques. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- 12.000 exemplaires du guide destiné aux agents scrutateurs des partis
- 25.000 exemplaires du guide des électeurs

- 20.000 affiches en sept langues
- 10.000 exemplaires des guides sur audio-cassette destinés aux agents scrutateurs des partis, et
- 10.000 exemplaires des guides sur vidéo-cassette destinés aux agents scrutateurs des partis.

### C. Exécution du projet

Le spécialiste électoral responsable de l'exécution du projet de l'IFES est arrivé à Dakar, le 2 octobre et a rencontré, lors d'une série de réunions, les responsables officiels du MINT, de l'USAID-Dakar, de l'ambassade américaine, de l'USIS et d'autres bailleurs de fonds internationaux, participant à l'appui fourni au Sénégal en matière d'élections. D'autres réunions se sont également tenues avec les représentants des partis politiques. Ces réunions ont eu exclusivement pour objectif de définir les moyens d'exécution du projet de manière à démultiplier l'assistance disponible.

#### 1. Conception d'un plan d'exécution du projet

En collaboration avec le MINT, l'USAID et l'USIS, un calendrier d'exécution du projet a été fixé dans la semaine qui suivait l'arrivée du spécialiste électoral de l'IFES chargé de l'exécution du projet. Ce calendrier se fondait sur les intrants et les extrants escomptés de cette mise en oeuvre. Selon les informations fournies par le MINT, ce dernier avait déjà diffusé une partie des guides destinés aux agents scrutateurs des partis et des guides des électeurs. Le ministère exprima également sa satisfaction quant à la qualité et à la teneur de ces documents, et exprima le souhait d'en assurer la reproduction afin d'éviter de semer la confusion chez les agents scrutateurs et les électeurs en diffusant des versions différentes. Cet argument fut jugé viable du point de vue rationnel et temporel.

Les dates ci-dessous ont été fixées à titre indicatif pour l'exécution du projet :

- 14 octobre : parachèvement de l'examen des manuels et traduction en sept langues nationales
- 16 octobre : publication de l'appel d'offres pour la production des documents
- 20 octobre : sélection des fournisseurs et autorisations de passation de marché
- 25 octobre : passation des contrats pour la production des documents

- 28 octobre : examen des échantillons pour contrôle logistique
- 5 novembre : livraison des documents par les fournisseurs
- 7 au 11 novembre : distribution des documents
- 15 au 20 novembre : suivi auprès des partis politiques quant à l'utilité des documents.

Bien que les dates ci-dessus aient constitué le calendrier de ce projet, il convient de noter qu'à l'exception des dates de distribution des documents, le calendrier a été respecté. Il a constitué un outil utile pour garantir l'exécution couronnée de succès du projet.

## **2. Appui dans l'élaboration des plans et la préparation des documents**

au cours de la première session de travail avec le MINT, il a été précisé que l'assistance de l'USAID en matière d'appui technique et matériel avait été escomptée plus tôt qu'elle n'était arrivée. Le MINT a souligné qu'il lui avait fallu procéder à l'exécution de son plan de formation des formateurs (FDF) avec l'assistance d'autres bailleurs de fonds, notamment de la Commission européenne et de la fondation Frederick Ebert. Puisque la FDF arrivait à son terme, l'IFES n'a pu remplir virtuellement aucune fonction technique d'appui au programme de formation. La passation de marché proposée a été considérée comme un complément important par rapport aux documents d'ores et déjà diffusés.

Toutefois, au cours de l'exécution du projet, il a été constaté que certains partis politiques ne pouvaient participer au programme de FDF au MINT, et ceux qui y ont pris part ont indiqué pouvoir tirer parti d'une formation supplémentaire. L'IFES a étudié la possibilité d'organiser un programme de formation, une semaine avant les élections.

Plusieurs options de formation ont été étudiées, notamment : une session d'un jour, à Dakar, pour tous les participants, des sessions d'une semaine dans dix régions, et la répartition de sessions en quatre centres différents où la formation serait offerte simultanément, le même jour. La troisième option s'est révélée la plus réalisable, rentable du point de vue temporel, pratique et économique. Les zones considérées étaient les suivantes :

- ▶ Saint Louis : pour Saint Louis, Matam, Pobor, Dagana, Louga, Kebener et Linguere;
- ▶ Kaolack : pour Kaolack, Nioro, Kaffrine, Diourbel, Bambey, Mbacke, Fatick, Gossas and Foundiougne;
- ▶ Kolda : pour Kolda, Velingara, Sedhiou, Tambacounda, Bakel, Kedougou, Zinguinchor, Bignona et Oussouye;

- Dakar : pour Dakar, Pikine, Rufisque, Thies, Tivavouane et Mbou.

Au total, 400 formateurs devaient prendre part à ces activités, chaque zone étant censée former 50 à 100 participants, selon une estimation de cinq représentants par partis et cinq autres des autorités administratives. Au vu des contraintes temporelles en matière de préparation idoine, en outre du fait que la campagne électorale de tous les partis politiques battait son plein, le plan ci-dessus de FDF a, en fin de compte, jugé impossible à exécuter.

