

Aminata Diaw

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2000

INTRODUCTION

Le Sénégal a été, jusqu'au moment des conférences nationales, une des rares exceptions citées pour traduire la réalité démocratique en Afrique. Ce statut de modèle et d'exception ne saurait traduire une effectivité définitive de la démocratie sénégalaise : on peut en effet retrouver l'historicité de celle-ci dans les péripéties de cette lutte très âpre entre pouvoir et opposition pour l'instauration de règles et procédures garantissant et consolidant à la fois la démocratie et l'Etat de droit et ce, durant toute la décennie 90.

Cette dernière admet en fait comme point de départ l'élection présidentielle de 1988 avec ce que Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf ont appelé le « temps des crises » pour caractériser un contexte social très dur, effet de l'ajustement structurel. Au-delà de ce contexte, mérite surtout d'être souligné l'épuisement du compromis post-colonial (pays de ndiggël et modèle islamo-wolof) ; par ailleurs le maillage de la société sénégalaise avec l'approche technocratique a ouvert de nouvelles perspectives à la contestation et à la société civile. Dans quelle mesure tout cela s'est-il traduit au niveau de la gouvernance politique ?

L'expérimentation du sharing power, l'élaboration d'un code électoral consensuel, la mise sur pied de l'ONEL, du HCA, la décentralisation sont autant d'indications sur les problèmes de gouvernabilité de la société sénégalaise, sur les obstacles surmontés par la classe politique pour trouver des solutions adéquates. De manière générale ce que donne à lire la décennie 90 c'est une autonomisation plus grande de la société qui dès lors peut faire valoir de plus grandes exigences démocratiques ; dans quelle mesure cela a-t-il consolidé la pratique de la bonne gouvernance, l'Etat de droit et surtout influé sur le Développement humain ? Nous essaierons dans un premier temps de voir la quête de la transparence qui est au cœur de la problématique politique et de la bonne gouvernance au Sénégal, avant d'en venir aux différents acteurs qui ont le plus marqué le champ de la démocratisation en terme d'impact, de symbolique et surtout d'efficacité. Et parce qu'il ne s'agira pas ici d'examiner de façon exhaustive le rôle de ces différents acteurs nous essaierons de les regrouper en acteurs institutionnels et en acteurs sociaux pour montrer comment les uns et les autres vont agir sur cette déconnexion du politique et du social qui caractérise la démocratie sénégalaise

I- LA QUETE DE LA TRANSPARENCE AU CŒUR DE LA PROBLEMATIQUE DEMOCRATIQUE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE AU SENEGAL

1- La compétition électorale et le défi de la transparence

Si l'an 2000 constitue un repère pour l'imaginaire politique sénégalais du fait de la geste nationaliste rappelée par le chanteur et du fait de l'alternance réalisée, on peut cependant regarder 1988 comme une date symbolique qui ouvre une séquence historique, laquelle marque la fin de l'hégémonie du parti socialiste. Selon Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf : « l'affrontement entre ces deux logiques, l'une logée au cœur de l'Etat et défendant la reproduction de ses institutions, l'autre en rupture avec les institutions de l'Etat, a structuré les élections de février 1988 »¹.

Le contexte préélectoral reste marqué d'une part par une tension forte sur le front social, et d'autre part, par le rejet du code électoral de 1982, lequel rejet s'est fait jour avec les élections de 1983. Les programmes d'ajustement avec les nouvelles politiques et leurs conséquences sociales désastreuses sont bien la preuve de l'épuisement du modèle néo-colonial de croissance. Selon l'expression pertinente de Mohamed Mbodj, la « crise trentenaire de l'économie arachidière »² est le fruit d'une politique agricole marquée par des considérations externes au monde rural. L'absence d'incitation dans le contrôle de la filière agricole combinée à la sécheresse, à la faiblesse du niveau de formation et d'organisation ont servi de justification au désengagement de l'Etat avec la libéralisation et la vérité des prix. Cette nouvelle politique agricole (NPA) qui visait à faire jouer les règles de l'économie de marché dans le secteur agricole n'a pas eu les effets escomptés, la filière étant toujours déficitaire³.

Il convient toutefois de souligner que le monde agricole n'a pas le monopole de ces effets sociaux négatifs ainsi que l'indique la baisse du pouvoir d'achat des populations urbaines.

D'une manière générale, les différents programmes (Programme de stabilisation à court terme couvrant la période 1978-79, le Plan de redressement économique et financier de 1980 à

¹ Momar Coumba DIOP & Mamadou DIOUF, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala, 1990, p. 308

² *Sénégal, Trajectoires d'un Etat*, (sous la direction de Momar Coumba Diop), Série de livres du CODESRIA, 1992

³ La baisse de l'utilisation de l'engrais du fait de l'abandon de la subvention, la baisse du prix de l'arachide donnent à voir des paysans qui subissent de plus en plus la baisse de leurs revenus et se trouvent obligés d'avoir recours à une commercialisation parallèle. Du reste, le Parti socialiste n'a pas manqué de relier ces effets négatifs à la mise en application de la nouvelle politique agricole. Au niveau de l'encadrement du monde rural (SODEVA, SOMIVAC, SONAR, SODAGRI, ISRA, STN), on note en fin décembre 1986, 56,7 % de déflatés.

1985, le Programme d'ajustement à moyen et long terme de 1985 à 1992) avaient pour objectif de remettre en cause l'interventionnisme de l'Etat afin d'apporter des correctifs structurels, en cherchant à assurer la relance de l'économie et surtout à fortifier sa compétitivité par le biais des privatisations et des exportations. La réforme de la fonction publique, la restructuration du secteur bancaire, la liquidation de certaines entreprises publiques montrent, de façon très nette, que le point focal des programmes d'ajustement structurel et des nouvelles politiques reste l'emploi, ou tout au moins son contrôle, même si certains ont notifié les résultats mitigés de l'ajustement par la main d'œuvre au moins jusqu'en 1988. Même mitigé, l'impact social n'en est pas moins important. Selon la Banque mondiale et sur la période de 1986 à 1991, les pertes d'emploi se chiffrent à 11000 avec les trois secteurs déjà cités et ciblés par la réforme de la fonction publique, la restructuration des banques et la liquidation des entreprises publiques. Selon Babacar Fall, «dès 1987-88, une rupture majeure est notée dans la structure classique de l'emploi moderne avec le nouveau rôle que joue le secteur informel dans l'économie moderne. Un deuxième renversement de tendance s'est opéré avec l'émergence du secteur informel comme principal employeur en ville»⁴.

La volonté de contenir l'emploi qui, en 1985, représentait 60 % des dépenses publiques et contribuait substantiellement au déficit public, a signifié pour l'Etat une réduction drastique de sa capacité de recruter.

Le problème de l'emploi ne doit point masquer l'ampleur des effets de l'ajustement : la hausse des prix des produits de consommation courante, la stagnation des revenus, le fait que les salariés supportent plus l'impôt que les détenteurs de revenus de non salariaux, les coupes sombres dans les budgets sociaux tels que la santé, l'enseignement etc. L'université, lieu par excellence de la contestation, n'est pas absente de ce front social très tendu. La brutale répression policière avec une centaine de blessés selon des sources estudiantines radicalise un mouvement articulé essentiellement autour du problème des bourses. Par ailleurs, la révolte policière d'avril 87, la radiation de 6265 policiers donnent une idée de l'ampleur et la multiplicité des conflits auxquels l'Etat doit faire face et surtout le contexte de malaise social dans lequel ces élections de 1988 vont se dérouler⁵.

Ce contexte électoral très tendu n'a pas échappé à l'opposition, surtout au candidat A. Wade qui a axé son discours autour de slogans ciblés tels que «sopi» ou encore le kilo de riz à 60 FCFA, justifiant ainsi l'alternance par les conséquences sociales des nouvelles politiques en

⁴ *Ajustement structurel et Emploi* (sous la direction de Babacar Fall), Dakar, CODESRIA, p.16

⁵ voir *Le Sénégal sous Abdou Diouf*

œuvre. En prenant l'initiative des opérations, l'opposition a cherché non seulement à mettre en exergue ce qu'il considère comme étant de l'incompétence de la part du pouvoir mais aussi, la gestion patrimoniale et la corruption qui en est le corollaire. Néanmoins, le « temps des crises » n'a pas débouché sur les résultats escomptés par le Sopi. La violence post-électorale, les émeutes urbaines traduisent la déchirure d'un tissu social malmené par la crise du ndiggël et du modèle islamo-wolof avec la persistance du conflit casamançais. L'arrestation des leaders de l'opposition avant la proclamation officielle des résultats, l'instauration de l'état d'urgence traduisent, si besoin en est, la situation d'une logique étatique qui, pour sa propre survivance, ne peut s'offusquer de quelques cas de violation de droits de l'homme. Il reste entendu que la contradiction entre l'impératif du maintien de l'ordre public et la nécessité du consensus, pierre angulaire de la pratique politique de Abdou Diouf ne pouvait se résorbait que dans la décrispation, dans la prospection d'une nouvelle stratégie de rupture qui ne devait pas laisser intact le front unitaire de l'opposition. L'appel du Président de la République, la rencontre Diouf-Wade, la convocation de la table-ronde, le congrès de Rénovation et d'ouverture du Parti Socialiste au pouvoir traduisent, d'une certaine façon, les turpitudes d'une pratique hégémonique du pouvoir qui atteint ses propres limites et doit désormais se réduire au compromis, à la concertation et au partage. Le gouvernement de majorité présidentielle élargie qui en a résulté avec la participation du PDS, principal parti de l'opposition, et du PIT, parti marxiste, a-t-il effectivement créé un meilleur ancrage de la démocratie par le biais d'un consensus retrouvé autour de règles et procédures démocratiques?

Si le Sénégal s'enorgueillit d'avoir expérimenté sa première compétition électorale en 1948, il constitue aussi un pays où cette tradition a souvent été entachée de fraudes et de contestations. A cet égard, la décennie 90 illustre parfaitement ce combat pour la transparence des élections, condition sine qua non pour un scrutin accepté par tous et donc nécessairement incontestable. Aussi, le code électoral, instrument juridique pour atteindre un tel objectif, a-t-il mobilisé les énergies de la classe politique, certains segments de celle-ci allant même jusqu'à conditionner leur participation à la compétition au toilettage de ce texte. La bataille a porté autour des différents points que sont l'association des partis politiques à l'élaboration du fichier électoral, de la distribution des cartes, le contrôle des opérations électorales, le recensement des voix, la limitation des mandats du président de la république, le secret du vote par la présence de l'isoloir, l'identification de l'électeur, etc. Le message du Président de la République le 3 avril 1989 propose une révision du code électoral, l'élaboration de la charte de la démocratie et un accès des partis politiques aux médias d'Etat. Cependant, concernant la

révision du code électoral, les propositions de modification laissent intactes le passage facultatif à l'isoloir, l'interdiction faite au partis de présenter des listes d'union, la composition des bureaux de vote où l'opposition s'estimait sous représentée. Le contexte marqué par la création du gouvernement de majorité présidentielle élargie avec en plus du PS, le PIT et le PDS, et par le boycott par l'opposition des élections municipales de 1990 a permis de convenir de la création d'une « commission cellulaire provisoire » pour la rédaction d'un nouveau code électoral et de celle du Haut Conseil de la Radio et de la Télévision pour l'accès non discriminatoire des partis politiques aux médias d'Etat.

Les élections de 1996 ont sans doute été les plus désorganisées, les plus chaotiques et les plus décriées par l'opposition.

Une organisation comme la RADDHO qui a depuis 1992 mené des missions d'observation des élections en Afrique, a eu toujours comme observateur à prendre part aux différentes élections depuis 1993 : législatives et présidentielles de 1993, élections régionales, municipales et rurales de 1996, élections législatives de 1998, élections présidentielles de 2000. Malgré la modestie de son intervention lors des élections de 1993 et de 1996, son implication plus systématique lors des législatives de 1998 permet d'accorder une plus grande attention aux dysfonctionnements répertoriés.

Encadré 1

Liste des dysfonctionnements répertoriés par la RADDHO

- 1) aux heures d'ouverture tardive de certains bureaux de vote liées essentiellement à un manque total ou partiel de matériel de bureau de vote et à l'absence de certains présidents de bureaux de vote.
- 2) à l'identification des électeurs (fausses cartes nationales d'identité en circulation, certificats de conformité douteux).
- 3)aux commissions groupées dont les méthodes archaïques de travail ne facilitent guère la recherche de la carte d'électeur : les cartes d'électeurs entassées en vrac entraînant des lenteurs énormes dans la recherche. Ainsi, nombre d'électeurs n'ont pu accomplir leur devoir de vote et cela s'est répercuté sur le taux de participation qui est déjà très faible.
- 4) à l'absence de rigueur dans le choix de membres de bureaux de vote qui sont souvent mal formés aux mécanismes électoraux et maîtrisent mal les dispositions du code électoral ;
- 5) au faible taux de participation du corps électoral (inférieur ou égal à 50 % des inscrits) ;
- 6) à l'insuffisance dans la formation des agents électoraux ;
- 7) au manque de maîtrise des opérations du dépouillement ;
- 8) à l'absence de décompte des bulletins de vote avant le dépouillement ;

- 9) au mauvais emploi de l'encre indélébile ;
- 10) à l'absence ou à l'arrivée tardive de responsable de bureau de vote ;
- 11) à l'existence de bureaux de vote parfois non fonctionnels (exiguïté, dispositions du matériel, éclairage défectueux, lampes tempêtes sans pétrole, etc.
- 12) à la faible représentation des délégués des partis dans les bureaux de vote comme d'ailleurs dans les commissions de distributions des cartes électorales y compris à Dakar ;
- 13) à la garantie douteuse du secret du vote du fait de la mauvaise qualité des isolements (tissus transparents et/ou translucides) ;
- 14) à l'absence de poubelles appropriées ;
- 15) à l'insuffisance des bulletins de vote de certains partis ;
- 16) au trafic d'influence, il est temps de mettre un terme au problème auquel donne lieu le vote du chef de l'Etat de même que certains leaders de l'opposition ;
- 17) au recours à la violence de représentants de certains partis politiques»⁶.

Si pour l'essentiel ces manquements sont le fait de l'administration, il n'en demeure pas moins que les partis politiques comme les citoyens ont aussi leur part de responsabilité.

La mise sur pied de l'ONEL, structure de compromis entre les requêtes de l'opposition et du parti au pouvoir, n'a pas mis un terme au rôle ambigu de l'administration. Les rapports assez tendus par moments entre le Général Lamine Cissé , ministre de l'intérieur, et le Général Mamadou Niang qui a dirigé la première équipe de l'ONEL, traduisent les difficultés pour un strict respect des prérogatives des uns et des autres comme par exemple l'accès au fichier informatique de la DAF (direction de l'automatisation du fichier). Il ne s'agit pourtant pas d'avoir une vision manichéenne qui diaboliserait l'administration. La création en décembre 1997 de la DGE (la direction générale des élections) au ministère de l'intérieur est bien le signe d'une volonté de rationaliser davantage le rôle de l'administration pour enfin avoir des élections transparentes et incontestables.

Encadré 2

Au ministère de l'intérieur différentes structures sont impliquées dans le processus électoral.

- La Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) qui date de plus de 20 ans est chargée de la gestion des fichiers dont celui électoral ; elle le gère en le mettant à jour surtout.
- La Direction Générale des Elections (DGE) dont la création est récente se voit confier l'organisation matérielle des élections, l'acheminement du matériel dans les différentes

localités. Cette structure comprend la Direction de la communication et de la formation et la Direction des opérations électorales.

- La Direction de l'Administration Générale et de l'Administration Territoriale (DAGAT) qui coiffe les gouverneurs, préfets et sous-préfets

- La Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN), chargée de la sécurité des élections. La sécurité des élections en milieu rural est assurée par l'Etat major des Forces Armées.

Si le pouvoir politique, par la mise sur pied de certaines structures, par certains actes (nomination de généraux à la tête de structures impliquées dans le processus électoral) a donné des signaux assez forts pour exprimer sa volonté d'organiser des élections crédibles et d'avoir un scrutin incontestable, il reste cependant que l'initiative pour la transparence, condition de possibilité de la légitimité, a surtout été le fait de l'opposition, et de surcroît dans un cadre unitaire. La dernière en date est bien le FRTE (front pour la régularité et la transparence des élections relayé entre les deux tours de scrutin par le FAL ou front pour l'alternance) qui, grâce à l'affaire des cartes israéliennes, a trouvé argument pour pouvoir être impliqué dans le toilettage et la fiabilisation du fichier électoral. On voit ainsi que de part et d'autre, c'est-à-dire du côté du pouvoir comme du côté de l'opposition, il y a eu une conjugaison des forces, une coopération qui malgré les suspicions du début a fini par être fructueuse pour la démocratie. Le fait que la société civile soit intervenue comme médiateur pour cette coopération semble signifier qu'en fait c'est la société dans son ensemble qui était mûre et déterminée pour la transparence.

2- Des instruments de la transparence

Parce qu'elle a été l'objectif de tout ou partie de la classe politique, la question de la transparence a focalisé autour de ces dernières années le débat autour d'un code électoral, d'un fichier électoral et de cartes d'électeurs qui puissent garantir suffisamment la crédibilité des élections. A travers ces trois paramètres, on peut mesurer combien a été longue la quête de transparence, combien le rapport de forces politiques sur le terrain l'a rendue douloureuse par exemple du fait des privations de liberté avec l'arrestation de certains leaders politiques...

