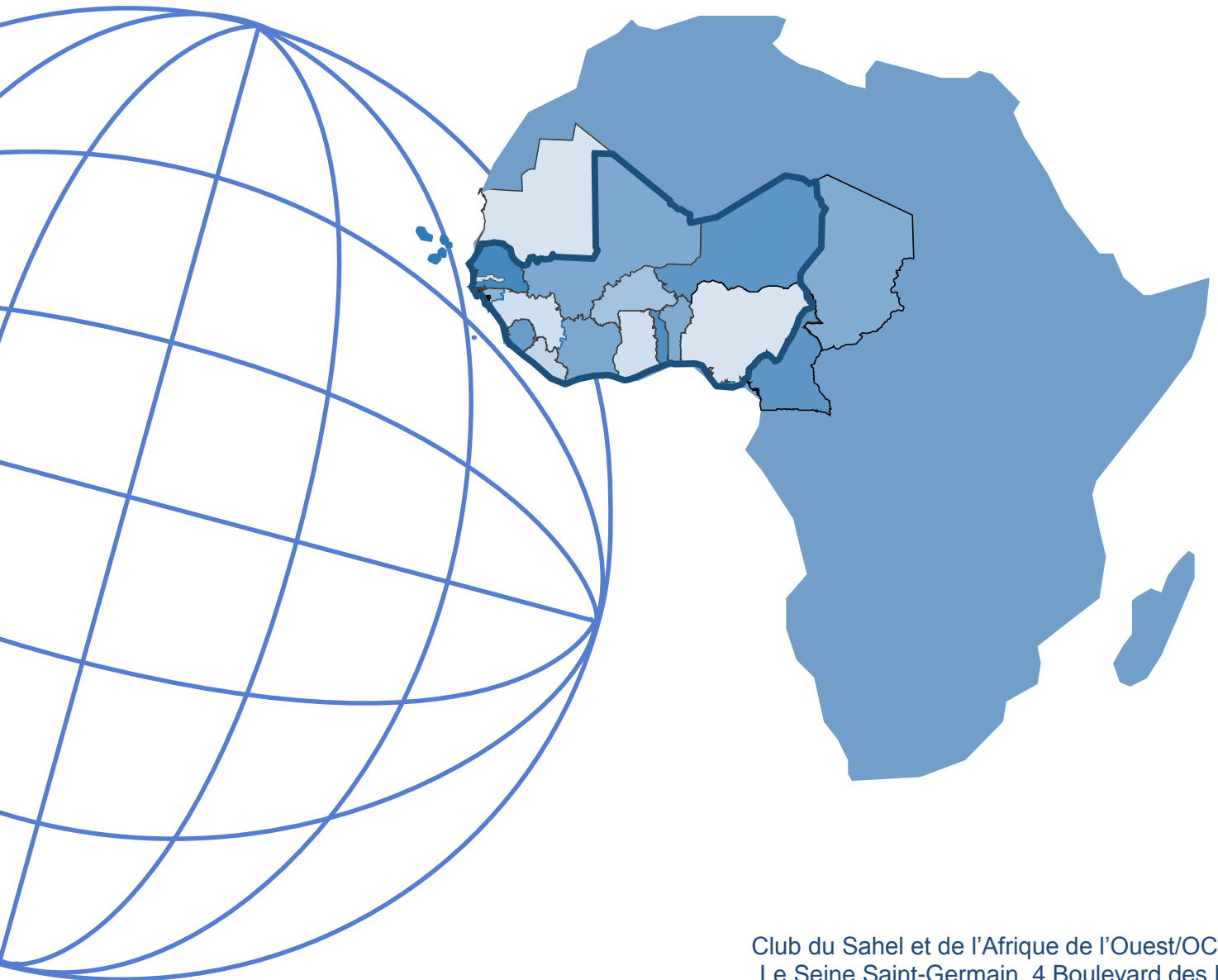


*Bilan de l'année électorale 2007
en Afrique de l'Ouest*

*Qu'en est-il de la démocratie
à la lumière des élections ?*



Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE
Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Iles
92130 Issy-les-Moulineaux
Adresse courrier :
2 rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
Tél : +33 (0)1 45 24 89 87
Fax : +33 (0)1 45 24 90 31

INTRODUCTION AU PANEL

Qu'en est-il de la démocratie à la lumière des élections ?