En ce qui concerne l'éducation des électeurs, le MINT a souligné l'importance du besoin en la matière. Bien que le ministère avait conçu quelques notions en matière d'éducation civique et des électeurs, la planification dans ce domaine était quasi-inexistante, peu ou prou. L'IFES a offert quelques suggestions au MINT dans ces domaines, notamment des unités éducatives volantes et un enseignement d'éducation civique dans les écoles secondaires, afin d'entraîner un effet multiplicateur, en l'occurrence l'instruction d'un grand nombre de lycéens qui rempliraient à leur tour les fonctions de formateurs auprès du grand public.

L'on a également suggéré le recours aux organisations non gouvernementales, prenant part et assurant la diffusion des grandes campagnes d'alphabétisation et de santé. L'IFES a également suggéré la possibilité de retenir les services d'artistes locaux célèbres, aux fins de sensibilisation et pour diffuser les messages de participation électorale. Plusieurs motifs ont été opposés à la réalisation de ces suggestions. En outre, certaines de ces idées auraient entraîné une modification profonde des résultats escomptés, autorisés dans le cahier des charges et le contrat passé entre l'USAID et l'IFES.

### **3. Elaboration des guides destinés aux agents scrutateurs des partis et aux électeurs**

Un manuel de formation des agents scrutateurs et un guide des électeurs avaient été élaborés au préalable de l'exécution du projet de l'IFES. Le manuel, financé par la Commission européenne (CE) et la fondation Frederick Ebert (FFE), a été conçu à partir des directives techniques concernant les rôles des agents scrutateurs et la technique de la procédure du scrutin. Le guide des électeurs a été conçu de manière à décrire les différentes étapes du vote des particuliers.

Le MINT a signalé la production de 20.000 exemplaires de chacun de ces guides, grâce au financement d'autres bailleurs de fonds, mais que ce chiffre ne suffirait pas à remplir la demande. En outre, cette insuffisance manifeste constituait la raison pour laquelle l'aide financière de l'USAID avait été pressentie afin d'imprimer des exemplaires supplémentaires.

Le cahier des charges du projet de l'IFES prévoyait l'élaboration de ces documents, mais puisqu'un certain nombre d'exemplaires en existaient d'ores et déjà, il a été jugé préférable de ne

pas concevoir d'autres documents, mais de reproduire en revanche les documents diffusés, à condition de recevoir l'autorisation de reproduction de la CE et de la FFE. Le MINT a signalé avoir élaboré ces documents et être détenteur des droits de reproduction, qui seraient donc accordés à l'IFES.

L'IFES, en collaboration avec l'USAID et l'USIS, a passé en revue le manuel existant pour déterminer s'il conviendrait de le simplifier et d'en assurer le respect des critères publics américains en matière de publication. Plusieurs suggestions ont été présentées aux MINT à la suite de cet examen, mais ce dernier a indiqué que toute coupe littéraire pourrait prêter le flanc à différentes interprétations de la part des partis politiques. Selon cet argument, l'on courrait le risque d'enlever des renseignements essentiels puisque l'intégralité du manuel avait été au préalable révisée et toute sa teneur avait été jugée nécessaire.

En outre, bien que la révision proposée ait une motivation pécuniaire, l'on a constaté que l'économie en question seraient marginales et minimes. L'on a également débattu de l'obtention auprès de l'imprimeur d'une ristourne sur le coût d'impression puisque les plaques d'impression existaient déjà et qu'il s'agissait en fait d'une ré-impression.

Le format du manuel était de 21 cm x 15 cm, recto-verso, noir et blanc, papier 200 grammes. Le manuel de l'électeur était en impression recto-verso, trois pans, impression bicolore, sur rames de papier léger, avec des illustrations relatant la procédure de vote.

Après qu'un accord ait été dégagé sur la teneur et le format du manuel, un appel d'offres a été diffusé et un imprimeur a été choisi. En se fondant sur les besoins exprimés par le MINT, 12.000 manuels et 25.000 guides de l'électeur ont été reproduits et distribués aux différents organismes administratifs régionaux et aux partis politiques (consulter l'annexe 1 pour les statistiques de la distribution).

#### **4. Elaboration des affiches**

Au début de l'activité du projet de l'IFES, il restait encore au MINT à imprimer les affiches d'éducation des électeurs et aucun financement n'avait été mobilisé à cet effet. L'appui de l'IFES a été sollicité à cet égard, bien que l'impression des affiches n'ait pas figuré, au départ, dans l'activité de passation de marché. Un devis a été réalisé pour les affiches et des fonds ont été cernés à cet effet. l'IFES a ensuite sollicité, et obtenu, l'aval de l'USAID aux fins de financement des affiches.

L'IFES a collaboré avec le MINT sur les questions ayant trait à la forme et à la teneur des affiches, et sur celles des langues d'impression des messages. Le format élaboré, et employé par la suite, était celui d'une affiche de 50 cm x 65 cm, en deux couleurs: Des débats se sont déroulés

sur le message à diffuser : soit la promotion de la participation électorale, soit l'éducation de l'électorat quant au processus de vote.