⁶ Raddho, *Rapport sur l'observation des élections législatives du 24 mai 1998 au Sénégal*, Dakar, Avril 1999, pp.11-12.

2.1. Le code électoral

El Hadj Mbodj soulignait en 1992 le caractère exceptionnel du code électoral sénégalais du fait qu'il traduisait «les aspirations profondes des acteurs politiques»⁷. En effet le code électoral n'a pas le fait de l'administration qui a été marginalisée mais plutôt la conséquence des interpellations de la classe politique, interpellations qui ne sont point étrangères au scrutin de 1988. La commission nationale de réforme du code électoral qui a été instituée par un décret du Président de la République a de façon scrupuleuse pris en charge les points d'accord des différents acteurs politiques portant essentiellement sur la régularité des élections et le statut du chef de l'Etat et laissant de côté le mode de scrutin pour l'élection du Président de la République et pour les députés. Le travail de la commission a été ratifié comme tel par l'Assemblée Nationale.

De ce code consensuel et salué par tous, on peut retenir que le contrôle de la régularité de la campagne électorale est désormais pris en charge dans le cadre de la « décentralisation des compétences électorales » qui entérine la suppression de la Cour Suprême : il porte sur les actes de propagande électorale déguisée pendant les trente jours de la pré-campagne, la propagande électorale le jour du scrutin, sur tout procédé de publicité commerciale. Est pris en charge aussi un traitement égal des candidats par rapport à l'allocation des ressources publiques, par rapport à l'utilisation des media audiovisuels d'Etat (cf. le HCRT), l'immunité des candidats. La sincérité des opérations électorales a été une préoccupation majeure des acteurs politiques ; aussi en mémoire des fraudes, des votes multiples moult fois dénoncés, le code a veillé à la protection de la volonté de l'électeur d'une part en imposant l'identification de l'électeur par sa carte d'électeur mais aussi par une pièce d'identité, d'autre part en rendant le passage à l'isoloir obligatoire. L'autre aspect convenu de la garantie de la sincérité des opérations électorales réside dans le découplage de la proclamation des résultats avec une phase administrative dévolue à la commission nationale de recensement des votes⁸ et d'une phase judiciaire avec le Conseil constitutionnel⁹. Le Ministère de l'intérieur perd ainsi une de ses prérogatives.

D'une manière générale, le jugement de Mbodj mettant en exergue le caractère consensuel du code électoral pour le présenter comme une force indiscutable est fondé à juste titre. Le code électoral consensuel, fruit du travail de la Commission nationale de réforme du code électoral en collaboration avec quatorze partis politiques, a été l'expression de la volonté de la classe

⁷ Mbodj El Hadj, « La démocratie multipartisane sénégalaise à la lumière du nouveau code électoral » *Alternative Démocratique*, n° 6, juillet-décembre 1992, p.73

⁸ il s'agit d'une proclamation provisoire

politique de créer les conditions de possibilité d'un jeu démocratique pacifié et civilisé : usage obligatoire de l'encre indélébile et de l'isoloir, refonte du fichier électoral, présence de représentants de partis dans les bureaux de vote, majorité électorale à 18 ans et non 21 ans... La campagne électorale de 1993, plus civilisée que celle de 1988, témoigne de cette volonté d'avoir un jeu pacifié, même si la suspicion demeure surtout à l'endroit de l'administration et ce, relativement à la rétention des cartes d'identité, à l'éclatement des bureaux de vote qui fait du retrait des cartes un marathon, et aux circuits parallèles de distribution de cartes. Par ailleurs, l'utilisation massive d'ordonnances lors du scrutin posent deux questions de fond : «les procédures liées au mode de fonctionnement et de prise de décisions de la CNRV seul organe habilité à proclamer les résultats provisoires et le problème de l'acheminement des résultats par des personnes qui ne sont pas assermentées » (6). La présence d'observateurs étrangers qui, du reste, ne peuvent jouer leur rôle que le jour du scrutin, le blocage de la commission nationale de recensement de vote (CNRV), la démission du président du Conseil constitutionnel, M. Kéba Mbaye avant la proclamation des résultats, l'assassinat du vice – président du Conseil constitutionnel, la décision des médias de publier des résultats qui, à l'arrivée, ne furent pas identiques, montrent d'une certaine façon que la pratique politique doit beaucoup à la culture démocratique ou à l'absence de culture démocratique. L'impératif de transparence garde encore toute sa pertinence et ce, d'autant plus qu'il est déterminant pour la question de la légitimité.

Les élections régionales, municipales et rurales de 1996 illustrent parfaitement cette situation de fait en mettant à nu les manquements graves de la part de l'administration (Ministère de l'intérieur), chargée de l'organisation matérielle du scrutin. La presse a en effet relaté pendant la campagne pour les présidentielles de février 2000, les propos de Maham Diallo, membre de L'URD mais gouverneur de Dakar à l'époque, évoquant cette connexion tacite entre l'administration et le parti au pouvoir et la stratégie en résultant pour la reconquête de Dakar surtout.

La présidentielle de 2000 n'a pas manqué de faire ressurgir cette suspicion relative au code électoral au sein de la commission ad-hoc sur la réforme du code électoral composé de 14 membres et présidée par le député-maire Mbaye Jacques Diop ; comme d'habitude, la fiabilité du fichier, l'identification de l'électeur, la commission de distribution des cartes ont fait l'objet de désaccord à quelques semaines du scrutin même si par ailleurs un consensus a pu être trouvé à la même date sur différents points. On peut à cet effet citer par exemple l'article

⁹ il s'agit d'une proclamation définitive

L 12 qui permet à l'ONEL en cas de manquement de saisir les juridictions et que la réparation puisse être faite avant le scrutin, ou alors l'extension de l'immunité des membres de l'ONEL aux délégués qui aident l'institution le jour du scrutin.

Toutes les batailles politiques et de procédures qui ont opposé le PS et l'opposition montrent en un certain sens les limites de l'inculturation des valeurs démocratiques du fait de la surdétermination de la conquête du pouvoir.

2.2. Le fichier électoral

Selon l'article L29 du code électoral, « il existe une liste électorale pour chaque commune, pour chaque commune d'arrondissement et pour chaque communauté rurale, de même que dans chaque représentation diplomatique ou consulaire ». Cette liste électorale constitue le document officiel qui répertorie l'ensemble des électeurs pour les différentes élections : municipales et rurales, régionales, législatives et présidentielles selon un scrutin qui est soit majoritaire soit majoritaire et proportionnelle. Parce qu'elle est permanente, elle ne peut faire l'objet que d'une révision annuelle ou exceptionnelle organisée par l'administration. Tout citoyen dont le nom y figure en qualité d'électeur jouissant de ses droits civils et politiques doit y être réintégré s'il est radié sans motif.

Sa fiabilité constitue une condition non suffisante mais absolument nécessaire de la fiabilité et de la transparence des élections. On note à ce propos la responsabilité très grande de l'administration si on tient compte de l'article 35 du code électoral qui formule la disposition suivante : «les listes électorales sont établies dans chaque commune, dans chaque commune d'arrondissement, par une ou plusieurs commissions administratives composées du Maire ou de son représentant, d'un délégué de l'administration désigné par le Préfet faisant fonction de Président et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué». Il apparaît très clairement qu'aucune modification sur la liste électorale ne peut être faite en dehors de cette commission ; toute modification ou radiation doit être motivée et comporter des preuves. Cependant la liste électorale a, de façon permanente, fait l'objet de suspicion du fait de son établissement par une administration que les acteurs politiques ont constamment considérée comme partisane. Le rapport final de l'ONEL pour les élections législatives du 24 mai 1998 fait état de cette suspicion malgré l'objectivité requise des membres des commissions administratives: « [...] la garde des documents, en particulier, des carnets d'inscription, de radiation et modification pendant les arrêts de fonctionnement des commissions, notamment

la nuit, mérite réflexion, car c'est en ces périodes que s'opèrent les plus nombreuses irrégularités constatées au cours des révisions des listes électorales»¹⁰.

Cette invite de l'ONEL est fondée. Il faut se rappeler qu'elle émane d'un organisme de supervision et de contrôle qui a été mis en place assez tardivement et, de ce fait, n'a pu exercer son rôle que pendant les deux derniers mois sur les six durant lesquels s'effectue la révision. Nonobstant cette difficulté majeure, l'ONEL a pu constater de nombreuses violations du code électoral.

Encadré 3

Cas de violations répertoriées par l'ONEL dans son rapport du 30 juillet 1998 :

- le non respect des dispositions de l'article R27 prescrivant la prise des décisions de la commission au moment de la demande d'inscription, de radiation, ou de modification, en présence du demandeur.
- mieux, à la suite d'un modus vivendi adopté par les représentants des partis politiques au sein des commissions administratives, celles-ci ont procédé à des inscriptions sur la base de listes présentées par des tiers demandeurs ou par les représentants des partis eux-mêmes.
- de même dans certaines circonscriptions, des présidents de commission ont procédé à des inscriptions, la nuit, pendant les arrêts des travaux de la commission. Ils remplissaient, seuls, chez eux, les carnets dont ils avaient la charge d'assurer la garde et la conservation.
- dans de nombreuses circonscriptions administratives, il a été constaté le peu d'intérêt accordé à la présence physique des citoyens pour leur inscription sur les listes électorales. Cette inscription était acceptée par certaines autorités administratives et effectuée par les commissions sur la base d'une présentation de cartes d'identité par une tierce personne, ou d'une liste de candidats à l'inscription avec indication du numéro de la pièce d'identité en face de chaque nom¹¹.

On peut ajouter à cette liste de cas de violation du code électoral, les radiations comme c'est le cas à Mbacké et Kaolack, d'électeurs présumés décédés, supposés avoir définitivement quitté la localité ou le territoire, des électeurs soit-disant émigrés ou transférés d'un village à un autre, des villageois détachés d'une communauté et rattachés à une autre.

¹⁰ Rapport de l'ONEL pour les élections législatives du 24 mai 1998, p.33

¹¹ ibid p.35

Le constat notifié de ces nombreux manquements, outre une interprétation non conforme du code électoral, a le mérite de situer de façon plus objective les différents niveaux de responsabilité des acteurs impliqués dans le processus électoral.

La responsabilité de l'administration est très grande en ce sens qu'on peut remarquer que les différents membres de la commission administrative ne contrôlent pas de façon continue le rythme des révisions. Cette responsabilité n'est pas exclusive cependant : le déficit de conscience citoyenne qui pousse certains citoyens à laisser d'autres agir en leur lieu et place pour figurer sur la liste, l'absence de certains partis politiques des commissions administratives pour procéder à leur devoir de contrôle, le consensus ou *modus vivendi* de certains partis présents dans les commissions pour procéder à des inscriptions en violation flagrante avec le code électoral (lettre du ministère de l'intérieur au président de l'ONEL 14 octobre 1997) montrent à l'évidence que les manquements ont été de tous bords et surtout qu'ils mettent à rude épreuve la fiabilité du fichier électoral.

La fiabilité du fichier électoral en tant qu'elle traduit la physionomie réelle de l'électorat sénégalais pose en amont celle de la carte nationale d'identité, du fichier d'état civil, source de possibles manipulations. Le rapport de l'ONEL de 1998 insiste du reste sur cet aspect en mettant l'accent sur les raisons sociologiques qui font que l'état-civil demeure toujours absent de la culture sénégalaise, ce qui nécessite une éducation à la citoyenneté.

L'automatisation du fichier électoral par la Direction de l'Automatisation du Fichier (DAF) aurait pu constituer une solution à cette non fiabilité du fichier qui fait qu'elle a été de façon permanente au cœur des revendications de l'opposition. L'élection présidentielle de février-mars 2000 a porté à un point crucial le débat sur la fiabilité du fichier et la nécessité impérieuse de l'auditer et ce, malgré sa mise à disposition sur le net.

Cette requête sempiternelle de l'opposition est moins le fait d'une suspicion purement subjective que la résultante de l'historique même de ce fichier.

Le fichier électoral date de la fin des années 70. De 1977 à 1998, ce fichier n'a pas connu de toilettage, comportant de ce fait des personnes décédées ou d'autres qui avaient perdu leurs droits civiques. La fiabilisation d'un fichier qui, en 1998, comportait 3500000 électeurs¹² devait passer par la constitution d'un noyau dur. L'hypothèse de départ consistait à constituer le noyau dur avec ceux qui avaient effectivement voté en 1998 ; le fait que les registres d'émargement aient été brûlés par le Conseil constitutionnel a finalement obligé la DAF à le constituer mais avec les électeurs qui avaient retiré leurs cartes pour les élections de 1998 soit

¹² Tous les chiffres fournis ici nous ont été communiqué par M. Habib Fall, directeur de la DAF lors de l'entretien que nous avons eu avec lui.

au total 1781761. Tel est le noyau dur qui servira en 1999, lors de la révision exceptionnelle de cinq mois pour la présidentielle de 2000. Cette révision a permis 1011781 nouvelles inscriptions et 173347 radiations ; à la fin de la révision, le chiffre provisoire était de 2620195 électeurs avec un stock mort de 1000000 d'électeurs. Ceci constitue un premier niveau dans le travail de fiabilisation du fichier électoral. Le travail de consolidation du fichier électoral a consisté pour la DAF en l'identification d'inscriptions multiples, ou encore d'inscrits mineurs¹³.

Le deuxième moment dans le travail de fiabilisation du fichier électoral est consécutif à la marche du FRTE le 2 février 1999 pour l'audit du fichier, à l'acceptation par le Ministre de l'intérieur Lamine Cissé d'un audit avec les experts de la société civile ou FACS et ceux du FRTE. Cet audit (10 février-26 février 2000) a permis de conclure à la fiabilité suffisante du fichier pour les compétitions de 2000 en mettant en exergue plusieurs points : l'existence de 23 électeurs seulement qui avaient bénéficié de décision sans être par ailleurs intégrés dans le fichier, la présence de 2470 doubles apparents, l'inexistence de doubles inscriptions identiques, l'existence d'un fichier unique sur la base de laquelle a été établi pour les partis politiques une liste de contrôle des électeurs classés par bureau de vote.

Au terme de cet audit, le fichier comportait 2724368 électeurs dont 106192 électeurs votant à l'étranger.

Le travail de fiabilisation du fichier a eu aussi des répercussions positives sur les rapports entre l'ONEL et le Ministère de l'intérieur, le technicien de l'ONEL étant lui même domicilié à la DAF.

2.3. Les cartes d'électeurs

Que les acteurs politiques aient eu à dénoncer les votes multiples lors des différentes consultations électorales est la preuve que toute fiabilisation du processus électoral doit nécessairement prendre en charge celle des cartes d'électeurs.

La révélation par le candidat Moustapha Niasse lors de la présidentielle de février-mars 2000 d'une commande secrète en Israël de cartes d'électeur, alors même qu'un marché public à la régulière avait désigné l'imprimeur Sanchez, avait jeté un immense trouble dans la classe politique et dans l'opinion publique sénégalaise alimentant à nouveau la suspicion. L'ONEL qui a été saisi par le Ministère de l'intérieur après la commande a décidé de mener une enquête le 6 janvier 2000 pour savoir, d'une part, s'il était nécessaire d'effectuer une telle commande et, d'autre part, si les procédures d'attribution des marchés ont été régulières. Sur

¹³ 3236 mineurs s'étaient inscrits pour les présidentielles de 2000

ces deux questions l'ONEL a donné raison au Général Lamine Cissé, Ministre de l'intérieur ; la «carte israélienne», contrairement à celle de l'imprimeur Sanchez, est informatisée et personnalisée et présente, de ce fait, des garanties de non falsifiabilité. Par ailleurs, l'enquête a permis à l'ONEL de constater qu'une Commission nationale des marchés publics a effectivement siégé pour les «cartes israéliennes». Si l'ONEL n'a rien eu à redire sur la légalité de la procédure pour les «cartes israéliennes», il n'en formule pas moins des reproches à l'endroit du Ministère. Le secret qui a présidé à la confection de ces cartes n'était pas de nature à permettre à l'ONEL d'exercer correctement sa mission de contrôle même s'il était justifié pour le Ministère par la volonté de certains de procéder à la multiplication frauduleuse des cartes.

L'épisode des «cartes israéliennes» illustre encore une fois les relations assez complexes voire compliquées entre ces deux structures que sont l'ONEL et le Ministère de l'intérieur, ce qui ne contribue point à rassurer l'opinion publique sur la transparence et la fiabilité du processus électoral.

L'ONEL d'un point de vue réglementaire est chargé du contrôle et de la supervision de la production des cartes d'électeurs, aussi doit-il prendre l'initiative de ce contrôle et surtout s'en donner les moyens. Il faut reconnaître cependant que cette mission se révèle plus difficile dans la pratique du fait surtout de ses moyens limités. Pour les élections présidentielles de 2000, le Ministère de l'intérieur a donné la priorité à la fiabilité des cartes d'électeurs, en se conformant bien entendu aux lois et règlements. La décision a été prise le 5 décembre 1999 de faire fabriquer des cartes fiabilisées, ce qui ne modifiait en rien la nécessité impérieuse de les distribuer le 26 décembre 1999 selon le calendrier républicain. Devant l'impossibilité de les faire fabriquer à Dakar, la décision a été prise de les commander au partenaire de ATI, COMPAQ basé en Israël qui a donné son accord pour les livrer en 20 jours. Il était stipulé dans le contrat qu'au delà du 25 décembre, le fournisseur ne serait pas payé¹⁴ et que le Ministère n'utiliserait point ces cartes. Pour des raisons stratégiques et d'incertitude, le Ministère a préféré agir seul et en secret : les raisons avancées pour la non association des partis politiques et de l'ONEL tiennent à l'ampleur de la publicité qui aurait été donnée à cette affaire d'une part, et d'autre part à la lenteur des procédures d'action pour la structure de supervision et de contrôle. Ces raisons stratégiques et d'incertitude expliquent dans le même temps pourquoi le Ministère a laissé la fabrication des cartes chez l'imprimeur Sanchez suivre son cours.