Par

M. Massaër DIALLO,

Chef de l'Unité Gouvernance, Dynamiques des conflits, Paix et Sécurité,
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE)

INTRODUCTION

Selon une enquête réalisée par Afrobaromètre en 2002-2003, 79 % des Africains préfèrent « choisir leurs dirigeants dans leur pays au moyen d'élections régulières, ouvertes et honnêtes » que par d'autres moyens¹. Cette prédisposition politique au niveau des citoyens est en convergence avec les options politiques prises au niveau d'une institution régionale comme la CEDEAO. En effet, pour refléter la dynamique démocratique amorcée dans les années 80 et florissante dans les années 90, les chefs d'Etat de la CEDEAO adoptent en décembre 2001 à Dakar un *Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne gouvernance*² qui stipule entre autres que : « *Toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes* ».

- Comment cette prescription s'inscrit-elle dans la pratique politique des acteurs ?
- Les nombreuses élections tenues en 2007 en Afrique de l'Ouest répondent-elles aux attentes des citoyens et aux options démocratiques des Etats ?
- Que disent-elles de l'état de la démocratie ?
- Quels sont les acquis et les défis qu'elles mettent en évidence pour son avenir en Afrique de l'Ouest ?

I- LES ELECTIONS EN AFRIQUE DE L'OUEST : Mimétisme, rituel politique ou épreuve démocratique ?

1-1 L'importance des élections dans la région est liée à une forte volonté de rupture

Elles indiquent une voie alternative, pacifique et en principe démocratique d'accès au pouvoir politique. Ceci constitue une rupture dans une région qui en est à sa troisième génération d'élections :

- Première génération : **Les élections coloniales** qui ont prolongé dans les pays de la région le métabolisme politique métropolitain avant 1960 ;
- Deuxième génération : **Les élections à valeur plébiscitaire** organisées périodiquement pendant la période des régimes généralisés de partis uniques qui a duré de deux à trois décennies ;
- Troisième génération : **Les élections dans le nouveau contexte des démocratisations** n'ont pas à priori un caractère rituel et formel qu'avaient fini par lui donner les décennies du monopartisme.

L'ère démocratique post-coloniale avait été en même temps celle de conflits violents autour de l'enjeu de contrôle du pouvoir politique. **L'Afrique de l'Ouest sort à peine d'une longue période d'instabilité politique** chronique dont quelques indications peuvent rappeler l'ampleur :

- 10 Etats membres de la CEDEAO sur 15 sont classés « Etats fragiles » selon les critères du Comité d'Aide au Développement (CAD/OCDE).

¹ Enquêtes d'Afrobaromètre 2002-2003 (2^{ème} série)

² En 1999, les 16 pays membres de la CEDEAO avaient élaboré un mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits dont l'ECOMOG ne fut que l'outil (militaire) le plus connu. Mais les Etats comme les acteurs sociaux et politiques de la région avaient rapidement pris conscience du fait qu'il fallait s'attaquer aux causes profondes des crises qui s'avèrent être souvent d'ordre politique. C'est de là que procède l'élaboration au niveau de la CEDEAO, d'un instrument complémentaire inscrivant la prévention des crises sur le terrain politique et prenant en charge dans ce cadre les questions de démocratie, de gouvernance et d'élection.

- seuls 2 pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sur 16 ont échappé à un coup d'Etat militaire en 45 ans ;
- seuls 4 pays membres de la CEDEAO sur 15 n'ont pas été affectés depuis 30 ans par un conflit violent aux frontières ou à l'intérieur.

En observant de près l'enjeu de la plupart des crises qui dégénèrent et/ou alimentent des conflits violents, intervient **la question du pouvoir politique** convoité ou monopolisé comme levier de contrôle sur des ressources naturelles, matérielles et financières.

En 2001, le Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne gouvernance proposé par un Sommet des chefs d'Etat est venu codifier cette volonté de réponse misant sur la construction de l'Etat de droit, la promotion d'une gouvernance démocratique et la réalisation d'élections fiables et transparentes pour juguler les conflits et l'instabilité. **Les élections constituaient souvent une occasion de tensions, de dérapages violents et un point de départ de graves crises politiques.** Du coup, les 14 chefs d'Etat signataires du Protocole de 2001 décidèrent de rendre d'emblée applicables sans nécessité de ratification ses clauses relatives aux élections³. Cela constitue la base légale et politique de l'implication de la CEDEAO dans l'observation et/ou la supervision d'élections en Afrique de l'Ouest.