Bien que l'on ne puisse dire que les électeurs sénégalais ignorent la façon dont on vote, il s'agissait néanmoins pour eux de prendre part, pour la première fois, à une élection à deux tours. Cet élément de ballottage des élections du 24 novembre les distinguait des élections précédentes et il a donc été jugé que l'affiche d'éducation des électeurs serait plus utile. Plusieurs options de diffusion de ce message ont également été débattues : soit reproduire les éléments du guide des électeurs, soit diffuser uniquement des messages par affiche sans aucune illustration. Après avoir jaugé les incidences et l'efficacité de toutes les options, il a été décidé qu'en reproduisant les images et le message du guide des électeurs l'on obtiendrait l'effet le plus marqué.

L'on a alors décidé qu'il conviendrait que toutes les affiches soient en deux langues : français et une autre langue nationale. Cette option a été choisie en raison du grande nombre de Sénégalais pratiquant le ouolof par rapport au soninké. A partir de statistiques sur le pourcentage d'habitants pratiquant différentes langues nationales, le nombre total d'affiches à produire a été divisé au prorata des six langues nationales : ouolof, pular, dioula, sérère, mandingue et soninké. La traduction des documents a été encadrée par le département d'alphabetisation du ministère de l'Education. Au total, 20.000 affiches ont été imprimées et distribuées (consulter l'annexe 2 pour la formule de répartition entre les différentes langues et le nombre d'affiches pour chaque récipiendaire).

## **5. Prestation-conseil relative à l'élaboration de guides audio et vidéo destinés aux agents scrutateurs**

Au préalable de l'arrivée de l'IFES à Dakar, il n'existant aucun plan concernant la production de guides audio ou vidéo. Cette idée novatrice a été conçue, dans le cadre de ce projet, en vue d'étoffer la FDF des agents scrutateurs. L'on a estimé que les partis politiques seraient en mesure de se servir de ces supports pour former le plus grand nombre possible d'agents scrutateurs. Il s'est révélé que les cassettes ont été jugées utiles non seulement pour ces derniers, mais que les partis politiques ont souhaité y avoir recours pour former leurs partisans en matière de procédure de vote.

Plusieurs stratégies ont été conçues, en collaboration avec l'USIS, quant à la démarche la plus opérante pour la production des cassettes. Il a été décidé qu'il conviendrait que la bande vidéo relate la procédure de vote, avec des acteurs pour mettre en exergue le scrutin. Le manuel des scrutateurs a servi de base pour élaborer la narration, en deux langues, français et une langue nationale. En ce qui concerne le nombre d'exemplaires à produire dans chaque langue, l'on a suivi le même calcul que lors de l'impression des affiches, en l'occurrence les vidéos ont été produites

dans les six langues nationales (ouolof, pular, dioula, sérère, mandingue et soninké) à partir du pourcentage d'habitants pratiquant ces langues.

La formule conçue au départ était celle d'une vidéo de treize minutes, mais la vidéo réalisée était en fin de compte de 20 minutes. L'audio-cassette, elle, serait de treize minutes, avec la narration du guide vidéo. La démarche de production a été passée en revue par le MINT et un appel d'offres a été diffusé. Après avoir étudié le coût de revient et avoir vérifié les références des fournisseurs putatifs, une société de production a été choisie et le contrat lui a été attribué.

Au préalable de la production en série, le master a été passé en revue aux fins de contrôle logistique par un jury de huit collaborateurs du MINT, de l'USAID, de l'USIS, de l'ambassade américaine et de l'IFES. La qualité du son de la réalisation a été jugée très bonne, la distribution satisfaisante, la narration très claire et facile à suivre, et la simulation du scrutin a été jugée être une excellente idée. Après avoir jugé les bandes, des suggestions ont été présentées à la société de production et les modifications ont été appliquées. Dix mille audio-cassettes et 1.000 vidéos ont été réalisées et distribuées aux instances administratives régionales et aux partis politiques. (Consulter l'annexe 3 pour les directives de production vidéo, l'annexe 4 pour la répartition par langue des audio-cassettes, et l'annexe 5 pour celle des bandes vidéo).

## **6. Elaboration d'un plan de distribution des documents**

L'IFES a apporté son concours au MINT pour définir une formule destinée à distribuer les documents aux différentes instances administratives et aux partis politiques. Le MINT n'était pas favorablement disposé à l'idée d'un "quota" à cet effet. Selon le MINT, cette procédure serait contre-productive car certains partis politiques pourraient recevoir davantage de documents que nécessaire, alors que ceux qui en auraient le plus besoins seraient lésés car tous les partis ne présentaient pas le même nombre de candidats aux élections locales, municipales et régionales.

Ainsi, le MINT a proposé une formule "à la proportionnelle", à partir des résultats des élections législatives de 1993, pour décider de la quantité à affecter à chaque parti. Selon l'IFES, la formule proposée par le MINT pourrait aboutir à l'attribution de davantage de documents aux partis disposant d'ores et déjà de ressources importantes, ce qui serait au détriment des partis de moindre taille, possédant moins de ressources. L'IFES a alors proposé la formule suivante, avec l'agrément du MINT :

- ▶ MINT + AID + Ambassade américaine + IFES = >0.5%
- ▶ Instances administratives + partis politiques = X+Y+Z= <99.5% des documents
- ▶ Les 20 instances administratives recevraient la même quantité de documents

- ▶ X = nombre précis, égal pour les 20 partis
- ▶ Y = déterminé par le nombre de régions où chaque parti présenterait des candidats
- ▶ Z = 99. 5%-X+Y = à partager entre les 12 partis de moindre taille.