¹⁴ les cartes sont arrivées le 25 décembre à 21 heures à l'aéroport Léopold Sédar Senghor et toutes les dispositions ont été prises pour qu'elles sortent immédiatement pour pouvoir être distribuées le 26 décembre.

L'épisode des «cartes israéliennes» montre de toute évidence que la fiabilité du processus doit être le souci constant de tous les acteurs impliqués dans les élections. Le manque de confiance entre des acteurs comme le Ministère de l'intérieur et l'ONEL révélé par la presse engendre très difficilement la sérénité nécessaire et exigible du citoyen.

3) Démocratie et Bonne Gouvernance

Multipartisme, liberté de presse et d'expression, élections tenues suivant le calendrier républicain, le Sénégal dispose de bien d'éléments constitutifs de la démocratie et il ne viendrait point à l'esprit de douter ou de remettre en cause ces différents attributs. Il reste cependant qu'un élément aussi fondamental que la légitimité politique a toujours souffert de suspicion, du fait de résultats contestés au point de générer de la violence post-électorale. Le parti au pouvoir pendant presque quarante ans avait fini par perdre de vue le droit souverain et exclusif qui n'appartient qu'aux populations en tant que citoyens : celui de sanctionner de façon positive ou négative. La prise de conscience de ce droit, le besoin impérieux de voir sa propre volonté reconnue et respectée ont amené les sénégalais à avoir plus d'exigences citoyennes. Ce processus a été porté par une dynamique nourrie de la longue lutte de l'opposition pour des règles et procédures démocratiques, du travail en profondeur de la presse et des radios privées qui se sont faites les porte-voix des sans voix et, en retour, ont contribué à l'émergence d'une certaine conscience citoyenne. Quelque soit le jeu des différents acteurs sur lesquels nous reviendrons, il importe de ne pas oublier le rôle déterminant de la pauvreté et de la paupérisation. Les socialistes ont, avec leur sens de l'humour, affirmé qu'ils ont bel et bien été vaincu par le PDS c'est-à-dire le parti de la demande sociale. La définition du développement humain dans le **Rapport National sur le Développement Humain 1998** mérite d'être rappelée : « il s'agit d'un processus qui consiste à élargir le choix des possibilités et à améliorer le bien-être des populations. Les trois principales possibilités sont celles de vivre longtemps en bonne santé, d'acquérir un savoir et des connaissances, et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes ». Concrètement cela donne par le biais des indicateurs du Développement Humain les éléments suivants : le Sénégal est classé 160° sur 175 selon l'IDH, il occupe le 134° rang selon l'ISDH (indice sexo-spécifique de développement humain), l'espérance de vie y est de 49,9 ans, le taux d'alphabétisation de 32 %, le taux de scolarisation de 31 %¹⁵. Ces quelques chiffres permettent de dire que le Sénégal n'a pas, par rapport à la problématique du développement humain, tiré tout le profit possible de son

¹⁵ *Rapport National sur le Développement humain 1998 Sénégal*, Programme des Nations Unies pour le Développement

système démocratique. Il n'émerge pas spécifiquement par rapport aux pays africains victimes de la dictature. Les dynamiques d'exclusion qui travaillent en profondeur la société du fait de la crise, l'incapacité de la famille mais surtout de l'Etat à protéger et assurer les droits créance vont dans le sens d'une fragilisation, voire d'une déliquescence du lien social ou d'une désocialisation ; Babacar Fall parle à cet effet de l'absence de l'Etat des lieux du social mais aussi d'articulations excluantes qui sont les symptômes de l'Etat discontinu¹⁶. D'une manière générale, cette déconnexion du politique et du social ainsi que l'ampleur même de la fracture sociale procèdent à une délégitimation de l'Etat, du Politique qui le nourrit et l'organise par le biais de l'administration. Il en résulte alors pour les populations une perte de sens de la démocratie, et de façon plus précise encore celle de la compétition électorale dès lors qu'elle semble ne pas pouvoir déboucher sur l'alternance. Les élections *législatives* de 1998 qui ont vu une fraction du Parti socialiste s'inscrire dans une logique de rupture et participer à la compétition électorale avec quelques succès, ont sans aucun doute contribué à restaurer un certain sens de la démocratie qui réside dans le crédit qu'on accorde au système démocratique lui-même. On peut pour étayer cette idée se reporter à un débat par presse interposée entre Mamadou Diouf et Babacar Sine¹⁷. Pour ce dernier, la particularité du Parti socialiste tout au long de sa riche histoire est sa capacité à s'adapter, à se renouveler et donc à trouver les réponses adéquates aux défis qui l'interpellent. Cette affirmation est vraie au regard de l'histoire mais, peut-être, qu'elle n'a pas prise en charge le fait que cette capacité spécifique du PS a atteint ses propres limites avec la combinaison de plusieurs facteurs comme l'entrisme de l'opposition ou encore la gestion administrative du parti du président de la république et les problèmes qui en ont résulté. Mieux encore, Mamadou Diouf fait valoir que très souvent en Afrique, l'alternance a été le fait d'un dissident du système en place. Les résultats des dernières élections présidentielles lui donnent quelque peu raison eu égard au rôle déterminant joué par Moustapha Niasse dans la réalisation de l'alternance mais aussi à l'allure référendaire de ces élections.

Il y a lieu cependant de ne pas indexer la question de la transparence à la seule compétition électorale, elle doit aussi être élucidée par rapport à la question de la bonne gouvernance. Si cette dernière peut être comprise comme « l'amélioration de l'exercice légitime et légale des pouvoirs politique économique et administratif selon les exigences de participation, de transparence, de responsabilité, d'efficacité, et de primauté du droit », on peut alors

¹⁶ in *L'Etat en Afrique : indigénisations et modernités*, Paris, Cahiers du GEMDEV, n°24, Juin 1996, pp. 21-23.

¹⁷ Sud Quotidien, n°1879, 13 juillet 1999

s'interroger sur l'apport du sharing power ou encore la décentralisation à cette problématique de la bonne gouvernance.

Dans quelle mesure pouvons-nous dire que la gestion concertée du pouvoir constitue une aspiration politique profonde, sincère et ce, dans le souci de rendre possible la bonne gouvernance ? Elle a sans doute permis de mettre en place des procédures formelles qui participe à davantage de démocratisation mais n'en laisse pas moins sceptique sur son efficacité. Le PIT comme le PDS en ont, chacun à sa manière, signifié les limites. La critique du PIT portant sur la mal gouvernance en cours a valu à son leader sa sortie du gouvernement ; ceci montre, par ailleurs, une certaine forme d'incompatibilité entre la nécessaire solidarité gouvernementale et l'exercice simultanée de la critique oppositionnelle. Le leader du PDS, a évoqué les blocages de ses initiatives en tant que ministre d'Etat dans le gouvernement et ce, malgré l'aval du Président de la République. L'existence de ces blocages est confirmée par A. Dansokho quand il a évoqué ses difficultés à faire aboutir la nomination de certaines personnes à certains postes clefs. Les propos de Wade comme ceux de Dansokho sont révélateurs d'un fait ainsi formulé par Antoine Tine : «le moins que l'on puisse dire, c'est que les ententes gouvernementales PS-Opposition répondent plus à des besoins conjoncturels de pacification sociale qu'à une recherche d'alternatives politiques et économiques. Elles ne s'attaquent pas au fond de la crise de légitimité des élites politiques. Elles se font sur le dos du citoyen sénégalais et ajournent l'échéance d'un changement»¹⁸. Une démocratisation qui procède à la capture de la possibilité de l'alternance, telle semble être la spécificité de l'expérience sénégalaise qui entérine de ce fait la déconnexion du politique et du social. Les populations sont restées quelque peu sceptiques par rapport à l'expérience du «sharing power» pour diverses raisons : d'une part, cela n'a pas amélioré pour autant leurs propres conditions d'existence et d'une certaine manière, elles ont eu l'impression que ce n'était pas vraiment la préoccupation de la classe politique, d'autre part, la perception des clivages politiques a été quelque peu brouillée avec une opposition à géométrie variable. Le fait que le PS ait continué à avoir un comportement hégémonique, la difficulté pour l'opposition à produire un cadre unitaire sur la base d'un accord programmatique traduisent sans aucun doute la difficulté de la gestion partagée du pouvoir à être qualitativement déterminante pour la bonne gouvernance. Ce déficit de participation pourra-t-il être rectifié ou comblé par une décentralisation informée par le souci de liberté et de proximité avec «des autorités décentralisées et proches des citoyens libres de leurs

¹⁸ Antoine Tine, Du multiple à l'un et vice-versa ? Essai sur le multipartisme au Sénégal (1974-1996) in *Polis*, Revue Camerounaise de Science Politique, volume 3, n°1, Août 1997, p. 98

décisions, des représentants de l'Etat sur le terrain, dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté»? Des éléments méritent d'être signalés à ce niveau et qui agiront comme des contraintes : d'une part, le faible niveau d'instruction de la population qui influe nécessairement sur leur représentation du droit, de leurs droits et sur leur capacité de formulation des demandes sociales et des politiques locales, d'autre part, les dispositions prises par l'administration centrale pour appliquer la loi sur la décentralisation de 1996 dans les meilleures conditions possibles et enfin l'impact du clientélisme. Il est indéniable cependant que la décentralisation comme telle constitue un atout si on tient compte du fait que la nature jacobine de l'Etat sénégalais ne peut en soi constituer un correctif pour la déconnexion du politique et du social ; le changement de statut de la région depuis 1996, le transfert de neuf domaines de compétence comme la Planification, l'Aménagement du territoire, les Domaines, l'Urbanisme, la Santé, l'Education, l'Environnement, la Jeunesse et les Sport, la Culture) peuvent dans un avenir très proche engendrer de véritables dynamiques de développement régional auto-centré avec un usage pertinent de l'autonomie recouvrée. Le développement humain durable interpelle nécessairement la gouvernance, la bonne gouvernance, alors, si cette dernière peut être appréhendée comme une nouvelle éthique du développement en ce qu'elle concerne la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources du pays, on peut comprendre que la question démocratique ne soit pas marginale. L'expérience sénégalaise montre la tension permanente qui accompagne cette quête démocratique, les avancées réalisées mais aussi les «articulations excluantes» qui se font jour et qui ont un impact certain sur la déconnexion du politique et du social. Il s'agira pour mieux en mesurer la portée, de voir plus concrètement les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux les plus déterminants pour cette démocratisation.

II- LES ACTEURS INSTITUTIONNELS DE LA DEMOCRATISATION

Il existe des acteurs institutionnels reconnus par la loi fondamentale comme les partis politiques ou comme d'autres dont la séparation ainsi que le préconisait Montesquieu est un impératif républicain et démocratique : c'est le cas des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il en est d'autres aussi qui sont plutôt des institutions de régulation érigées pour les besoins de renforcement et de la consolidation de la démocratie : c'est le cas de l'ONEL ou du HCA par exemple.

Les partis politiques

La prolifération de partis politiques a été un trait de spécificité de la démocratie sénégalaise durant la décennie 90. On compte 51 partis politiques enregistrés aux lendemains des élections présidentielles de février-mars 2000. On note qu'en un an, soit entre 1998 et 1999, le nombre de partis est passé de 28 à 41 dont 10 partis de mai 1998 à octobre 1999. Cette prolifération de partis ne signifie pas pour autant une plus grande stimulation de l'activité partisane. La vie politique sénégalaise reste marquée par la bipolarisation PS-PDS et que l'URD a semblé vouloir remettre en question en mai 1998 avec son score aux élections législatives.

D'une manière générale, un examen attentif du champ politique sénégalais édifie sur un phénomène quasi général : la scissiparité et la dissidence apparaissent comme une donnée structurelle. Par exemple le PDS/R, le BCG, le PLS sont issus des flancs du PDS tout comme l'URD et l'AFP de ceux du PS. Cette scissiparité n'exclut point le regroupement de partis soit de manière structurelle soit de manière conjoncturelle.

De manière structurelle : à la veille des élections de 1993, on assiste à la fusion de And Jëf, de l'Organisation Socialiste des Travailleurs (OST), de l'Union pour la Démocratie Populaire (UDP) et du cercle des lecteurs de SUXUBA ; en 1997, c'est le PLP et le RND qui vont fusionner en gardant le sigle du RND.

De manière conjoncturelle : cette forme de regroupement ou de coalition a surtout été le fait de l'opposition avec la COSU déjà en 1983, la CONACPO, le FRTE et le FAL en 2000.

Dissidence , fusion, coalition, est-ce à dire que l'idéologie est très peu déterminante dans le champ politique sénégalais? La bipolarisation PS/PDS a sans doute rendu inefficace la détermination idéologique. Les élections de février-mars 2000 peut-être plus que toute autre élection l'illustrent parfaitement. Le candidat du PS a été soutenu d'une part par la dissidence du PDS (PLS, PDS/R, BCG) et le PAI au sein de la Convergence patriotique et, d'autre part, par le RPJS et le PAIM dans le cadre de la COFOR. Dans le même temps, le candidat du PDS bénéficiait du soutien du pôle de gauche (LD/MPT, PIT, AJ/PADS, MSU et UDF/Mboolomi). Le candidat de l'AFP a quant à lui été soutenu par la CODE 2000 qui est une coalition de 11 partis parmi lesquels le RND, le PPS, l'Alliance pour le Progrès et la Justice/Jëf Jël, le PNS, le PARENA, l'UPAS.

Cette logique du soutien ou de regroupement de partis autour de certains candidats, notamment ceux du PS et du PDS lors d'échéances électorales, en dehors des calculs stratégiques, est significative souvent du manque d'envergure nationale de certains partis, de leur faible implantation dans le pays, de l'absence de projet ou de programme politique, mais

surtout de leur manque de moyens. Beaucoup de partis politiques se font surtout remarquer par leur manque de visibilité, l'inexistence d'activités politiques soutenues et significatives

1- L'observatoire national des élections ou ONEL

La libéralisation politique sur le continent et l'expérimentation d'une structure indépendante pour l'organisation des élections dans différents pays (Ghana, Niger, Mali, Bénin, Namibie...) appelé CENI a offert un argument de taille à l'opposition sénégalaise et ce, d'autant plus qu'avec la très mauvaise organisation des élections municipales, régionales et rurales de novembre 1996, le Président de la République, président du PS n'avait plus les moyens politiques de s'y opposer. La preuve en a été la décision prise par lui de demander une enquête à l'inspection d'Etat et relative à ces élections de novembre 96. La nécessité ou non de créer une CENI a ravivé le débat politique et les possibilités d'avoir une solution consensuelle ont été très minces. La réponse du Président Abdou Diouf sollicité comme arbitre avec un décret n°97-143 du 13 février 1997 portant création de la commission cellulaire devant initier la discussion entre les différentes parties montre la nature délicate de la question et surtout la difficulté d'avoir une appréciation unanime des élections de 1996 : le collectif des 19 et le PS ont chacun, avec ses intérêts et ses attentes, confectionné un rapport. Cette divergence d'appréciation n'a point permis de dégager des mesures et de faire des propositions consensuelles. Si pour l'opposition la mise sur pied d'une CENI était incontournable du fait des suspicions à l'endroit de l'administration, pour le parti au pouvoir la mise sur pied d'une telle structure ne saurait en rien se justifier ; en effet, le premier secrétaire du parti socialiste a affirmé l'opposition de son parti lors du bureau politique du 21 août 1996. Un tel blocage n'a pu être surmonté que par le Président de la République qui, après entretien avec les différents partis politiques, a décidé de mettre sur pied un observatoire national des élections (ONEL), « structure indépendante chargée du contrôle et de la supervision des opérations électorales et référendaires ». Cette solution de compromis, malgré les réticences du début, a fini par faire l'unanimité avec la désignation des membres de l'ONEL.

Encadré n°4

La loi modifiant le code électoral et créant l'ONEL a été adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 28 Août 1997 par une majorité de 103 députés contre 3. Elle a été promulguée le 8 septembre 1997 sous le numéro 97-15 (JORS numéro spécial 5762 du 17 septembre 1997, PP355-376).

La particularité de l'ONEL est qu'il n'affecte nullement la disposition des organes de l'Etat et des compétences qui leur sont conférés, tout en ajoutant un plus au dispositif institutionnel d'organisation et de contrôle des élections. Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de la loi n°97-15 du 8 septembre 1997, en décidant de la création de l'ONEL, le Président de la République a estimé que le système électoral du Sénégal répondra mieux aux impératifs de l'efficacité et aux exigences de la démocratie si :

- l'organisation des élections est confiée à l'administration ;
- le contrôle, la proclamation et le contentieux aux instances juridictionnelles ;
- la supervision et le contrôle à un organisme distinct de celles-ci et de celle-là.