Cette formule signifiait que les partis politiques de moindre taille recevraient 41% de la quantité reçue par les partis de plus grande taille. Ce nonobstant, cette formule a été jugée équitable pour tous les partis politiques puisque le taux de représentation (et/ou le nombre de candidats présentés aux élections) indiquait que certains partis de moindre taille présentaient moins de 40% de candidats. En d'autres termes, les partis de moindre taille, possédant moins de ressources, seraient à égalité avec les partis plus importants en ce qui concerne les documents à distribuer.

En ce qui concerne la distribution de ces derniers aux utilisateurs finals, le MINT a convenu de se charger de la délivrance des documents aux instances administratives. La distribution aux partis politiques incombaît à l'IFES. Le MINT a pris livraison des documents destinés aux 20 instances administratives, le lundi 11 novembre. Un calendrier a été fixé pour l'enlèvement des documents par les partis politiques, qui s'est déroulé entre le samedi 9 et le lundi 11 novembre.

## **7. Evaluation des documents fournis par l'IFES**

Un mécanisme d'évaluation a été jugé essentiel dans le cadre de ce projet : non seulement pour saisir l'utilité des documents, mais également pour intégrer les informations en retour dans la planification et l'exécution des projets à l'avenir.

Le ministre de l'Intérieur, par le truchement de son directeur de la formation, a transmis les informations en retour le 13 novembre, un mercredi, félicitant l'IFES de la qualité de la production et exprimant sa satisfaction quant à la teneur et à l'utilité des documents.

Un suivi a été également assuré, du 13 au 15 novembre, auprès des partis politiques, afin de savoir s'ils avaient distribué les documents, leur utilité, si des activités (pour les adhérentes et/ou pour le grand public) étaient prévues englobant l'utilisation de ces documents, une exégèse de leur teneur et du style de production, et des commentaires d'ordre général. Les éléments ci-dessous récapitulent les réponses fournies à ces questions :

AJ/PADS : M. Madicke SOW "Tous les documents ont été reçus aux bureaux locaux de l'AJ, aussi loin que Fouta, Zinguinchor et Bignona. L'AJ/PADS organise pour ses membres et pour le grand public des manifestations de projection de la vidéo, pour la base. Pour notre prochain séminaire de formation, à Palmarin, cette fin de semaine, nous avons élaboré un document de cinq pages, fondé sur les documents fournis par l'IFES. Il va sans dire que ces documents sont très utiles".

**CDP/GG : M. Tidiane LY** "Les documents reçus ont été distribués et nous prévoyons d'organiser une projection publique des vidéos. Nous avons déjà parachevé nos programmes de formation pour les scrutateurs et aucune autre formation n'est prévue à l'heure actuelle. Nous espérons que nos candidats incluront dans leurs discours électoraux des renseignements sur les procédures de vote".

**CDS : M. Seydou MBOW** "La distribution est en cours. Selon notre évaluation des documents, ils sont excellents car ils permettent aux électeurs de mieux comprendre le processus électoral. Nous prévoyons de procéder à la formation des scrutateurs la semaine prochaine".

**FSD : M. Bamba DIEYE** "Tous les documents reçus par le FSD ont été distribués. Ils sont arrivés en temps et heure, et ils facilitent la tâche des partis politiques pour expliquer aux électeurs le processus de vote. Les adhérents de notre parti apprécient à leur juste valeur la teneur du guide des électeurs et les cassettes".

**LD/MPT : Messieurs Nicolas NDIAYE et Birane SENE** "Nous continuons à distribuer les documents car nous avons eu des difficultés à les envoyer dans les régions les plus reculées. Les documents sont excellents et le LD/MPT apprécie pleinement le geste de l'IFES. Nous organisons des nocturnes, toutes les semaines, pour projeter les vidéos. Les spectateurs poseront des questions après la projection et nous serons en mesure de fournir des éclaircissements au cas où le public exprimerait des doutes".

**MSU : M. Babacar SANE** "A Dakar, tous les documents ont été distribués, et nous poursuivons la distribution dans les autres régions. Les documents sont excellents et viennent à point nommé. Bien que nous n'ayons pas encore prévu de formation complémentaire, car notre coalition (BSR) vient de mener à bien sa dernière session, nous y pensons après avoir reçu ces documents".

**PDS : M. Lamine THIAM** "Tous les documents reçus ont été distribués. Le PDS souhaiterait recevoir un plus grand nombre de guides des électeurs, des cassettes et des bandes vidéos en ouolof. Nous n'avons pas fait un sondage d'opinion à l'échelon du parti quant à la teneur des documents, mais je pense, personnellement, qu'ils sont de qualité".

**PDS-R : M. Moahamed SECK** "Tous les documents ont été distribués. Ils ont été très utiles, mais l'auraient été davantage s'ils avaient été reçus plus tôt. Le PDSR ne prévoit aucun programme de formation supplémentaire pour les scrutateurs, car tous nos adhérents s'occupent de la campagne et il serait difficile de les réunir".