(Extrait du Rapport final de l'ONEL de 1998, p.7)

1.1- Le bureau de vote : un espace de droit

L'ONEL semble à première vue n'apporter qu'une légère modification au système électoral sénégalais. Celui-ci, en effet, était organisé autour de l'administration qui crée des commissions chargées de conduire les opérations, et de juridictions qui contrôlaient ces opérations, proclamaient les résultats et connaissaient des contentieux. Ce dispositif n'était pas suffisant pour garantir la transparence et la légalité des opérations électorales. Après les élections locales de 1996 (et somme toute déjà après la présidentielle de 1993) les partis de l'opposition en avaient remis en cause la légitimité et avaient accusé l'administration de tous les fraudes et abus. Le contrôle juridictionnel était en effet clairement défectueux, puisqu'il ne se basait que sur la documentation fournie par l'administration ou sur les preuves avancées par les plaignants. C'était un contrôle sans surveillance, a posteriori en quelque sorte.

L'innovation que constitue l'ONEL, c'est d'être un organe de surveillance permanente et de contrôle à chaud. Comme l'instance juridictionnelle, il peut prendre en charge les doléances, et s'il n'a pas de pouvoir décisionnel, la loi lui reconnaît le droit d'alerter l'opinion publique et d'inviter l'autorité administrative à prendre des mesures appropriées, tout autant que la faculté de saisir les juridictions électorales et répressives en cas de violation des dispositions pénales du code électoral. Cette physionomie n'est pas celle d'un organe de régulation du type CENI (Commission électorale nationale indépendante)¹⁹, mais l'ONEL surveille effectivement la légalité du processus électoral et protège les droits des citoyens et des candidats.

¹⁹ Les CENI organisent les élections dans tous les détails et transmettent seulement les résultats pour proclamation ou, le cas échéant, contentieux, à une juridiction désignée (une cour constitutionnelle ou une chambre constitutionnelle de cour suprême ou un conseil constitutionnel, etc.).

Encadré n°5

Les missions de l'ONEL «sont déterminées de manière énumérative par l'article 6.

L'Observatoire national des Elections (ONEL) :

- supervise et contrôle la gestion du fichier électoral ;
- supervise et contrôle le fonctionnement des commissions administratives chargées de l'établissement et de la révision des listes électorales ;
- supervise et contrôle l'impression des documents électoraux et le fonctionnement des commissions chargées de la distribution des cartes d'électeur ;
- veille à ce que la publication de la liste des bureaux de vote soit faite à temps, ainsi que les notification aux candidats et aux listes de candidats ;
- vérifie la régularité de la composition des bureaux de vote ;
- veille à ce que la liste des membres des bureaux de vote soit publiée et notifiée à temps à tous ceux qui, selon le Code électoral, doivent la recevoir, notamment les représentant des listes de candidats ou des candidats ;
- veille au bon déroulement de la campagne électorale, afin d'assurer l'égalité entre les candidats ;
- supervise et contrôle la mise en place du matériel et des documents électoraux (impression et acheminement des bulletins de vote) ;
- vérifie la régularité des opérations de vote, de dépouillement du scrutin, de décompte des suffrages ;
- veille à la bonne tenue des procès-verbaux des bureaux de vote ;
- supervise et contrôle le ramassage et l'acheminement des procès-verbaux vers les commissions de recensement des vote et la centralisation des résultats.

Ses membres nommés par le Président de la République après consultation d'organismes regroupant des avocats, des universitaires, des professionnels de la communication, des défenseurs des droits de l'homme etc. (art.3 &1) sont installés de manière irrévocable. L'ONEL possède des démembrements régionaux (OREL) et départementaux (ODEL) ainsi que des délégations à l'étranger (dans une quinzaine de pays en 1998).

Peut-être son travail n'aura-t-il jamais été aussi important du point de vue de l'avancée de la démocratie que lors de la préparation des législatives de 1998. L'ONEL semble – c'est en tout cas ce qui ressort de la lecture de son rapport – s'être donné pour première tâche un véritable nettoyage des écuries d'Augias, la transformation du bureau de vote sénégalais en espace de droit après des années de véritable arbitraire administratif.

Pour arriver à ce résultat, il a fallu accomplir un énorme travail en amont, en interprétant largement le champ de compétence reconnu à l'institution. L'ONEL, en effet, est censé traiter les opérations électorales depuis l'établissement du fichier électoral jusqu'à la centralisation des résultats, en passant par toutes les étapes du processus d'organisation et de déroulement du vote²⁰. Le mandat de ses membres prend fin au terme du processus électoral, même si l'institution subsiste ensuite. Mais comme il lui est aussi reconnu une mission générale, « veiller au bon déroulement de la campagne électorale, afin d'assurer l'égalité entre les candidats », il a élargi ses activités au-delà du processus électoral proprement dit.

L'ONEL a ainsi commencé ses travaux par une enquête sans concession sur le fonctionnement des commissions administratives, et a établi un catalogue édifiant d'abus, de procédés frauduleux et de décisions illégales. Travaillant en liaison avec les partis politiques, il a pu mener cette enquête en traitant leurs requêtes – mais il agissait aussi bien par auto-saisine directe. Il en est résulté des actions concrètes, tels que le renvoi de certains présidents de commissions ou encore de grosses saisies de cartes d'électeur illégalement détenues et l'établissement d'une liste exhaustive d'électeurs privés de leur droit.

Le prolongement de cette activité est une surveillance du comportement des commissions en activité qui, oubliant le nouveau contexte, reproduisent encore les mêmes abus et se font taper sur les doigts.

Encadré 6

Extrait de la lettre n°00742 du Président de l'ONEL au Ministre de l'intérieur

« Le Président de l'Observatoire départemental des élections (ODEL) de Matam a rendu compte du comportement inexplicable de Monsieur Moussa KA secrétaire d'administration à la retraite, Président de la commission de distribution des cartes de Bokiladji arrondissement de Orkadiéré département de Matam.

En effet, Mr KA a distribué massivement dans la période du 09 au 12 avril 1998, dans douze villages, un nombre de quatre mille sept cent dix huit (4718) cartes en dehors de toutes règles édictées par le code électoral. L'enquête effectuée révèle qu'il opérait seul, ou quelques fois en compagnie des représentants de la LD/MPT et du parti socialiste. L'intéressé a avoué avoir distribué les cartes sans la présence physique des intéressés. Ce qui est formellement interdit par la loi.²¹

²⁰ Impression et distribution des cartes, publication dans les temps de la liste des bureaux de vote, régularité de leur composition, etc., jusqu'à la bonne tenue des procès-verbaux des bureaux de vote en fin de course, avant la centralisation.

L'ONEL « communique » aussi énormément avec la société civile et s'adresse souvent à l'opinion publique dans une « mission d'information » qui lui est reconnue par la loi. Ici encore, cette mission est interprétée dans un sens large, puisqu'il se soucie de faire comprendre aux Sénégalais (aux citoyens) l'importance du vote et de leur faire connaître leurs droits à cet égard (sensibilisation). Ce travail se fait notamment à travers les media radiophoniques publics et privés et dans les langues nationales aussi bien qu'en français²². Cette mission d'information et de sensibilisation a dû s'étendre d'ailleurs à certains acteurs de l'organisation du processus électoral (les commissions de distribution des cartes pour ne pas les nommer) qui péchaient par ignorance, ainsi qu'aux partis politiques qui ne profitaient pas ou peu du droit qui leur était reconnu d'être représenté dans les commissions électorales.

Donc, l'action de l'ONEL est loin d'être anodine. Il a secoué la routine faite, au pire, de fraudes effrontées, au mieux, de négligence et de désinvolture des commissions électorales. Il les a donc rendues plus dynamiques et plus efficaces même s'il n'a pas réglé tous les problèmes qu'il a noté, rencontrant parfois une opposition violente à son action. Il a associé intimement les partis politiques au processus électoral, désamorçant ainsi bien d'occasions de contestations amères. Enfin, il joue le rôle de journal officiel des élections, rendant compte des irrégularités (ses fiches de contrôle devant être remplies par les délégués dans les bureaux de vote peuvent être qualifiées de vétilleuses) et de la tenue générale du processus.

1.2- Avec les sénatoriales, un ONEL spectral

L'ONEL affadi des sénatoriales (24/I/99) nous permet de mieux cerner la physionomie de l'ONEL, notamment les moyens dont il dispose pour avoir un rôle effectif au moment où son action est la plus importante, c'est-à-dire au cours des opérations électorales. Le principal instrument humain de l'ONEL est le délégué au bureau de vote (à ne pas confondre avec le représentant dans la circonscription, qui est, en quelque sorte, le chef des délégués) et son principal élément juridique l'habilitation à accéder aux sources d'information, particulièrement aux sources d'information administratives.

Le délégué de l'ONEL est un personnage assermenté qui surveille le déroulement de la votation sur le terrain, dans le bureau de vote, corrigeant les irrégularités ou si cela n'est pas possible, les signalant à qui de droit en vue d'un règlement juridique. Il peut procéder à des contrôles inopinés chaque fois que quelque chose lui semble aller de travers et reçoit ampliation du PV du bureau qu'il transmet à l'ONEL avec son rapport. Quant à l'accès aux

²¹ Rapport final de l'ONEL, 30 juillet 1998.

²² En vue des élections législatives, l'ONEL a ainsi programmé 108 émissions sur trois radios privées, la RTS et les démembrements régionaux de ces radios.

sources d'information, il est assuré par un article faisant obligation aux autorités (gouverneurs, préfets, sous-préfets, agents de l'administration territoriale, maires, présidents des conseils régional et rural, chefs de village, présidents de bureau de vote) de communiquer tous les renseignements dont l'ONEL aurait besoin.

Pour les sénatoriales, l'ONEL fut privé de ses délégués et de cette disposition et a dû contrôler de loin et de biais. En fait, il n'a rien contrôlé, d'autant plus qu'il ne lui a pas été permis de monter des ODEL. Aussi a-t-il dûment fait savoir que privé de ses instruments, il ne fallait pas s'attendre à le voir accomplir un travail effectif.

Le travail du Général Mamadou Niang à la tête de l'ONEL malgré les limites propres à son institution a été salué par l'ensemble de la classe politique. Son affectation à Bissau comme Ambassadeur a été appréhendé par beaucoup comme un limogeage. Pour certains, il a été limogé parce qu'il ne présentait pas le meilleur profil dans un scénario qui militait pour la réélection de Abdou Diouf, président sortant et candidat à sa propre succession. Cette hypothèse semble être confirmée par le choix de son successeur, le Général Amadou Abdoulaye Dieng qui a révélé son appartenance au mouvement de soutien Horizon 2000. Le travail de contestation de l'opposition l'a amené à se démettre et il sera remplacé par Louis Carvalho.

C'est l'ONEL restauré dans ses prérogatives qui a surveillé la présidentielle 2000.

Le travail de l'ONEL a donc une incidence positive sur le déroulement des opérations électorales. Essentiellement, il donne à la notion de justice électorale un contenu concret qui lui manquait dans une trop large mesure auparavant. Cette justice, bien entendu, signifie que le niveau de fraude baisse et que les partis politiques se trouvent mieux configurés – mais cela, surtout parce que le citoyen sénégalais peut voter plus et mieux. On peut dire que l'action de l'ONEL a renforcé la qualité du processus électoral sénégalais. Il faut mettre un bémol : c'est l'administration qui organise les élections, et si l'on veut mesurer l'impact de l'ONEL à ce niveau, il faut pouvoir estimer le travail correspondant d'une administration qui n'est pas toujours nécessairement coopérative.

Les épisodes de l'après présidentielle 2000 montrent encore une fois la dépendance de cette institution par rapport à l'exécutif dans l'accomplissement efficace de sa mission ; son président a dû s'adresser à la presse pour demander la restitution de ses véhicules par le secrétariat de la présidence de la République. Les 137 millions de rallonge demandés lors de la présidentielle n'ont pas été mis en place et ce, sans compter les 300 millions habituellement avancés pour effectuer son travail.

2- Du HCRT au HCA

2.1 - La décence politique et le HCRT

Le contexte de création du HCRT, rappelé dans le Rapport annuel au Président de la République de 1995, a effectivement trait à la recherche d'un fonctionnement meilleur de la vie politique sénégalaise grâce à une avancée vers une démocratie plus effective. Le syndicat de la presse (SYNPICS) en avait fait la proposition depuis 1990, tandis que les partis politiques de l'opposition, frustrés par le monopole exercé par le parti socialiste sur la Radio-Télévision sénégalaise, exigeaient un organe de régulation qui organiserait loyalement et légalement leur accès équitable à ce média « de masse ».

Il faut préciser qu'au début de la décennie 90, il n'existait pas au Sénégal d'audiovisuel privé. Jusqu'en 1992, on note un paradoxe entre le multipartisme affirmé par la loi fondamentale et des médias qui se font le support exclusif du gouvernement. La loi du 6 mai 1981 organisant l'accès des médias publics pour les partis d'une part est une loi timide, d'autre part elle voit sa neutralité mise à mal par le fait que sa mise en œuvre est confiée au ministère de l'information. Elle est timidement réformée en 1989 et sera finalement abrogée par le décret du 25 mai 1991 portant création d'un organe de régulation : le HCRT. Selon l'avis du président du HCA qui a été aussi celui du HCRT, M. Babacar Kébé, il s'agissait en fait plus d'accès aux médias que de régulation. Du reste, le décret du 25 mai 1991 a été abrogé et remplacé par la loi du 3 septembre 1992. Cette loi enregistre tout de même une certaine régression par rapport au décret : par exemple, la disparition de la possibilité que le Haut Conseil avait d'adresser une injonction à l'Assemblée nationale en cas de rupture dans le traitement de l'information au niveau du débat parlementaire. Du décret de 1991 à la loi de 92, on ne peut pas dire que le Sénégal se soit vraiment doté d'un organe de régulation : il a plutôt été question d'organiser l'accès aux médias. En mai 1991, le HCRT est institué par un décret présidentiel.

La philosophie du HCRT réside dans le fait que la Communication doit être considérée comme une instance politique de même importance que le législatif, l'exécutif et le judiciaire, quoique sa fonction soit d'un autre ordre. Les médias doivent donc permettre à tous les acteurs de la vie politique de participer aux débats sur les grandes questions de l'heure, d'« éduquer » les citoyens à la démocratie, de pacifier et de « policer » la vie publique.

Les motivations de censure du HCRT ont été très souvent suscitées par les « écarts de langage » au sujet du chef de l'Etat et de l'action du gouvernement, le problème étant évidemment de savoir où commence un écart de langage et les partis politiques ont eu beau jeu d'opposer cet argument au HCRT. Si l'idéal est la promotion de la décence et de la

courtoisie dans les échanges publics, la pratique semble en effet aller bien plus dans le sens de la promotion d'une langue de bois protégeant les autorités établies (cf. à ce sujet, la décision n°00011/D/HCRT du 16 novembre 1995, citée p. 48-50 et la réponse du parti visé, le RND, citée pp. 199-200).

L'action du HCRT peut être analysée de plusieurs points de vue différents et nous n'en retiendrons que trois.

a) Censure ou pas censure ? : La contrainte imposée par le HCRT au discours politique, et surtout au discours politique d'opposition, ne relève pas à proprement parler de la censure au sens fort et vrai du terme : en effet, les coupures ne sont pas censées effacer la substance d'un message ou le rendre inintelligible. Il s'agit simplement de « polir » le langage. Plutôt qu'un censeur, le HCRT serait un surveillant ; naturellement ses interprétations sont toujours discutables et ses « oppositions totales à diffusion » relèvent bien de la censure.

b) Image du HCRT : la contrainte s'exerçait d'une part sur le seul service public, et d'autre part surtout sur une émission particulière, « La Tribune des partis politiques » ; cependant elle était plus spécifiquement ressentie en période électorale. Tous ces facteurs donnaient forcément à l'action du HCRT une certaine réputation, surtout si l'on tient compte du fait que l'institution était une création du Président de la République qui la substituait ainsi au désir des partis politiques de disposer d'un organe de régulation doté de pouvoirs effectifs et non d'un organe de surveillance ou de « chronométrage ». Le HCRT se trouvait donc dans une position délicate : on crée une « cour de récréation » (la Tribune des partis politiques) et un « pion » (le HCRT) pour empêcher le chahut susceptible de déranger les « grandes personnes » (le gouvernement). Cette image correspond sans doute à une réalité – mais dans quelle mesure ? Il importe toutefois de préciser que d'une part les membres du HCRT sont choisis de manière à garantir l'indépendance de l'institution²³ et que d'autre part les manquements de la Radio Télévision sont également surveillés par lui. Les partis qui se sentaient lésés pouvaient se plaindre auprès du HCRT, lequel en retour faisait pression sur la direction de la RTS, soit directement, soit par l'intermédiaire du ministère de la Communication. Pion peut-être, mais surtout « tampon ». D'une certaine manière, il y a eu une image ambiguë projetée par l'institution : négative parce que celle-ci paraissait vouloir

²³ Deux représentants du Synpics, une représentation des associations de défense des droits de la femme, un représentant des associations de défense des droits humains, un représentant des artistes et hommes de culture, un représentant de la justice, un professeur d'université, un représentant de l'Assemblée nationale – le président étant un haut magistrat et le secrétaire permanent, le directeur de la Communication. Ils sont choisis par le Président de la République, mais proposés par les sphères dont ils sont issus.

canaliser la liberté d'expression, positive parce qu'elle semblait jouer un rôle nécessaire à l'exercice de cette liberté d'expression.

c) Pouvoirs du HCRT : le HCRT avait un pouvoir de « contrôle a priori » sur les séquences Radio et Télévision devant passer à la « Tribune des partis politiques ». Il donnait ainsi l'impression de n'être qu'un appendice ou un instrument complétant ladite émission. Cependant, le HCRT pouvait organiser ses propres débats radiotélévisés et durant la campagne électorale, veiller au respect du temps médiatique accordé à chaque formation politique²⁴. Le HCRT déplorait que ses pouvoirs en droit soient plutôt limités dans la réalité : en dehors des oppositions à diffusion, il ne pouvait prendre aucune décision, et ces décisions mêmes étaient soumises au contrôle du juge (Conseil d'Etat). Pour être crédible, il devait compter sur la collaboration et la bonne volonté pas toujours évidente de tous ses partenaires, principalement la RTS, les partis politiques et le ministère de la Communication. La correspondance avec la direction générale de la RTS et surtout celle avec les secrétariats des partis politiques était parfois aigre. Par ailleurs, le HCRT aurait voulu avoir dans son champ de compétence non seulement la politique, mais aussi « les bonnes mœurs » et « l'identité culturelle », avec notamment des moyens de censurer les télévisions émettant de l'étranger. Enfin, l'institution n'avait pas les moyens de ses pouvoirs. Nombre de séquences radio et télé ont vu leur diffusion différées pour la simple raison que tous les membres du HCRT semblent ne comprendre que le français et le wolof, et doivent donc se faire traduire tout ce qui est dit dans les autres langues nationales du pays, le manque de moyen se manifestant ici par l'absence de traducteurs attachés à l'institution. Le HCRT a aussi dû demander au Premier ministre d'intervenir auprès du Soleil pour bénéficier de la gratuité de ses avis et communiqués, et dans le même courrier, détail piquant, remercie le Premier ministre des instructions données pour le rétablissement de l'électricité dans la salle des pas perdus du HCRT. A l'évidence, pour qu'une telle institution soit plus efficace, il faut qu'elle soit plus riche que cela.