**PIT : M. Abdoul NDAO** "Le PIT a distribué tous les documents reçus de l'IFES. Ils sont fort bons car il permettent aux adhérents de mieux comprendre le processus électoral. Néanmoins, leur traduction en soninké aurait pu être meilleure. Toutes les autres langues ont été très bien traduites. L'exposé vidéo ne présente pas succinctement la distinction entre les élections rurales/municipales et régionales. Le PIT est motivé pour organiser des sessions supplémentaires de formation à la suite de la réception des documents fournis par l'IFES. Cette formation sera ouverte aux adhérents du parti et au grand public".

PPS : Dr. Oumar WONE "Nous avons distribué tous les documents, que nous jugeons excellents pour le processus électoral. Nous prévoyons une projection de la vidéo dimanche prochain (17/11/96) pour nos adhérents".

PS : M. Cheikh Sadibou SKYE "Tous les documents reçus ont été distribués. Nous souhaiterions, si possible, recevoir davantage de cassettes et de vidéos, qui nous paraissent très utiles. La teneur des documents est excellente du point de vue thématique, et ces derniers nous permettront manifestement de dissiper les doutes éventuels des électeurs quant au ballottage. Le PS a l'intention d'offrir des programmes de formation à la base pour ses agents scrutateurs, un programme prioritaire de formation se déroule déjà et se poursuivra même après les élections".

KND : Dr. Diallo DIOP "Les documents ont été distribués. La production était excellente et très utile. Nous recommandons la distribution précoce de ces documents à l'avenir, afin de découpler leur utilité. Nous n'avons pas encore reçu des informations en retour de nos membres sur la traduction dans les autres langues, mais les traductions en ouolof et en sérère sont très bonnes.

RPJS : M. Wagane FAYE "Nous avons distribué tous les documents, qui selon nous mettent en valeur l'éducation civique des non adhérents du parti. Dès aujourd'hui jusqu'aux élections, nous tiendrons des groupes de discussion, de 10 à 20 personnes, avec projection des vidéos sur le processus de vote. Ces groupes de discussion seront ouverts à toutes les personnes souhaitant y participer, car notre parti s'est engagé à faire connaître aux électeurs leurs droits et leurs responsabilités".

RPSJJR : M. Ely Madiodio FALL "Les documents ont tous été distribués. La teneur en est excellente, la vidéo est excellente car elle élucide les questions que nous avons reçues de nos adhérents sur le processus de vote. Nous prévoyons d'organiser des "thés" au domicile du dirigeant du parti, où nous passerons les cassettes et projetterons la vidéo".

UDF/M : M. Mamadou Ongue NDIAYE "Nous avons mené à bien la distribution des documents. Ils sont extrêmement utiles, d'excellente qualité et éducatifs. En dépit du fait que nos adhérents votent depuis longtemps, ces documents sont extrêmement utiles pour un parti comme le nôtre afin d'attirer les jeunes électeurs et les instruire sur le processus électoral. Il nous reste des séminaires de formation en prévision et ces documents arrivent à point nommé. Nous prévoyons également d'utiliser ces documents au cours de nos réunions-débats, où nous espérons que les non adhérents du parti pourront tirer parti de la teneur des documents de l'IFES".

UDS/R : Mr. Djibril DIOUF "Nous poursuivons la distribution des documents. Nous avons organisé une projection hier, avec un public nombreux. Sa réaction a été très positive et la vidéo a été très bien reçue. Manifestement, la vidéo est un moyen efficace pour éduquer les électeurs. En nous fondant sur le retour d'informations de la projection d'hier, nous pensons à organiser d'autres sessions de formation pour nos scrutateurs".

En nous fondant sur les commentaires ci-dessus, l'on peut en déduire que les documents ont été jugés utiles par les utilisateurs. Il convient également de noter que les partis ont distribué sans délai les documents dans leurs cellules régionales et locales. Le 24 novembre, jour des élections, plusieurs scrutateurs étaient porteurs du guide des scrutateurs, produit par l'IFES. Plusieurs affiches étaient en évidence dans certains quartiers de Dakar et de Thiès. Il n'a pas été possible de vérifier leur affichage dans d'autres villes car aucun déplacement exhaustif n'a été effectué à cette fin.

#### **IV. CONCLUSIONS**

En nous fondant sur le cahier des charges de l'IFES, il nous revient naturellement de jauger l'exécution de ce projet, si elle répond suffisamment à ses objectifs et à sa conception. L'IFES a conçu ce projet en s'appuyant sur les besoins exprimés par l'Etat sénégalais. Dans toute la mesure du possible, tous les volets de ce projet ont été mis à exécution, bien que des modifications mineures aient été apportées afin de remplir des sollicitations supplémentaires du ministère de l'Intérieur (MINT).