M. Kébé et ses collègues voulaient donc voir renforcer et augmenter les attributions du HCRT, de manière à en faire un véritable organe de régulation ayant « la possibilité d'exercer en amont et en aval une action de régulation à la fois sur la liberté d'expression et sur les moyens de communication par lesquels s'exprime cette liberté » (p. 70), les « moyens de communication » comprenant tous les media, audiovisuels et écrits, publics et privés. Il deviendrait ainsi un HCC (haut conseil de la communication). Il faut noter à ce sujet que

²⁴ Sur une double base, égalitaire (chaque parti disposant d'office de 3 minutes) et proportionnelle (5 secondes de plus par député).

d'après les articles de presse publiés dans le rapport du HCRT, le Synpics militait pour un CSA (conseil supérieur de l'audiovisuel) qui remplacerait notamment la RTS dans la définition du cahier de charge, l'attribution des fréquences et les sanctions aux manquements, mais qui, surveillant aussi bien l'audiovisuel public que privé, n'aurait aucun droit de regard sur la presse écrite.

Mais il était évident que depuis 1994 (lancement en juillet de la première radio privée sénégalaise, Sud FM, bientôt suivie de plusieurs autres), le contexte de création du HCRT était complètement bouleversé et que l'institution devait de toute façon évoluer.

2.2- Le HCA

La réforme visant la régulation interviendra avec la loi n°98-09 du 2 mars 1998 ainsi que l'indique l'exposé des motifs qui prend acte des mutations ayant affecté le système démocratique sénégalais. L'article 3 de cette loi signifie sans ambiguïté cette option prise pour un véritable organe de régulation. Il importe cependant de rappeler que dans la préparation de la loi, le HCRT avait proposé un certain nombre de critères constitutifs de la régulation à savoir la défense de l'indépendance des journalistes, le fait pour l'organe de régulation d'attribuer et non de gérer des fréquences, la gestion du fonds d'aide de la presse, la nomination des directeurs de l'audiovisuel. Ces dispositions considérées comme importantes n'ont cependant pas été appuyées et approuvées par le pouvoir.

Le HCA est institué par une loi de mars 1998. Le Haut conseil de l'audiovisuel est un compromis entre le souhait du Synpics et les désirs du HCRT. La RTS n'est pas dessaisie de ses attributions de gérant de l'espace médiatique audiovisuel sénégalais²⁵, mais les compétences de l'organe de régulation se limitent bien aux média audiovisuels. D'autre part, le champ de compétence de l'organe de régulation est élargi à l'audiovisuel privé et « transnational » ainsi qu'aux questions d' « éthique sociale » et d' « identité culturelle ».

Le HCA reste sans doute aussi soucieux que le HCRT des questions de « police du langage ». Dans le présent document, le politologue Babaly Sall s'interroge sur une décision (n° 198 du 7 mai 1998) censurant partiellement une déclaration de Sémou Pathé Guèye comparant le Président de la République à un « monarque absolu de droit divin »²⁶. D'autre part, toujours à ce propos, le problème des moyens demeure, puisque le HCA regrette de n'avoir pas censuré

²⁵ Il faut seulement signaler qu'un article de la loi précise que le HCA « se substitue à la Société Nationale de Radiodiffusion Télévision Sénégalaise pour les articles portant sur les sanctions dans les cahiers des charges applicables aux titulaires d'une concession de service public Radio ou Télévision » (Cf. Rapport annuel 1998, p. 505). Mais on peut se demander si cela veut dire que la RTS ne peut plus du tout prendre de sanction, ou si, au contraire, les media à concession se retrouvent sous l'intimidation de deux justiciers au lieu d'un.

une déclaration «inacceptable» d'Abdourahim Agne, parce qu'elle avait été faite en pulaar, et qu'elle n'avait donc pas été comprise par les membres de l'institution (pp. 414-415, suite à une correspondance).

Il est à noter cependant que l'attention du HCA se porte surtout sur la maîtrise des risques de dérive inhérents aux campagnes électorales dans un contexte de démocratie non «stabilisée». S'il reste pointilleux sur le respect de la loi contre les «propagandes déguisées» – définies par la loi comme étant les déclarations publiques de soutien à un candidat durant la période de précampagne – qui sont principalement visées dans les motivations d'oppositions (toutes partielles) à diffusion, s'il organise de façon suivie des rencontres avec ses divers partenaires, depuis le ministre de la communication Aïssata Tall Sall jusqu'aux «Musiciens» en passant par les représentants de l'audiovisuel public, privé, transnational, et ceux de la classe politique et de la société civile, c'est aussi pour affermir une stratégie de la visibilité et de la crédibilité qui lui confère une certaine autorité tacite, au-delà des pouvoirs qui lui sont reconnus par les textes. La stratégie du HCA, symbolisée par une devise («Convaincre au lieu de contraindre») est basée en effet sur la concertation et les contacts plus ou moins informels avec ces partenaires qui renforcent son rôle de «supervision et de contrôle» en limitant celui de «censure». Il semble, toutefois, que la RTS peut assez souvent se permettre d'ignorer les avis du HCA. Celui-ci fait bien de vouloir «convaincre» puisqu'il ne dispose que de peu de moyens de «contraindre». La RTS se plie ainsi aux ordres de coupure, mais elle peut noyer les injonctions à passage de séquence ou autres choses de ce genre dans de longues arguties qui, apparemment, finissent par convaincre – sinon contraindre – ou lasser le HCA.

Dans cette perspective, le contrôle du HCA sur l'audiovisuel privé semble encore plus problématique, puisqu'on ne peut empêcher ces «maisons à vocation commerciale»²⁷ que sont les radios privées de vendre des temps d'antenne aux partis qui en ont les moyens. Répondant à une interrogation de Radio Duniyaa, M. Kébé donne ce point de vue suivant : «En tout état de cause, ce débat relatif à la commercialisation des activités de campagne relève en définitive plus d'un consensus entre les partis que d'une position tranchée du Haut Conseil de l'Audiovisuel»²⁸.

Sans aucun doute, et pour appréhender l'institution au delà de son image qui peut être déformante, il importe de se rapprocher des chiffres. Dans le document rapportant les activités

²⁶ « La motivation qui renvoie à la violation du caractère républicain, laïc et démocratique s'avère insuffisante pour diverses raisons tenant notamment au caractère anodin des propos et au contexte de la campagne électorale », écrit notamment Babaly Sall .

²⁷ Le communicateur de la radio Téranga FM assure ainsi, avec une sincérité enthousiaste, que sa « structure » entend bien « bénéficier du commerce combien florissant que constituent les élections ».

du HCRT en 1995 (année non électorale), le HCRT a émis 270 BAD (c'est à dire Bon à Diffuser) contre 24 OPD ou Opposition partielle à Diffusion qui, dans l'ensemble, ne constituent pas des actes de censure pure et dure ; 4 OTD ou Opposition totale à Diffusion ont été émises et elles constituent évidemment des actes de censure. La proportion est de : BAD : 91%, OPD : 8%, OTD : 1%. Il faut comparer avec l'année 1994 dite année post-électorale car même si les flammes sont éteintes la braise est encore chaude). Les proportions sont les suivantes : BAD : 79,6 %, OPD : 16,4%, OTD : 4%. A comparer avec les chiffres de 1998 (année électorale) c'est-à-dire 100% de BAD et une poignée d'OPD, la fonction de censure semble avoir indéniablement reculé au profit de celle de supervision et contrôle qui parie plutôt sur le « préventif », et donc sur l'autorité diffuse de l'institution et sa capacité à communiquer. Pour l'année 1996 sur 160 séquences enregistrées (tous partis confondus) il y a eu 0 OTD, 2 OPD et 158 BAD²⁹. L'année 1998 qui est une année électorale a vu le HCA examiner pour 18 listes en compétition 356 éléments du fait des quatre absences du PAIM et du Jëf Jël : il y a eu au final 11 OPD qui ne portaient parfois que sur un bout de phrase ou sur quelques images et concernaient 8 des 18 listes³⁰. Ceci confirme bien que le BAD est la règle et la censure l'exception.

Les élections de février-mars 2000 ont surtout été marquées par la décision du HCA relative à la mise en demeure adressée à la Radio Walf-FM le 16 février 2000. Cette mise en demeure a provoqué des réactions sur les ondes de la station incriminée et surtout une fin de non recevoir très musclée de Sidy Lamine Niassé, patron du groupe Walf.

D'une manière générale, on peut s'accorder avec Babaly Sall sur le point suivant : « on dirait simplement que l'institution reste plus que jamais indispensable au bon fonctionnement du système démocratique sénégalais malgré ses insuffisances car elle aura au moins permis une chose : rompre l'inégalité de fait entre, d'une part le parti au pouvoir et ses concurrents, et d'autre part entre la RTS et les médias privés »³¹. On ne peut lui reprocher que sa faiblesse (limitation de ses pouvoirs et de ses moyens) qu'il a essayé de compenser par une stratégie de coopération tous azimuts. Les moyens du HCA sont loin de lui permettre d'assumer ses propres missions ; de l'avis même de son président, cette institution fonctionne avec moins de 30 millions de francs CFA. A titre de comparaison, l'institution similaire au Burkina Faso a un budget de 200 millions de francs CFA non compris le budget d'investissement.

²⁸ HCA, *Rapport annuel au Président de la République 1998*, p. 380

²⁹ HCA, *Rapport annuel au Président de la République 1997*, p.53

³⁰ HCA, *Rapport annuel au Président de la République 1998*, p.34

³¹ HCA, *Rapport annuel au Président de la République 1998*, p.380

Le HCA dispose d'une salle d'audiovisuel mais l'institution n'a aucune administration rattachée à elle : ses conseillers ne sont pas permanents et aucune direction technique n'est sous sa tutelle. Sans doute faudrait-il renforcer les moyens de l'institution par la dotation d'un budget conséquent et surtout d'une administration pour qu'elle puisse remplir sa mission de manière professionnelle et surtout efficace. Ceci est d'autant plus important qu'à la différence de l'ONEL et du Médiateur, le HCA est soumis au contrôle du HCA.

3- Le Parlement

Son existence et sa vitalité sont les meilleures preuves de la bonne santé de la démocratie avec une majorité qui assume ses droits et qui respecte ceux de la minorité parlementaire. Malgré la majorité absolue du parti au pouvoir à l'Assemblée Nationale, on a pu noter ces dernières années une consolidation de l'expression plurielle et contradictoire institutionnalisant ainsi le dialogue avec l'entrée de la LD, du PIT, de AJ/PADS, de la CDP, du FSDBJ, du BCG, du PDSR, du PLS, de l'URD. Même minoritaire, l'opposition parlementaire a su marquer sa présence en interpellant les ministres du gouvernement lors des sessions budgétaires ou alors lors de séances de questions orales obligeant ainsi le gouvernement à expliquer sa propre politique, ses décisions et ce, pour une plus grande transparence. On peut regretter que sur certaines questions, le Parlement n'ait pas joué le rôle qu'on aurait pu en attendre, en organisant des commissions d'enquête sur certains dossiers révélés par la presse (affaire Amath Cissé³² ou affaire du sucre de la CSS qui a valu à Sud un procès par exemple), ou alors sur certains cas de violation de droits de l'homme avec l'arrestation de parlementaires en fonction comme Mody Sy ou celle des candidats Bathily, Wade et Savané avant même la proclamation du verdict. Le manque d'initiative du Parlement en matière de lois à proposer renforce cette image négative qui fait de la première chambre une caisse de résonance dans une relation de totale dépendance par rapport à l'exécutif. La séparation des pouvoirs comme un des principes fondamentaux du système démocratique a beaucoup été malmené ces dernières années avec les péripéties de l'amendement Niadiar Sène, la suppression du quart bloquant etc. Dans la perspective de la présidentielle de 2000, le Parlement à majorité socialiste a ainsi supprimé toutes les dispositions juridiques, constitutionnelles qui pouvaient par rapport au contexte politique compromettre la réélection du candidat du parti socialiste. La proposition de porter le nombre de députés de 120 à 140 résulte moins d'un raisonnement

³² Le député Amath Cissé, membre du Parti socialiste a été appréhendé en Arabie Saoudite pour des histoire de faux billets.

qui tiennent compte de l'intérêt général que de celui qui est dicté par le clientélisme, l'allocation de rentes, etc.

Quant à la fonction de contrôle budgétaire, elle est rarement effectuée ; cette carence ne participe pas à la consolidation de la démocratie et ne va pas dans le sens d'une plus grande transparence au niveau de la gestion des ressources publiques. La découverte, lors de la campagne électorale de février 2000, d'une auto-augmentation de leur salaire de 150000FCFA alors même que les élèves de l'Ecole normale supérieure cherchaient en vain à se faire recruter par l'Etat, a conforté l'opinion dans l'idée que la représentation nationale s'était dévoyée en ne tenant pas compte de l'intérêt général mais plutôt du sien propre.

La seconde chambre du Parlement n'a pas encore convaincu de son utilité et de sa pertinence ; loin d'apparaître comme un instrument d'approfondissement de la démocratisation, le Sénat a plutôt fait figure de celui du clientélisme politique. La réponse à la question de son utilité dépendra de la comparaison avantageuse ou non entre son coût financier et son apport à la démocratie.

La situation de « cohabitation » entre l'exécutif et le législatif après l'élection présidentielle de février - mars 2000, le contexte de recomposition politique sont à prendre en compte dans la difficile gestation du Bureau de l'Assemblée Nationale. Les tractations pour sauver le groupe parlementaire du député Djibo Ka, les tentatives du PS pour contenir les «opérations de débauchage» du PDS et procéder à une affectation sans danger des différents postes dont ils disposent dans le Bureau de l'Assemblée Nationale expliquent les séances d'ouverture sans cesse reportées. Par delà ce côté anecdotique, il importe de prendre en charge les enjeux financiers de la difficile mise en place du Bureau avec la question des traitements et indemnités qui peut occasionner des écarts de 250 000 à 500 000FCFA entre un député ordinaire et un président de commission ou un membre du Bureau. Le Président du Bureau de l'Assemblée Nationale, les vice-présidents, les secrétaires élus et les questeurs disposent de véhicule de fonction, de 1000 litres de carburant par mois sous forme d'indemnité, d'un bureau équipé à l'Assemblée nationale, de ligne téléphonique national comme international et d'une indemnité de logement de 250 000FCFA : leur salaire avoisinerait celui des ministres. Il faut ranger dans cette catégorie les présidents de groupes parlementaires. Les vice-présidents des groupes parlementaires qui ne sont pas membres du bureau ne disposent que d'une indemnité kilométrique. Les parlementaires qui cumulent les mandats de député, de président de Conseil régional et de membre de Bureau peuvent se retrouver avec des indemnités de 2 500 000 FCFA sans compter les frais de représentation. Cette dimension a son importance dans un contexte qui consacre le clientélisme et les situations de rente. Le fait

que les députés du Parti socialiste aient décidé de mettre en place une caisse de solidarité est en soi une preuve édifiante de l'importance des ressources pour des politiques qui ne sont plus au pouvoir et qui devront bientôt faire face à des échéances électorales : les prochaines élections législatives.

En tout état de cause, cette rentrée parlementaire a reposé de façon cruciale le problème des rapports entre éthique et politique : la transhumance politique, le fait qu'on puisse «débaucher»³³ des représentants de la Nation ou encore qu'on puisse « prêter » des députés³⁴ pour permettre à des alliés objectifs de ne point perdre leur groupe parlementaire.

Très certainement pour la consolidation de la culture démocratique et la crédibilité des institutions, il y a une image plus positive du Parlement à projeter à l'opinion publique et surtout aux jeunes générations. Sans doute aussi que la réflexion autour des indemnités de session doit être initiée de façon globale et approfondie.

Encadré 7

Le bureau de l'Assemblée Nationale comprend :

- le Président,
- les neuf vice-présidents,
- les sept secrétaires,
- les deux questeurs.

Encadré 8

La Conférence des Présidents comprend :

- le Président et les vice-présidents de l'Assemblée Nationale,
- les Présidents de commission et le Rapporteur général de la Commission des Finances et des Affaires économiques,
- les Présidents de groupes.

La Conférence des Présidents propose entre autres l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée.

³³ A. Agne, porte-parole du PS et président de groupe parlementaire avançait (sans pouvoir en donner lui même les preuves matérielles) que le PDS proposait jusqu'à 50 millions pour débaucher des députés socialistes.

³⁴ Majoritaire dans son groupe parlementaire Démocratie-Liberté dont il est le président, Djibo Ka paye néanmoins un lourd tribut pour le prêt des six députés socialistes. Lui seul en tant que président de groupe parlementaire a une position dans le bureau de l'Assemblée Nationale. La présidence de la Commission communication et culture qui devait revenir au Renouveau est occupée par Samba Der Gaye et la vice-présidence à Arame Diène. Il faut noter que pour chaque commission les postes de Président et de vice-président reviennent de droit au groupe parlementaire qui en a la charge.

Encadré 9

Les **Commissions générales** sont au nombre de onze dont 7 sont contrôlées par le groupe du PS, 3 par le groupe Liberté, Démocratie et Progrès constitué autour du PDS et 1 par Démocratie et Liberté.

Les **Commissions générales** :

- 1) Commission des finances, de l'économie générale et du plan présidée par Moussé Daby Diagne (PS),
 - 2) Commission de l'équipement et des transports. La présidence revenant au groupe LDP est réservée à l'AFP,
 - 3) Commission du développement et de l'aménagement présidée par Sandigui Baldé (PS),
 - 4) Commission des lois, de la décentralisation, du travail et des droits de l'homme présidée par Me Amadou Kâ,
 - 5) Commission des affaires étrangères et de la coopération : Pape Ndiamé Sène (PS),
 - 6) Commission de la défense et de la sécurité : Me Mbaye Jacques Diop (LDP-PPC),
 - 7) Commission de l'éducation, de la jeunesse, des sports et des loisirs : Kalidou Kénémé (PS),
 - 8) Commission de la communication et de la culture : Samba Der Gaye (DL- PS),
 - 9) Commission de la santé, de la population, des affaires sociales et de la solidarité nationale : Famara Sarr (LDP-LD/MPT),
 - 10) Commission comptabilité et contrôle : Ibrahima Omar Sarr (PS),
 - 11) Commission des délégations : Ndiadiar Sène (PS),
- Rapporteur général de la commission des finances, de l'économie, du plan, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et des mines : Ibrahima Fall.

4- Des organisations des droits de l'homme

4.1.La Raddho

La consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit est en partie tributaire du travail d'organisations non gouvernementales dont le champ de compétence reste la protection des droits de l'homme. L'exemple de la RADDHO est de ce point de vue assez pertinent quand on prend en charge son implication dans le processus électoral en qualité d'observateur indépendant.

Pour l'élection présidentielle de 1993 comme pour les élections régionales, municipales et rurales de 1996 la RADDHO a effectué une mission d'observation indépendante qui ne pouvait qu'être limitée du fait de ses modestes moyens. Les élections législatives de 1998

constituent pour la RADDHO une formidable opportunité : d'une part l'organisation a pour la première fois demandé et obtenu l'accréditation du Ministère de l'Intérieur et ce, du fait de sa crédibilité ; d'autre part, «la RADDHO a élaboré un programme pour les élections, mis en œuvre une stratégie, formé des observateurs en s'appuyant sur les normes internationales et déployé une quarantaine de véhicules sur toute l'étendue du territoire»³⁵. Il faut effectivement signifier le professionnalisme de la RADDHO qui a ciblé de façon déterminante le volet formation/sensibilisation et formation des formateurs soit en travaillant en synergie avec l'ONEL par exemple animant plusieurs des séminaires des ODEL³⁶, soit en familiarisant ses propres représentants avec les instruments juridiques nationaux et internationaux relatifs aux élections démocratiques.

Quant à la mission proprement dite d'observation de la RADDHO, elle est qualitativement différente de celle des observateurs étrangers. Si pour ces derniers, et du fait de leur présence limitée dans le temps sur le territoire national, il est objectivement difficile d'avoir en continu un regard sur les inscriptions, la révision des listes électorales, le retrait des cartes, le scrutin, le dépouillement, il n'en est pas de même pour la RADDHO dont l'observation a porté sur la phase préélectorale, la phase électorale et celle post-électorale. Ceci conjugué à sa neutralité contribue à donner du crédit à ses propres conclusions. C'est sur cette crédibilité aussi que se fondent des institutions et bailleurs de fonds comme la Fondation Ford, la Fondation Friedrich Naumann, l'Ambassade des Pays Bas ou NOVIB pour supporter financièrement la RADDHO pour mener à bien ses activités.

La RADDHO a eu à prendre part à nouveau à l'élection présidentielle de février-mars 2000 comme observateur mais en prenant part aussi au FACS tout en travaillant comme à l'accoutumée en synergie avec l'ONEL, les partis politiques, l'administration.

L'action de la RADDHO ne se limite pas au seul processus électoral ; en tant organisation des droits de l'Homme, elle s'est beaucoup investie dans le conflit casamançais pour enquêter sur les disparitions, les morts, les violations aussi bien du côté des indépendantistes que du côté de l'armée, sur les déplacements de population, sur les mines anti-personnelles tout comme l'impact du conflit sur les femmes et les enfants.

D'une manière générale, la crédibilité de la RADDHO n'est plus à démontrer et l'impact de son engagement dans le processus électoral s'est révélé positif d'autant plus que son but « était d'assurer une présence bien visible susceptible de jouer un rôle dissuasif pour réduire

³⁵ RADDHO, *Rapport sur l'observation des élections législatives du 24 mai 1998 au Sénégal*, Dakar, Avril 1999, p.4

³⁶ *ibid.* p.6

les tentatives de fraudes électorales mais également pédagogique : sensibiliser les acteurs politiques et les citoyens de manière à avoir des élections honnêtes, transparentes et civilisées»³⁷. Que les populations se soient senties rassurées sur la question de la transparence lors de l'élection de février 2000 en voyant les observateurs de la RADDHO dans les bureaux de vote est un indicateur de l'utilité d'une telle organisation dans la consolidation de la démocratie au Sénégal. Il s'agira dans le futur et pour qu'elle puisse toujours mieux accomplir sa mission, d'avoir encore plus de moyens à la fois sur le plan humain, logistique et financier.

4.2. Le Comité sénégalais des droits de l'homme

Cette organisation se veut la traduction de l'attachement du Sénégal aux idéaux des Nations-Unies et à la Charte internationale des droits de l'homme. Cet attachement est sans doute ce qui justifie le renforcement du statut du comité qui était régi par le décret n°93-141 du 16 février 1993 par la loi n°97-04 du 10 mars 1997.

Ce Comité où sont représentés l'Assemblée Nationale, le Conseil Economique et Social, les Juridictions suprêmes, le Barreau, l'Université et les ONG a trois missions :

- émettre des recommandations à la demande du Gouvernement, du Parlement
- émettre de sa propre initiative des recommandations
- promouvoir les droits de l'homme.

Sans doute qu'un des apports spécifiques du Comité réside dans les cycles de formation au profit des unités des forces armées basées à Dakar, l'initiation aux normes internationales et internes relatives aux droits de l'homme pour la gendarmerie nationale, ou encore pour l'école nationale de police dont la formation ne prenait point en charge le volet droits de l'homme. Pour les activités de protections des droits de l'homme, le Comité travaille dans le cadre de ses antennes régionales en synergie avec des organisations comme la RADDHO, l'ONDH... Tel est le cas de l'antenne régionale de Ziguinchor par exemple qui regroupe les organisations précitées et d'autres comme la Croix rouge, l'UNSAS, la CNTS etc.

Il ne peut être question ici d'énumérer toutes les organisations des droits de l'homme : de la section sénégalaise d'Amnisty International à l'ONDH, un travail de veille constante est effectué par rapport à la protection des droits de l'homme surtout dans la région sud du pays ou encore par rapport aux droits des femmes. La décision du Président de la République d'ouvrir un guichet des droits de l'homme à la présidence de la République est un symbole fort de la prise en compte de cette question au plus haut niveau de l'Etat même si la situation des droits de l'homme n'est pas préoccupante au Sénégal.

³⁷ Raddho, *Rapport sur l'observation des élections législatives du 24 mai 1998 au Sénégal*, Dakar, avril 1999, p.13

III - LES ACTEURS SOCIAUX DE LA DEMOCRATISATION

Il ne s'agira pas ici de répertorier tous les acteurs sociaux de la démocratisation mais de voir parmi eux ceux qui ont été les plus déterminants et qui en faisant preuve de participation, de responsabilité ont agi pour l'émergence de la conscience citoyenne. Nous avons ainsi choisi les femmes, les jeunes mais de façon assez surprenante aussi la presse. Nous lui avons donné le statut d'acteur social d'une part parce qu'il relève du médium, d'autre part pour son action directe sur la société.

1- Les femmes

Peut-on parler de démocratie et de démocratisation sans mettre en exergue la dimension genre de la problématique ? Si la démocratie élargit l'espace des droits et de la liberté, il convient alors de se demander dans quelle mesure celle-ci a concerné les femmes sénégalaises. Dans quelle mesure les femmes ont-elles été intégrées dans le processus démocratique, dans quelle mesure ont-elles pu l'influencer ? Un constat rapide de la situation sénégalaise permet de voir qu'il y a un paradoxe entre l'implication massive des femmes dans le champ politique et leur présence insuffisante dans les sphères de décision. Pour Aminata Touré, « les femmes constituent les bases naturelles des partis où elles reproduisent la configuration de leurs réseaux de groupement traditionnel »³⁸ ; même si leur capacité de mobilisation résulte de ce fait, il convient aussi d'admettre que le champ politique n'échappe pas à la reproduction des schèmes classiques de répartition des rôles entre les sexes qui contribue à la sous-représentativité des femmes dans leurs partis. L'histoire de la société sénégalaise offre une grille d'intelligibilité à ce paradoxe car elle montre très clairement que l'imaginaire politique sénégalais est masculin et ceci constitue encore une contrainte très lourde. Le degré d'implication des femmes dans les instances de décision de leurs propres partis politiques est plus qu'édifiant. En effet, le pourcentage moyen de 14,40 % est en soi assez éloquent surtout si on le met en rapport avec la réalité qui prévaut de façon spécifique dans les partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale :

-PS, PDS, URD, CDP, PIT : 10 à 13 % de femmes dans les instances de décision du parti,

-AJ/PADS, FSDBJ, PDSR, BCG : entre 20 et 27 %,

³⁸ Aminata DIAW & Aminata TOURE, *Femme, Ethique et Politique*, Dakar, COSEF-Fondation Ebert Stiftung, avril 1998, p.14

-LD/MPT, RND : entre 0 et 6 %³⁹.

Ces données ne doivent pourtant pas induire en erreur ou faire procéder à des conclusions hâtives. D'une certaine manière, elles peuvent faire croire que la démocratie sénégalaise continue à exclure les femmes et qu'il n'y a pas eu de progrès significatives. Cependant un examen de la présence féminine à l'Assemblée Nationale montre le contraire. Si pour la première législature on notait une seule femme parlementaire sur 80, elles étaient 18 sur 120 pour la législature 1988-1993, 14 sur 120 pour celle de 1993-1998 et 19 sur 140 dans la législature en cours. Pour les postes de direction au sein de l'Assemblée Nationale, la législature de 1993-1998 montre qu'il y a sur 9 vice-présidents une femme, une secrétaire élue sur 7, une présidente de commission sur 11 alors qu'aucun des 2 groupes parlementaires n'est présidé par une femme. Pour la législature en cours, 2 femmes sont vice-présidentes et une femme est vice-présidente de groupe parlementaire⁴⁰.

Si l'analyse des données chiffrées au niveau du Parlement permet de corroborer le paradoxe déjà évoqué entre la présence insuffisante des femmes et leur implication massive en politique tout en indiquant une progression de cette présence, peut-on faire valoir cette même conclusion au niveau du pouvoir local, dans les conseils régionaux, municipaux et ruraux issus de novembre 1996 ? Les femmes représentent 14,46 % des élus locaux, mais au niveau de la présidence de ces structures elles ne sont plus que 1,84 %. Sur 9092 élus dans les conseils ruraux, 694 sont des femmes soit 7,64 % ; sur 320 présidents de conseil rural 2 seulement sont des femmes soit 0,62 %. Dans l'ensemble, les femmes représentent 9,09 % des conseillers municipaux et ruraux⁴¹.

Les élections de novembre 1996 avaient un enjeu particulier du fait de l'adoption de la loi n° 96.06 portant code des collectivités locales où est clairement exprimée la volonté d'avoir «des autorités décentralisées et proches des citoyens libres de leurs décisions, des représentants de l'Etat sur le terrain, dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté»⁴². Le parti au pouvoir, l'opposition comme les femmes avaient chacun à son propre niveau une claire conscience des enjeux. Les propos de M. Souty Touré, ministre de la régionalisation au séminaire du Mouvement National des femmes socialistes le 17 août 1996 sont assez éloquentes : la politique de régionalisation «permettra de désamorcer les effets explosifs des contestations sociales et éteindre les foyers de tension en permettant aux groupes de base de

³⁹ voir GREF, *La place des femmes dans les instances décisionnelles*, Dakar, décembre 1998

⁴⁰ voir Aïssata DE, «Femmes à l'Assemblée Nationale du Sénégal», in *Campagne du Conseil Sénégalais des Femmes (Législatives '98)-Démocratie où es-tu ?*, Dakar, septembre 1999

⁴¹ voir GREF

⁴² Texte de loi sur la Décentralisation, p.6

contrôler la gestion publique. L'espace régional sera le lieu où les masses pourront instaurer le débat». Trouver une solution aux difficiles opérations de renouvellement qui donnent souvent lieu à des contestations et des frustrations, mieux gérer de manière administrative les populations et les militants à la base en prenant en charge leurs préoccupations dans la quotidienneté, se positionner de manière plus efficace pour les élections législatives de mai 1998 et la présidentielle de février 2000, tels sont pour le parti au pouvoir les questions que devaient résoudre simultanément la politique de régionalisation et de décentralisation. Ces différents enjeux ont eu à reposer le problème de la démocratie interne au PS en rapport surtout avec la représentativité des femmes. Le conflit qui a opposé Aïda Diongue, soutenue par 20 présidentes de coordination et d'une présidente d'union communale sur 28 de la région de Dakar, à Arame Diène pour la présidence de l'union régionale de Dakar et qui a même donné lieu à une lettre pétition adressée au Président Abdou Diouf en est une illustration patente. Même si la question a été tranchée de manière antidémocratique, il n'en demeure pas moins que la question de la représentativité démocratique des femmes a été posée. L'effet immédiat a été très certainement un plus grand respect du quota de 25 % de femmes décidé au congrès de 1990 et ce, dans au moins 2/3 des coordinations.

Cette question de démocratie interne au parti avec une meilleure représentativité des femmes n'a pas été l'apanage du seul parti socialiste. S'il n'a pas toujours été question de quota à respecter, beaucoup plus de femmes ont été fait tête de liste, beaucoup plus de femmes ont été présentes sur les listes électorales. Il faut cependant convenir que la nature de ces élections de 1996, le nombre de place à pourvoir serait sans doute l'explication la plus acceptable même si ces deux éléments n'occultent pas la visibilisation de plus en plus grande des femmes. Les élections législatives de 1998 confirment en un sens cette affirmation⁴³.

Ce mouvement amorcé et qui fait de la question de la femme un élément déterminant de l'agenda politique est consolidé par différents faits survenus lors de l'élection présidentielle de 2000. La candidature annoncée pour la première fois dans l'histoire politique du Sénégal, d'une femme, Marième Wone Ly, doit être rapportée à cette présence de plus en plus marquée de la femme dans le champ politique, non plus comme objet ou médiatrice mais bien comme actrice de plein droit et qui parle en son nom. Le fait que la candidate se soit retirée de la compétition pour soutenir un autre candidat ne minimise en rien la valeur du symbole. Le deuxième événement a trait au débat sur la parité posé au sein du parti socialiste par le mouvement des femmes et surtout la présidence du congrès d'investiture du candidat Abdou

⁴³ Aïssata DE, op. cit., p.61

Diouf par la présidente du mouvement national des femmes, Madame Aminata Mbengue Ndiaye. Parce qu'il s'agit d'une première dans l'histoire du PS, on est fondé à lui conférer une valeur symbolique. Si le débat sur la parité n'a pas agité de façon aussi visible les partis de l'opposition, force est de reconnaître qu'ils ont été, pour beaucoup préoccupés, sous la pression de leurs militantes, par la question de la représentativité des femmes. Il est à noter, même s'il ne l'a pas toujours respecté, qu'un parti comme AJ/PADS a inscrit le principe de la parité dans son manifeste.