L'appui de l'IFES a été particulièrement efficace quant à l'emploi novateur d'audio-cassettes et de bandes vidéo. Il convient de ne pas oublier qu'en Afrique, traditionnellement, la communication est davantage orale et visuelle qu'écrite, ainsi la production d'audio-cassettes et de bandes vidéo est particulièrement indiquée et appréciée par les Sénégalais. Certains partis politiques ont même décidé, à juste titre, d'organiser des thés-débats, où l'on a projeté les documents audio et vidéo produits par l'IFES, ce qui indique l'existence d'une demande au Sénégal pour ce type d'assistance. L'assistance quelle qu'elle soit serait mise à excellente contribution. En outre, il conviendrait d'étudier de plus près l'idée du thé-débat à titre de moyen d'éducation civique et/ou des électeurs, à l'avenir.

La communication de tous les matériaux par leur traduction dans les différentes langues nationales constitue une autre mesure de l'efficacité de ce projet. Etant donné le taux d'alphabétisation au Sénégal (plus de 60%), la production de documents destinés aux populations qui ne sont pas alphabétisées a réellement permis de toucher un plus grand nombre de citoyens.

En outre de l'efficacité du projet de l'IFES et à la réalisation de ses objectifs, il aura constitué une contribution utile au processus démocratique sénégalais. Il convient de noter que le ministère de l'Intérieur a accueilli à bras ouvert l'appui de la communauté internationale en réalisant qu'il n'était pas en mesure, unilatéralement, de remplir les exigences financières de ces élections. D'un point de vue plus large, l'on peut considérer que l'Etat sénégalais est disposé à accueillir favorablement les suggestions de la communauté internationale pour rendre plus efficace et efficient son processus démocratique.

Bien que d'autres bailleurs de fonds ont épaulé les élections sénégalaises de 1996 et que, dans certains cas, il y a eu recouvrement de leur assistance, il est important de noter que l'IFES a

apporté une contribution précieuse. Il s'agit en effet de la seule organisation internationale à avoir assumé l'assistance dans le domaine de l'impression des affiches d'éducation des électeurs et la production d'audio-cassettes et de bandes vidéo et, c'est le plus important, à avoir fait traduire ces documents dans les langues nationales.

Le processus électoral au Sénégal a pu tirer parti des suggestions de la communauté internationale. Il est remarquable que, pour les élections de 1993 et de 1996, l'Etat sénégalais ait pris acte de la plupart des recommandations présentées en 1991 par le National Democratic Institute concernant la réforme du système électoral. Il convient également de relever la disposition, au Sénégal, d'auto-réforme, bien que selon d'aucuns l'évolution est lente et que ces réformes ne seraient que des modifications de façade. Il n'en reste pas moins que des progrès sont réalisés.

En sachant qu'il n'existe pas de système électoral idéal et que tous les systèmes comportent des avantages et des inconvénients dont l'importance et la valeur sont tributaires des variables historiques, sociologiques et culturels du contexte politique, il existe des possibilités manifestes d'améliorations dans de nombreux domaines, au Sénégal. Il convient de noter l'importance prépondérante de la nécessité d'une éducation civique exhaustive et d'une instruction intensive des électeurs.

L'électorat sénégalais, pour plusieurs motifs, mais surtout en raison de l'insuffisance de l'éducation civique et des électeurs, se désintéresse de plus en plus du processus électoral. De fait, certains Sénégalais, en plaisantant, signalent que le parti politique le plus prisé au Sénégal est celui de l'abstention. L'on ne peut méconnaître la valeur et l'importance d'une participation électorale accrue. Cette dernière est en chute libre depuis 1988, date à laquelle l'âge de la majorité a été abaissé pour augmenter le nombre d'électeurs.

Les Sénégalais abstentionnistes estiment que leur voix ne pourrait entraîner un changement politique. Les citoyens qui acceptent de vendre leur vote ne réalisent pas qu'aucune somme ne vaut les décisions qui affectent leur vie, au cours du mandat de l'édile concerné, et les électeurs qui votent s'acquittent d'un rituel sans réfléchir réellement au pourquoi, ni au comment de leur vote. Les problèmes de fraude électorale, de manque de transparence, de responsabilisation et de corruption seraient davantage touchés si les citoyens savaient l'importance de leur vote et s'ils étaient convaincus que la solution n'est pas l'abstention.

La confiance qu'accordent les Sénégalais au processus constitue une autre raison de la faible participation électorale. Le schéma croissant d'asthénie et d'apathie des électeurs sénégalais

ne résulte pas uniquement d'une éducation civique lacunaire, mais des pratiques des personnalités haut placées. Il est urgent, et impératif, que l'Etat sénégalais rétablisse la confiance des électeurs et rende le processus plus crédible.

Il est certes possible d'obtenir la confiance des électeurs et de retrouver une certaine crédibilité en manipulant, par des moyens techniques et administratifs, les règlements, les réglementations et les structures administratives, toutes ces mesures sont insuffisantes si elles ne s'accompagnent pas d'une transparence et de l'ouverture décisionnelles et d'exécution relevant du domaine électoral. L'on sait que l'absence de transparence et d'ouverture permet d'occulter la gabegie et l'impéritie. Au cours de ce projet, l'on a relevé qu'un certain nombre d'accusations découlaient du sentiment qu'on ne peut escompter un ministère de l'Intérieur non partisan. A l'évidence, certaines de ces accusations étaient imaginaires ou dénaturaient les faits.