La question de la représentativité des femmes ou encore celle de la parité, qui convoquent les principes de justice et d'équité, sont des interpellations à la démocratie sénégalaise d'une manière globale, et de façon spécifique à la démocratie interne des partis politiques. Elles ont surtout été portées par ce qu'on peut appeler la démocratisation de la société qui a rendu audibles leurs voix et leurs aspirations légitimés par leur propre poids démographique. Ces questions n'ont pas été l'initiative des partis en tant que tels, mais plutôt celles des mouvements de femmes à l'intérieur de ces partis. Cette prise de conscience a été la résultante de plusieurs facteurs : la libéralisation du champ et de la parole politiques, les effets de l'ajustement structurel qui n'a point épargné les femmes, un contexte international qui a mis au goût du jour la problématique du genre. En effet, les différentes conférences internationales des Nations-Unies (Mexico, Copenhague, Nairobi, Vienne, Le Caire, Rio et surtout Beijing) ont eu un impact certain sur les femmes, sur leur prise de conscience par rapport à leurs propres conditions. L'effet n'a pas été ressenti exclusivement du côté des politiques ; la composante féminine de la société civile, les ONG et associations de femmes ont eu à jouer un rôle déterminant dans ce processus. Des associations comme Yewwu Yewwi de Marie Angélique Savané ou encore Femmes et Sociétés avec Awa Thiam ont eu à jouer un rôle pionnier dans ce travail de prise de conscience. Au cours de la décennie 90 une association comme le COFDEF basé à Thiès a eu à s'investir dans le renforcement de la capacité des femmes candidates ; on peut à l'actif de cette association mentionner le forum de capacitation des femmes candidates organisé le 3 novembre 1996. Une autre association à dimension nationale créée au milieu de la décennie 90 (11 mars 1995) a beaucoup œuvré dans ce sens : il s'agit du Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF). La particularité du COSEF s'est peut-être de s'être investi de façon permanente dans le processus électoral sénégalais depuis sa création, avec sa campagne « Démocratie où es-tu ? ». Pour les élections de novembre 1996, le COSEF a initié des rencontres avec les secrétaires généraux de parti (CDP, RND, AJ/PADS, PIT, LD/MPT, PDS/R, RPS, PAI, RDC, UDF/MBOOLO-MI), en les interpellant sur la place qui sera faite aux femmes et surtout leur représentativité sur les listes. Cette même

campagne « Démocratie où es-tu ? » a été reconduite sous d'autres formes, avec des supports variés mais surtout avec une implication des antennes régionales du COSEF. Ainsi, une campagne d'affichage a été menée dans tout le Sénégal, la cassette de la chanson commanditée aux Frères Guissé intitulée Jigénu Senegaal, a permis aux antennes régionales d'initier des causeries dans leurs localités durant la campagne électorale, un message télévisé a été délivré, un appel a été rédigé et diffusé dans différents quotidiens comme SUD, Walf Fadjri ou encore le Matin. Le COSEF a aussi, dans la même période, fait état de la présence des femmes à l'Assemblée Nationale depuis la première législature, sous forme de tableaux avec parution dans ces mêmes quotidiens. Il s'est agi fondamentalement pour le COSEF de mettre en place les conditions de possibilité d'une rupture : passer de la femme électrice à la femme élue en mettant ainsi en application les recommandations de Beijing.

C'est dans cette perspective qu'un rapport d'évaluation pour la campagne de 1996 et 1998⁴⁴ a été fait et envoyé entre autres aux secrétaires généraux de parti. Dans ce rapport l'accent a aussi été mis sur l'engagement pris par certains chefs de parti concernant la représentativité des femmes en termes de pourcentage et la non tenue de cet engagement : l'objectif était de leur signifier clairement que les femmes accompliront pleinement leur devoir de vigilance en faisant respecter leurs droits. Le Président Abdou Diouf en a fait l'expérience en avouant à des journalistes qu'il se devait de prendre en compte la représentation des femmes dans la composition de l'ONEL. En effet, le COSEF avait adressé une correspondance au Président après la première mise sur pied de l'ONEL pour lui faire part de la non représentation des femmes dans cette nouvelle institution et surtout la nécessité de procéder autrement pour les ODEL. La réponse du Président de la République, la nomination d'une femme dans le deuxième ONEL sont les effets de ce devoir de vigilance et d'approfondissement de la démocratie. La même démarche interpellative a été effectuée lors de la formation du gouvernement au sortir des élections de 1998 et pour la première fois dans l'histoire du Sénégal les femmes se sont retrouvées avec cinq portefeuilles ministériels : famille, enfant et solidarité nationale, communication, intégration africaine, budget, travail et emploi. La question de la représentativité n'a de sens que si elle constitue un moyen pour modifier les politiques en inscrivant au cœur de celles-ci la nécessaire prise en compte du genre pour plus de justice sociale, plus d'équité. Les journées de sensibilisation des élus locaux en genre

⁴⁴ Campagne du Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), Législatives '98, Démocratie où es-tu ?, Fondation Ebert, Dakar 1999

organisées par le COSEF à Dakar, Thiès et Saint-Louis⁴⁵, les concertations régionales avec les ONG, les groupements féminins, les syndicalistes etc., sur «quel partenariat entre les femmes leaders et la base pour le XXI^e siècle»⁴⁶ illustrent cette dynamique enclenchée et qui cherche à se consolider. Le travail accompli lors de ces concertations régionales a permis aux femmes de formuler leur attentes par rapport aux élections présidentielles, de lancer un appel pour la défense et le respect de la paix, de la sécurité, de la laïcité, de la transparence et surtout d'adresser une lettre ouverte aux différents candidats.

Le fait que les femmes aient surtout axé leurs demandes autour du respect du Plan d'Action Nationale de la Femme⁴⁷ et surtout des cinq domaines prioritaires identifiés montre amplement qu'on ne peut séparer leur revendication d'une démocratie plus réelle et la problématique de la bonne gouvernance impliquant la responsabilité, l'équité, la capacité, l'efficacité dans la gestion des affaires de la cité. Du reste, dans l'évaluation à mi-parcours du Plan d'Action Nationale de la Femme présentée lors de Beijing+5 à Addis-Abeba, le ministère de la femme, de l'enfant et de la famille a eu à citer le COSEF parmi les cinq exemples de bonne pratique de bonne gouvernance.

Pour l'élection présidentielle de février-mars 2000, les femmes ont été présentées comme un enjeu électoral : elles représentent 51 % de l'électorat et sont majoritaires dans neuf régions sur dix⁴⁸ donc à l'exception de Dakar. Sur 2619808 électeurs les femmes représentent 1328829⁴⁹.

Encadré 10

Poids des femmes dans les différents bastions électoraux :

-Dakar-Thiès-Kaolack : 53 % de l'électorat national soit 1380569 inscrits avec 664632 de femmes (25,36%),

-Saint Louis-Kolda-louga-Diourbel etFatick : 37% de l'électorat soit 976596 inscrits dont 531665 de femmes (20%),

⁴⁵ La sensibilisation en genre des élus municipaux a eu lieu au Conseil Economique et Social à Dakar le 30 juin 1999, celle des élus régionaux à la Chambre de commerce de Saint-Louis le 7 octobre 1999 et celle des élus ruraux au CNPS de Thiès le 11 décembre 1999.

⁴⁶ La concertation de Diourbel a eu lieu le 20 novembre 1999, Kaolack le 16 octobre 1999, Kolda le 28 novembre 1999, Tamba le 22 novembre, Louga le 29 octobre, Ziguinchor le 30 octobre, Dakar le 20 décembre 1999

⁴⁷ Plan d'Action National de la Femme sénégalaise 1997-2000, Dakar, Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille, novembre 1996

⁴⁸ Institut Africain pour la Démocratie, *Femmes, enjeu électoral : des chiffres qui parlent !*, Dakar, Editions Démocraties Africaines, Janvier 2000.

⁴⁹ Ibid. Les chiffres de Aïssata Dé proviennent du fichier mis sur le Net. Il faut tenir compte qu'il s'agit des chiffres avant l'examen du fichier par le FRTE, le FACS...

-Tambacounda et Ziguinchor : 222643 électeurs avec 132532 femmes inscrites⁵⁰.

Encadré 11

Selon les données de la DAF (Ministère de l'intérieur) et concernant la répartition de l'électorat (inscrits) par tranches d'âges :

- de 18 à 25 ans : les femmes représentent 5,99 % sur un total de 13,55%
- de 26 à 35 ans : les femmes représentent 16,08 % sur un total de 29,50%
- de 36 à 45 ans : les femmes représentent 12,33 % sur un total de 23,13 %
- de 46 à 55 ans : elles sont 8,54 % sur 16,18 %
- plus de 55 ans : elles sont 7,79 % sur 17,64 %

2- La jeunesse

Sans doute, a-t-elle été l'acteur le plus visible, le plus sollicité, le plus craint. La jeunesse a été un enjeu central pour tous les acteurs de la vie politique sénégalaise, elle s'est aussi beaucoup investie pour une démocratisation de la société par le biais de la contestation à partir de ces lieux que constituent : l'école, l'université ou encore la rue. L'expression malheureuse du candidat Abdou Diouf à la place de France à Thiès en 1988 et qui qualifiait cette jeunesse de malsaine, le fait qu'il ait placé, une fois élu, son mandat sous le signe de la jeunesse, l'adhésion de larges segments de cette jeunesse au *sopi*, donnent une idée de sa centralité dans les luttes politiques au Sénégal et surtout dans la quête d'une démocratisation plus grande. S'il est tentant d'un point de vue heuristique de décliner l'identité de ce segment de la population sénégalaise au singulier, il n'en demeure pas moins que sa pluralité doit être prise en charge. Il est certes difficile de «penser autoritairement univoque et facilement globalisante» la jeunesse ainsi que le laissait entendre Achille Mbembe⁵¹, mais on peut, dans le cas précis du Sénégal, faire valoir le fait que cette jeunesse est unanimement marquée par une «historicité liée à la brutalité de la crise qui accentue la marginalisation des jeunes»⁵² en procédant de la sorte à la déconstruction de la mémoire nationaliste qui a été la sève nourricière de la geste de l'Etat productrice de l'identité sénégalaise et de la territorialité postcoloniale à travers ses trois pôles de références que sont le pôle de référence intellectuelle, le pôle du discours historique du traditionniste et celui de la narration confrérique. Urbaine ou

⁵⁰ *ibid.* pp.13-19.

⁵¹ Achille MBEMBE, *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique Noire*, Paris, L'Harmattan, 1985, p.6

⁵² Mamadou DIOUF, «Fresques murales et écriture de l'histoire. Le *set/setal* à Dakar» in *Politique Africaine*, n°46, juin 1992

rurale, scolarisée ou en marge des institutions du savoir, quel est l'impact de cette jeunesse aux identités plurielles dans le processus de démocratisation ?

Il apparaît très clairement que ses formes d'intervention dans l'espace public ont été plurielles : la violence post-électorale ou encore celle qui a pris pour cible les Mauritaniens lors du conflit qui a opposé leur pays au Sénégal, le Set setal qui a donné lieu à des «fresques murales et à une écriture de l'histoire», l'implication citoyenne de ce segment pendant l'élection présidentielle de février 2000 est à mettre en rapport avec ce constat que tire Mamadou Diouf : «l'échec des politiques d'institutionnalisation des modes d'action politique» qui et «consacre définitivement la jeunesse comme la part maudite de la société sénégalaise». Pour lui en effet, «l'oscillation constante du discours de la classe dirigeante entre un pôle négatif et un pôle positif témoigne et de son ambivalence face aux pratiques des jeunes et de son incapacité à prendre en charge la jeunesse aussi bien dans les registres économique, social qu'idéologique»⁵³. D'une manière générale, on observe au sein de cette jeunesse l'érection de nouvelles valeurs, expression de cette exclusion sociale que nous avons mentionné. Qu'il s'agisse de s'exiler, ou de partir ou encore de sortir du pays, il est toujours question de fuir un monde qui, du point de vue des représentations, ne peut être assimilé à un eldorado. Cette jeunesse qui est le produit de l'ajustement structurel, va s'inscrire dans un schéma de confrontation très dure avec le régime en place mis en cause pour sa non pratique de la bonne gouvernance ; sans aucun doute, le mouvement élève et étudiant a été le fer de lance de cette confrontation du fait de sa capacité à formuler sa propre demande par rapport à sa société mais aussi à cause du lieu où cette formulation se fait.

Mbodj, Bathily et Diouf⁵⁴ ont montré que depuis l'impasse dans lequel se trouvait le mouvement étudiant au milieu des années 70, on assiste à une prolétarianisation et une sénégalisation du mouvement étudiant, sa marginalisation sur le plan politique du fait de la libéralisation du champ politique. Ces auteurs peuvent ainsi affirmer que les étudiants sont «devenus des objets façonnés par l'évolution du Sénégal, plutôt que des sujets de cette évolution »⁵⁵. Cette affirmation reste pertinente pour la décennie 90 ; le sentiment d'exclusion sociale continue de nourrir encore l'identité de l'étudiant sénégalais alors que l'Université, habitacle naturel de l'Universel, abrite une prolifération d'associations qui construisent leur légitimité sur l'affirmation de micro-identités et de micro-terroirs qui ont été favorisés par une gestion laxiste du campus social. Ces associations, dans l'ensemble, ont fonctionné comme

⁵³ *ibid.*, p. 46

⁵⁴ in Hélène d'ALMEIDA-TOPOR, Odile GOERG, Catherine COQUERY-VIDROVITCH, Françoise GUITART (éds), *Les jeunes en Afrique –La politique et la ville*, tome 2, Paris, L'Harmattan, 1992, p.307

des banques de prêt, des relais d'information ; la fonction d'appui académique aux cadets, la fonction culturelle ont aussi été des traits saillants de ces organisations.

La mise sous ajustement de l'Université par le biais de la réforme de l'enseignement supérieur financée par la Banque Mondiale qui avait parmi ses objectifs la réduction des effectifs de l'université, la gestion privée du Coud, ont dans l'imaginaire étudiant accentué leur précarité académique et sociale. Si l'Université a pendant longtemps joué le rôle de vecteur d'ascension sociale pour toutes les couches de la population, elle est aujourd'hui interpellée sur l'utilité de sa propre mission tant ses produits ont du mal à s'insérer dans le tissu économique ; l'échec de l'opération maîtresards tentée au milieu des années 80 est encore vivace dans les mémoires. L'inadéquation formation – emploi, les besoins des entreprises en ressources humaines de qualité ou encore la capacité de recrutement amoindrie de l'Etat mettent en exergue un système éducatif qui n'arrive pas à répondre aux besoins de sa société et aux défis de son époque.

Il apparaît clairement que l'implication constante de cette jeunesse scolaire et étudiante de la société sénégalaise dans le champ politique s'explique sans aucun doute par son appréhension face à son propre avenir : chômage des diplômés surtout, inaccessibilité du crédit malgré tous les financements reçus par l'Etat auprès des bailleurs de fonds. La jeunesse urbaine impute la responsabilité de sa situation à un Etat qu'elle considère comme plus préoccupé par la reproduction des forces sociales qui le soutiennent que par l'intérêt général. Ce sentiment a effectivement nourri la défiance de cette jeunesse par rapport au pouvoir.

La jeunesse scolaire et étudiante a d'une certaine façon été le segment le plus actif et le plus visible dans la contestation. La période des élections a toujours été un moment propice pour les grèves scolaires et universitaires. Si les raisons pédagogiques et sociales ont toujours été à la base de ces mouvements, les motivations politiques ne peuvent point être ignorées : les leaders du mouvement syndical étudiant ont souvent été très actifs dans les partis politiques. La coïncidence entre les périodes électorales et les crises scolaires qui ont conduit à l'année blanche en 1989 et à l'année invalidée en 1993 constituent des preuves troublantes. La grève, les manifestations de rue, les véhicules de l'administration brûlés comme symbole du pouvoir, ont constitué les moyens de pression de cette jeunesse pour appuyer le changement auquel ils aspirent et l'alternance. C'est sans doute au niveau de ces moyens de pression et de la répression par les forces de l'ordre (GMI ou Groupement Mobil d'Intervention) que se fait la jonction de différents segments de la jeunesse –jeunesse

⁵⁵ *ibid.*, p.308

scolarisée et jeunesse marginalisée des villes. Les jeunes ont mis à mal l'image de modèle de la démocratie du Sénégal pendant ces 10 dernières années ; de façon plus fondamentale cependant la jeunesse a exprimé le malaise d'une société par l'irruption brutale des produits de l'ajustement structurel dans l'espace public : ses exclus, ses laissés-pour-compte, ses chômeurs. Ces coups de canif répétés sur l'image de la démocratie sénégalaise n'ont pas été sans affecter le pouvoir en place si l'on tient compte de l'érosion progressive du poids électoral du PS. Les présidentielles de 1988 ont crédité Abdou Diouf de 73,20 % et Abdoulaye Wade de 25,80 % et les législatives de la même année affectent 71,34 % et le PDS de 24,74 %. En 1993, Abdou Diouf aura 58,40 % et son challenger 32,03 % ; son parti occupera 27 sièges contre 84 pour le PS. Ces différents résultats ont toujours été contestés par la jeunesse, urbaine surtout, qui a beaucoup été conforté par la capacité de mobilisation du leader de l'opposition, par les effets de foule de ses meetings. Il est vrai que la jeunesse s'est peu privée de manifester son opposition au parti au pouvoir et son adhésion au « sopi », qu'il serait inexact de confondre à une adhésion au programme du PDS ; pour autant son comportement citoyen ne s'est pas toujours vérifié à travers des inscriptions massives sur les listes électorales ou encore une participation effective au vote lors des différents scrutins. L'abaissement de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans n'a pas eu d'effet immédiat mais indiquait déjà tous les champs du possible qui s'ouvraient pour l'alternance au Sénégal.

Les élections de février 2000 ont vu les jeunes peser de tout leur poids sur l'issue du scrutin en s'étant inscrit et en ayant voté massivement. Tous les observateurs ont reconnu que les résultats des scrutins de février et de mars 2000 ont été le fait du vote des femmes et des jeunes. Selon la DAF, la répartition de l'électorat (inscrits) par tranches d'âges donne à voir de 18 à 25 ans, 354832 des 2618176 inscrits soit 13,55%, de 26 à 35 ans 772268 inscrits soit 29,50%.

L'implication très active des jeunes dans le cadre de la CA 2000 et sein du FRTE ainsi que le montre la marche du 2 février, leur participation dans les émissions interactives des médias privés surtout, le discours très subversif des très nombreux groupes de RAP (Le Sénégal occuperait la troisième place mondiale en matière de Rap avec l'existence de 2000 à 3000 groupes de hip hop) dénonçant la corruption, la mal gouvernance ou encore le manque de solidarité avec les groupes défavorisés sont autant d'indices de l'engagement des jeunes pour la transparence du scrutin et l'alternance mais aussi de l'émergence d'une conscience citoyenne. On a vu du reste de très nombreux jeunes rester dans les bureaux de vote après avoir accompli leur devoir de citoyen, s'érigeant de fait comme des comités de vigilance citoyenne. Tout dysfonctionnement, toute manipulation était effectivement signalé aux partis

mais surtout aux médias. Ce que les élections de février 2000 ont montré c'était aussi la détermination des jeunes à avoir un scrutin calme, pacifique malgré la psychose perceptible partout et surtout à Dakar.

Il serait sans doute inexact de penser que seule la jeunesse urbaine et scolarisée a été active dans la contestation d'un ordre politique caractérisé par la non prise en charge des préoccupations des jeunes. La crise, la paupérisation, sans doute plus aiguës dans les campagnes que dans les villes, ont favorisé l'exode rural, elles ont même amplifié le phénomène au point que les stigmates de celui-ci sur l'espace urbain sont on ne peut plus visibles. Ces jeunes d'origine rurale, très impliqués dans le secteur informel ou encore victimes du chômage, sont de plus en plus des acteurs majeurs d'une autonomie en construction par rapport à l'autorité de l'Etat ou par rapport aux hiérarchies traditionnelles. Les formes d'auto-gestion mises en place par ces jeunes leur ont permis d'expérimenter la solidarité basée sur des valeurs traditionnelles ainsi qu'une liberté résultante d'initiatives pour trouver ses marques en ville.

Ce sentiment de laissé pour compte et de tendance à la contestation n'a pas épargné l'Armée : cette institution surnommée la Grande Muette a, pendant ces dernières années, occupé la une des journaux. La médiatisation des manifestations de rue de jeunes militaires revenant de la campagne de Centrafrique réclamant leurs indemnités a posé publiquement la gestion des fonds qui y étaient alloués par l'Etat ainsi que l'intervention du PNUD qui dégageait ses responsabilités dans un « éventuel » non paiement de ces fonds.

D'une manière générale, l'action conjuguée de ces différents segments de la jeunesse, en plus d'exprimer un malaise profond, a contribué à ancrer dans l'imaginaire sénégalais que sans doute l'amélioration de leur condition d'existence n'était pas sans rapport avec la réalisation d'une des dimensions de la démocratie à savoir l'alternance. Cette idée a fait son chemin depuis 1988 et tout au long de la décennie 90 pour finir par se réaliser à cette date symbolique de l'an 2000.

3- Les media

Considérés comme quatrième pouvoir, les media constituent pour les acteurs politiques un enjeu majeur : ils constituent un moyen de publicité véhiculant les programmes politiques vers les citoyens. En effet, les deux premières décennies de l'indépendance ont permis de noter que « la radio était un élément important d'édification de la nation » (Moussa Paye) en procédant à la fois à la fois à l'unification du territoire national par sa fonction d'intégration, mais aussi en se faisant le porte-voix du pouvoir qui avait en charge l'édification de la nation.

Même si pendant longtemps tout ce qui touche à l'information est resté la chasse gardée du pouvoir selon Moussa Paye⁵⁶, les années 90 ont véritablement été marquées par la consolidation de la presse de la seconde génération qui a vu le jour à partir de Mars 86 avec Sud Magazine et plus tard, le Cafard libéré ou encore Walf. La particularité de cette presse a été de briser d'une façon certaine le monopole de la presse écrite quotidienne : la liberté de ton et la tendance naturelle à la critique ont fait sa crédibilité auprès de l'opposition qui, ne pouvant compter sur les médias d'Etat, en a fait un allié objectif. Il s'agit par là de montrer que la presse, les médias ont été au cœur de la quête d'une démocratie plus forte, plus consolidée et que les stratégies de contrôle de la part du pouvoir n'ont jamais été absentes ; la sanction à l'endroit de journalistes, les procès contre des organes de presse, les hausses de coût d'impression au niveau des Nouvelles Impressions Sénégalaises (NIS) ou encore certaines dispositions répressives du Code de la Presse.

Une forme de mainmise de l'Etat sur les médias se donne aussi à voir dans la situation de monopole qui est faite à la RTS : d'une part, le conseil d'administration de la RTS siégeait pour délivrer les autorisations d'émettre sur la bande FM, d'autre part, la RTS percevait la redevance annuelle que lui versaient les radios privées et qui s'élevait à 5 millions pour les radios privées commerciales et 3 millions pour les radios privées établies à l'intérieur du pays comme Téranga FM. Telle est la situation qui prévalait avant le 20 décembre 1999, avant le vote de la loi 92-02 du 6 janvier 92, laquelle faisait de la RTS à la fois un concessionnaire de fréquence, le bénéficiaire de la redevance tout en restant un concurrent. De cette situation inique résultent les relations difficiles voire conflictuelles entre la RTS et les radios privées. Par exemple en août 1997, par arrêté du garde des sceaux, Serigne Diop, le signal de 3 radios privées (Sud FM, Dunya, Nostalgie) avait été interrompu pour cause de non paiement de la redevance qui, de 1994 à 1997, s'élevait à 20 millions pour Sud, 27 millions pour Dunya et 18 millions pour Radio Nostalgie.

Il convient toutefois de préciser que la fin du monopole a, pour une large part été le fruit de la bataille enclenchée par la coordination des radios privées (Sud FM, Nostalgie, Dunya FM, Diamono FM, 7FM) dirigée par Chérif El Valid Sèye.

Le vote de la loi semble n'être que justice ; désormais la redevance sera reversée au Trésor public et rétrocédée au Fonds d'Aide à la Presse qui dispose d'un budget de 100 millions de FCFA. La fin du monopole ne signifie pas pour autant l'aplanissement de toutes les difficultés, notamment celles relatives à la couverture des élections ou des droits d'auteur à

⁵⁶ *Sénégal, Trajectoire d'un Etat*, p.331

verser au BSDA. Oumar Diouf Fall, rédacteur en chef de Sud FM fait état de «deux poids, deux mesures»⁵⁷.

L'apport fondamental de la presse et des médias à la démocratisation réside dans la constitution d'une «opinion publique». La multiplication des organes d'information constitue à ce titre un indice tangible : le quotidien national, le Soleil, que d'aucuns qualifient de gouvernemental a du partager l'espace médiatique avec d'autres quotidiens comme Sud, Walf, le Matin, l'Info 7, le Populaire... La presse humoristique (le Cafard libéré par exemple, ou Cactus), la presse hebdomadaire à l'instar de Nouvel Horizon donnent une idée du champ couvert par la presse mais aussi du professionnalisme de ses acteurs, ce qui en retour concourt à sa crédibilité. La plupart des initiateurs et animateurs de ces journaux, à l'instar de Sud, ont eu à être formés dans des écoles de journalisme au Sénégal (CESTI) et à l'étranger, et ont eu à travailler dans les media d'état. Les journaux à sensation comme le Témoin constituent une part infime de l'espace médiatique. En portant certaines affaires ou scandales financiers à la une des quotidiens, en se mettant à l'affût des alliances et mésalliances politiques pour le public, en dénonçant la corruption ou en mettant le doigt sur les enjeux de certains gros investissements ou privatisations, la source de certains financements, la presse et les médias ont mis le citoyen au courant des affaires de la République. La mise à disposition de l'information a attiré l'attention sur les pratiques de l'Etat, le soumettant ainsi à une critique et à un jugement d'autant plus facilités qu'il dispose de moins en moins de possibilité de se soustraire à la vigilance publique. Les pages « Contribution » des journaux de la presse privée sont une illustration de cette opinion publique en gestation.

Le fait que la plupart des groupes de presse disposent de stations de radio et de quotidiens a rendu inopérant la dichotomie lettrés-analphabètes devant l'information. Auparavant, l'essentiel de l'information, politique surtout, était délivré en français, langue officielle de travail du Sénégal, créant ainsi une certaine forme de discrimination entre les citoyens. Désormais, les revues de presse en langues nationales, les journaux parlés en langues nationales aussi substantiels que ceux en français, les débats initiés en langues nationales concernant les problèmes sociaux ou politiques avec l'accent mis sur l'interaction avec les auditeurs sont autant de procédures qui participent à une responsabilisation et à la participation des populations. Les médias ont ainsi mis en place des entreprises de

⁵⁷ Selon Oumar Diouf Fall « il est demandé aux radios privées d'effectuer un service public sans aucune contrepartie financière. Je parle notamment des dispositions du HCA concernant la couverture des élections. Et, nous savons tous, en la matière, que l'Etat alloue à la RTS des moyens conséquents». Sud Quotidien n° 2017, mercredi 22 décembre 1999

détotalisation qui ont accru les possibilités d'initiative des populations et, sans aucun doute, contribué à un peu plus d'autonomie par rapport à certaines hiérarchies.

Cette dynamique enclenchée par les médias sera plus visible lors des élections de novembre 1996 et celles de 1998⁵⁸. La spécificité de ces élections, hormis l'enjeu politique majeur que constituent la mise en application de la loi sur la décentralisation et la proximité de la présidentielle de 2000, réside dans la couverture intégrale du scrutin par Walf et Sud notamment. Lors des élections locales de 1996 par exemple, la RTS et Sud FM ont couvert les élections de façon à ne point se laisser emprisonner par les temps d'antenne alloués aux différents partis politiques. C'est ainsi que le jour même du scrutin, la couverture médiatique a permis à chaque auditeur de se faire une idée sur le déroulement du scrutin, sur les problèmes d'ordre matériel, logistique (la présence de bulletins de vote en quantité suffisante ou d'isoloirs, la nature indélébile de l'encre) avec en direct des réactions d'hommes et de femmes politiques, des membres de bureaux de vote ou de la société civile.

Les élections de février 2000 ont surtout montré le très grand rôle joué par les médias dans la transparence des élections. Si pour les fois précédentes, les citoyens se devaient de patienter des heures voire des jours, avant d'avoir une idée des résultats, il en a été tout autrement lors de ce dernier scrutin. L'utilisation des téléphones cellulaires a permis en quelques heures de recueillir les résultats de différents bureaux et centres de vote et donc de se faire une idée plus ou moins exacte des résultats sans attendre la proclamation provisoire par le ministère de l'intérieur ou celle définitive par le Conseil constitutionnel. Pour beaucoup d'observateurs, il est évident qu'il existe un lien évident entre la possession rapide des résultats et l'impossibilité de les manipuler. Il faut avoir à l'esprit que pour les élections présidentielles de 1993, les résultats du scrutin du 21 février n'ont été proclamés que le 13 mars. Le ministre de la décentralisation du gouvernement sortant, M. Macky Sall a bien perçu, et pour d'autres raisons, le rôle inédit de la presse lors de la présidentielle de 2000 quand il l'accuse d'avoir fait perdre son candidat, en l'occurrence M. Abdou Diouf.

Le respect des urnes, la transparence du scrutin grâce à une participation et une implication de la presse a fondamentalement contribué à avoir des lendemains électoraux pacifiques.

⁵⁸Il est important de mentionner que pour ces élections régionales, municipales et rurales de 1996, la station Sud FM en collaboration avec ONG de défense de droit de l'homme a mis sur pied une émission où a été effectué, pour les citoyens, la lecture de l'ensemble des textes juridiques organisant les élections. Les élections législatives de mai 1998 verront Walf venir renforcer la couverture médiatique.

La culture de la paix corrélative au processus électoral devra passer par la vulgarisation par les médias des textes de loi comme la constitution, le code électoral ... Les médias pourront aussi intéresser les populations au fait électoral c'est-à-dire s'inscrire sur les listes électorales, retirer sa carte et surtout aller voter. Néanmoins ces éléments qui participent à la consolidation de la démocratie et de la culture citoyenne ne peuvent être le fait que de médias équitablement traités par l'Etat et dotés de moyens substantiels⁵⁹ non conditionnés par l'allégeance au pouvoir.

CONCLUSION

Paradoxalement, le Sénégal se révèle être à la fois un pays de tradition démocratique et d'élections contestées. Ce paradoxe qui, a mis à mal la légitimité politique, a articulé tout le débat politique autour de la mise en place de règles et procédures démocratiques consensuelles parmi lesquelles le code électoral, le Haut Conseil de l'Audiovisuel et l'Observatoire National des élections. Cette longue marche vers une démocratie plus effective n'a pu éviter quelques violations des droits humains fondamentaux. Il reste cependant que la consolidation des différents acquis démocratiques a été le fait d'une presse plurielle et indépendante du pouvoir, déterminante dans l'émergence de la conscience citoyenne. Le désaveu des marabouts qui ont cherché à donner des consignes de vote pour les élections de février 2000 en est une illustration patente. Toutefois, l'atout démocratique n'a pas semblé influé positivement sur les indicateurs sociaux pour le Développement Humain Durable. La démocratie sénégalaise n'a pas encore réussi à trouver l'antidote aux articulations excluantes du tissu social peut-être du fait de l'hypothèque qui a toujours pesé sur la légitimité politique et qui a tenu à distance les populations. Cette contrainte lourde peut trouver solution dans l'érection de véritables contre-pouvoirs, dans une séparation réelle entre les trois pouvoirs et surtout dans le renforcement d'une véritable opinion publique. Ces différents éléments pourront œuvrer de façon plus positive pour la participation des populations à un projet social qu'elles pourront s'approprier, pour la transparence avec des mécanismes de contrôle du pouvoir et ce, dans le souci d'une plus grande justice sociale et d'une plus grande équité. Il faudrait peut-être voir une lueur d'espoir dans les réformes constitutionnelles en cours. Le débat qui a fait rage après l'élection présidentielle sur la possibilité légale pour le Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale, le choix entre un régime parlementaire ou semi-parlementaire donnant des pouvoirs plus étendus au Premier Ministre, la révision de la constitution, le référendum en novembre et les élections législatives en février montrent que le

⁵⁹ Cf. *Médias et Transparence des élections*, Dakar, Editions Démocraties Africaines.

programme par rapport aux institutions est chargé. Cela témoigne sans doute de la vitalité d'une démocratie qui garde encore la capacité de réfléchir et d'agir sur ses propres mécanismes de fonctionnement. Il importe cependant que là ne soit pas l'essentiel. La démocratie doit aussi créer ou faciliter les conditions de la bonne gouvernance. Quelques signaux de la recomposition en cours ne sont pas nécessairement de bonne augure⁶⁰.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- 1-Aïssata Dé, Femmes, enjeu électoral :des chiffres qui parlent !, Dakar, Editions Démocraties Africaines, Janvier 2000
- 2-Momar Coumba Diop & Mamadou Diouf, Le Sénégal sous Abdou Diouf, Paris, Karthala, 1990
- 3-Mamadou Diouf, « Fresques murales et écriture de l'histoire. Le Set/setal à Dakar » in Politique Africaine, n°46, juin 1992
- 4-Momar Coumba Diop (sous la direction de), Dakar, Sénégal, Trajectoires d'un Etat, Série de livres du CODESRIA, 1992
- 5-Babacar Fall (sous la direction de), Ajustement structurel et emploi au Sénégal, Dakar, CODESRIA,
- 6-L'Etat en Afrique : indigénisations et modernités, Paris, Cahiers du GEMDEV, n° 24, juin 1996
- 7-Rapport national sur le Développement Humain 1998 Sénégal, Programme des Nations Unies pour le Développement
- 6-La gouvernance en faveur du développement humain durable, document de politique générale du PNUD, Janvier 1997
- 7-Antoine Tine, Du multiple à l'un et vice et versa ? Essai sur le multipartisme au Sénégal (1974-1996) in Polis, Revue camerounaise de science politique, volume 3, n° 1, août 1997
- 8-Aminata Diaw & Aminata Touré, Femme, Ethique et Politique, Dakar, COSEF-Fondation Ebert Stiftung, avril 1998
- 9-GREF, La place des femmes dans les instances décisionnelles, Dakar, décembre 1998
- 10-Campagne du Conseil sénégalais des Femmes (Législatives'98)-Démocratie où es-tu ? Dakar, septembre 1999

⁶⁰ Cf. les transhumances politiques surtout vers le PDS qui ne seraient commanditées que par la recherche de protection par rapport aux audits en cours. On a effectivement noté plusieurs départ vers le PDS de personnalité PS de premier plan comme le Président du Sénat ou encore le directeur de la SICAP.

- 11-Achille Mbembe, les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire, Paris l'Harmattan, 1985
- 12-Hélène d'Almeida Topor, Odile Goerg, Catherine Coquery-Vidrovitch, Françoise Guitart (éds), Les jeunes en Afrique –La politique et la ville, tome 2, Paris, L'harmattan, 1992
- 13-Haut Conseil de l'Audiovisuel, Rapport annuel au Président de la République, 1995
- 14-Haut Conseil de l'Audiovisuel, Rapport annuel au Président de la République, 1997
- 15-Haut Conseil de l'Audiovisuel, Rapport annuel au Président de la République, 1998.