La presse et l'opinion publique ont également fait état d'utilisation partisane des fonds et des biens publics. A plusieurs reprises, les explications qui auraient dû venir des pouvoirs publics, ont été présentées par les dirigeants du parti socialiste qui ne faisaient pas partie du gouvernement. Ces facteurs, et d'autres, ont entraîné une demande accrue d'encadrement indépendant des élections. Les bailleurs de fonds pourraient coordonner leur efforts et oeuvrer avec le GDS pour créer cette instance non partisane, en raison de son dessein même et aussi pour décupler les dividendes qu'entraînerait un investissement dans le processus démocratique au Sénégal.

La communauté internationale pourrait également apporter son appui au renforcement de la société civile. Il conviendrait que cette aide ne se restreigne pas à l'appui aux organisations non gouvernementales et à la presse, mais qu'elle soit également axée sur les programmes de développement des partis politiques. Cet effort aura une incidence réformiste sur le processus démocratique sénégalais.

L'on n'ignore pas que la société civile au Sénégal n'est pas nécessairement neutre du point de vue politique, mais il convient de constater que les institutions de gouvernance connaîtront un fonctionnement plus efficace et opérant si elles sont acceptées, et intégrées, par la société civile. L'acceptation, quant à elle, est étroitement liée à la perception réciproque de l'Etat et de la société civile. L'espoir d'amélioration ne peut qu'être faible si la société civile continue de percevoir l'Etat comme une "force d'occupation" ou "un père bienveillant", et non pas un partenaire potentiel de son développement.

L'efficacité de cette nouvelle structure politique des échanges entre l'Etat et la société civile sera en outre tributaire d'une définition, mutuellement acceptée, du rôle de l'Etat et de la société civile, et de la capacité des parties concernées à assumer de nouveaux rôles.

Le processus démocratique dans son intégralité restera vide de sens en l'absence d'un Etat possédant les capacités fondamentales à remplir ses fonctions, et en l'absence de groupes d'intérêt organisés de la société civile à même d'influer sur le processus décisionnel. Ce n'est pas un acquis, notamment lorsqu'il s'agit de l'éducation civique et des électeurs, ou de la participation électorale. La société civile au Sénégal exige davantage qu'un afflux de fonds. Il lui faut ré-orienter son attitude pour mieux remplir son rôle d'agent du développement. Cette ré-orientation de la société civile ne peut être possible sans l'appui des bailleurs de fonds internationaux.

**APPENDIX 1**

## LIST OF INTERVIEWS CONDUCTED

### USAID

Ann Williams	Mission Director
Robert Navin	Program Manager
Ousmane Ndao	Program Officer

### U.S. Embassy

Dane Smith	U.S. Ambassador
James Ledesme	Deputy Chief of Mission
David Wagner	First Secretary
Brett Mattei	Political Officer
Babacar Ndiaye	Assistant Political officer

### USIS

Karen Sullivan	Chief Press Officer
Khalil Gueye	Information Specialist

### Ministry of the Interior

Raoul Ndiaye	Director of Training
Lamine Diouk	Technical Advisor to the Minister

### International Donor Representatives

Nicholas Selsey	European Commission
Clamens Rode	Friedrich Ebert Foundation
Moudou Diouf	Friedrich Ebert Foundation

## Political Parties

Mamdou Decroix, And-Jeff/PDS  
Madicke Sow, And-Jeff/PDS  
Lamine Dia, Bloc de Centristes Gaindes  
Etienne Diop, Bloc de Centristes Gaindes  
Iba Der Thiam, CDP/Garag-Gi  
Tidiane Ly, CDP/Garag-Gi  
Abdoul Fall, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Ousmane Ndiaye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Seydou Mbow, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Mamouse Diagne, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Babacar Ndiaye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Abdoulaye Dieye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Bamba Dieye, Front pour le Socialisme et la Democratie  
Birane Sene, Ligue Democratique/MPT  
Babacar Sane, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Ismaila Traore, Movement pour la Socialisme et l'Unite  
Malick Wade, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Iba Racine Sy, Movement pour le Socialisme et l'Unite  
Lamine Thiam, Parti Democratique Senegalais  
Mouhammed Seck, Parti Democratique du Senegal-Renovation  
Samba Thiam, Parti de l'Independance et du Travail  
Bakhaou Sall, Parti pour Liberation du Peuple  
Oumar Wone, Parti Populaire Senegalais  
Mouhammed Coly, Parti Populaire Senegalais  
Baba Amath Dieng, Parti Socialiste  
Sadibou Seye, Parti Socialiste  
Madior Diouf, Rassemblement National Democratique  
Dialo Diop, Rassemblement National Democratique  
Wagane Faye, Rassemblement pour le Progres, Justice et Socialisme  
Ely Fall, Rassemblement Patriotique Senegalais/Jammi Rewmi  
Mamadou Ndiaye, Union pour le Democratie et le Federalisme/Mboolomi  
Djibril Diouf, Union Democratique Senegalais-Rennovation

## **APPENDIX 2**

DISTRIBUTION OF MATERIALS

RECIPIENTS	MANUALS	AUDIO TAPES	VIDEO TAPES	VOTERS' GUIDE	POSTERS
PS	1200	800	80	2,000	1,120
PDS	1200	800	80	2,000	1,120
CDP/GG	600	500	50	1,250	700
BCG	250	325	32	812	455
LD/MPT	900	650	65	1,625	910
PDSR	600	500	50	1,250	700
AJ/PADS	700	550	55	1,375	670
UDF/M	250	325	32	812	455
RPJS	250	325	32	812	455
BSR	250	325	32	812	455
PIT	600	500	50	1,250	700
UDS/R	250	325	32	812	455
FSD	250	325	32	812	455
BDDT	250	325	32	812	455
RND	500	450	45	1,125	630
MSU	250	325	32	812	455
PLP	250	325	32	812	455
PPS	250	325	32	812	455
RPS/JR	250	325	32	812	455
CDS	250	325	32	812	455
ADMINISTRATIVE ENTITIES	2,620	1,310	131	3,275	7,925
MINISTRY OF INTERIOR	65	25	4	67	50
USAID	5	5	2	5	5
US EMBASSY	5	5	2	5	5
IFES	5	5	2	5	5
TOTALS	12,000	10,000	1,000	25,000	20,000

### **APPENDIX 3**

## DISTRIBUTION OF POSTERS

**APPENDIX 4**

## TOURNAGE VIDEO POUR LA FORMATION DES MEMBRES DES BUREAUX DE VOTE

Le film sera realise sur la base d'un plan de tournage. Il mettra en valeur le message necessaire pour la comprehension facile du systeme et de leur taches par les membres des bureaux de vote.

Duree: 13 minutes

Contenu:

- **Les operations de vote et leur controle:**

- \* Ouverture du scrutin
- \* Reception des votes
  - preuve du droit de vote
  - identification de l'electeur
  - operation materielle du vote

- \* Constatation des votes

- \* Le controle des operations de vote

- \* La police du Bureau de Vote

- \* Les deliberations du Bureau de Vote

- \* La cloture du scrutin

- **Le depouillement des votes:**

- \* Les differentes taches et roles
- \* Le depouillement
  - les prealables
  - l'organisation de la table
  - la determination des suffrage (exprimes et obtenus)
- \* La proclamation des resultats
- \* La redaction des proces-verbaux
- \* La transmission des documents

## **APPENDIX 5**

DISTRIBUTION OF AUDIO TAPES

	OUOLOF	PULAAR	SERERE	DIOLA	MANDINGUE	SONINKE	TOTAL
PS	240	160	120	140	100	40	800
PDS	240	160	120	140	100	40	800
CDP/GG	150	100	75	88	62	25	500
BCG	97	65	49	57	41	16	325
LD/MPT	195	130	98	114	81	32	650
PDSR	150	100	75	88	62	25	500
AJ/PADS	165	110	83	96	69	27	550
UDF/M	97	65	49	57	41	16	325
RPJS	97	65	49	57	41	16	325
PSR	97	65	49	57	41	16	325
PIT	150	100	75	88	62	25	500
UDSR	97	65	49	57	41	16	325
FSD	97	65	49	57	41	16	325
BDDT	97	65	49	57	41	16	325
RND	135	90	68	79	56	22	450
MSU	97	65	49	57	41	16	325
JLU	97	65	49	57	41	16	325
PPS	97	65	49	57	41	16	325
PRS/JR	97	65	49	57	41	16	325
CDS	97	65	49	57	41	16	325
ADMINISTRATIVE ENTITIES	393	262	197	229	164	65	1310
MINISTRY OF INTERIOR	7	5	4	5	3	1	25
USAID	1	1	1	1	1	1	6
US EMBASSY	1	1	1	1	1	1	6
IFES	1	1	1	1	1	1	6

## **APPENDIX 6**

DISTRIBUTION OF VIDEO TAPES

RECIPIENTS	OUOLOF	PULAAR	SERERE	DIOLA	MANDINGUE	SONINKE	TOTAL
PS	24	16	12	14	10	4	80
PDS	24	16	12	14	10	4	80
CDP/GG	15	10	8	9	6	2	50
BCG	10	6	5	6	4	1	32
LD/MPT	20	13	10	11	8	3	65
PDSR	15	10	8	9	6	2	50
AJ/PADS	17	11	8	10	7	2	55
UDF/M	10	6	5	6	4	1	32
RPJS	10	6	5	6	4	1	32
PSR	10	6	5	6	4	1	32
PIT	15	10	8	9	6	2	50
UDS/R	10	6	5	6	4	1	32
FSD	10	6	5	6	1	1	32
BDDT	10	6	5	6	4	1	32
RND	13	9	7	8	6	2	45
MSU	10	6	5	6	4	1	32
PLP	10	6	5	6	4	1	32
PPS	10	6	5	6	4	1	32
RPS/JR	10	6	5	6	4	1	32
CDS	10	6	5	6	4	1	32
ADMINISTRATIVE ENTITIES	33	29	16	18	17	16	131
MINISTRY OF INTERIOR	1	1	1	1	1	1	5
USAID	1	1	0	0	0	0	0
US EMBASSY	1	1	0	0	0	0	0
IFES	1	1	0	0	0	0	0
	300	200	150	175	125	50	