L'exigence de fiabilité et de transparence des élections a constitué et constitue toujours partout un point nodal de la démocratie politique. La contestation des résultats des élections est un symptôme de **la fragilité des consensus et un défi pour la construction de démocraties durables.**

Nombre de pays de la région ont connu une élaboration, et une certaine consolidation de codes électoraux et de commissions électorales indépendantes ou autonomes dont l'efficacité requiert un minimum de consensus. Comment donc surmonter la fréquente remise en cause des consensus par les pouvoirs politiques ou leur opposition ?

1-2 Les Elections et les contraintes de la structure démographique

D'une population de plus de 290 millions d'habitants, dont 160 millions pour le seul Nigeria, l'Afrique de l'Ouest a un corps électoral ayant un double problème lié à la forte jeunesse de la population :

- 45 % de la population a moins de 15 ans et environ 50 % de la population a moins de 18 ans et ne peut donc voter et peser sur les choix politiques. La forte jeunesse de la population induit un rétrécissement relatif du corps électoral. A titre de comparaison, un pays comme l'Inde a un corps électoral qui concerne 75 % de la population.

1-3 L'examen des données électorales au cours de l'année 2007 montre un comportement électoral surprenant :

- ✓ Avec un fort décalage entre les présidentielles et les législatives.
- ✓ Des candidats élus avec des scores écrasants dès le premier tour.
- ✓ De fortes tendances à la contestation dans les pays qui n'étaient pas en situation de crise.

³ Voir à ce propos le témoignage de Feu le général Diarra alors Secrétaire exécutif adjoint de la CEDEAO en charge des Affaires Politiques, Paix et Sécurité dans les Actes du *Forum des Partis politiques, des Médias et de la Société civile en Afrique de l'Ouest*, ouvrage édité par le CSAO/OCDE ; Paris 2005

II- SIGNIFICATIONS ET ENSEIGNEMENTS DE L'ANNEE ELECTORALE 2007

2-1 Dans les pays où l'enjeu était un parachèvement politique du processus de sortie de crise, les élections ont consolidé une dynamique démocratique en construction en aboutissant à une alternance politique pacifique et en se traduisant par un important taux de participation.

- En Sierra Leone, l'enjeu de sortie de crise s'est traduit au niveau des urnes par un fort taux de participation (68 %) aux élections présidentielles qui ont débouché sur une alternance démocratique ayant amené de manière pacifique l'opposition au pouvoir avec Ernest Bai Koroma de APC (All People's Congress), malgré des contestations et péripéties de mise en cause ponctuelles de la commission électorale.
- Le Togo a battu le record de taux de participation avec 85 % des inscrits qui se sont mobilisés motivés par l'enjeu de sortie de crise et le retour d'une certaine confiance qui a rendu possible la participation optimale des acteurs politiques longtemps restés en marge ou en retrait du fait de l'insécurité politique et des tensions.
- La Mauritanie a tourné la page du régime issu du coup d'Etat de Ould Vall. Les élections ont parachevé la transition en mobilisant 67 % de l'électorat et en se déroulant dans des conditions acceptables de régularité et de transparence.

2-2 Dans les pays où l'enjeu était le renouvellement du leadership politique à la tête de l'Etat, les élections ont révélé des tendances à l'hégémonie politique des leaders au pouvoir avec un déséquilibre corollaire très prononcé des forces.

Des scores traduisant apparemment une quasi hégémonie politique du vainqueur ont été atteints au premier tour : en **Gambie**, avec 67 % pour le président Yahya Jammeh contre 27 % pour Ousainou Darboe lors des dernières élections en 2006 ; **au Mali** avec 71 % pour le président sortant Amadou Toumani Touré élu contre 19 % pour son challenger Ibrahim Boubacar Keïta ; **au Nigeria** avec 70 % pour Umaru Yar'Adua contre 18 % pour son challenger Muhammadu Buhari et **au Sénégal** avec 56 % pour Abdoulaye Wade élu au premier tour avec un écart de voix considérable entre lui et le suivant immédiat Idrissa Seck 15 %. Ces majorités écrasantes qui ont suscité des contestations à la recherche de preuves, ont traduit une très nette reconduction, sans hésitation du régime présidentiel en place.

2-3 Dans les pays qui n'étaient pas en crise, les élections ont révélé une discontinuité manifeste dans l'implication de l'électorat lors du passage des présidentielles aux législatives.

Comparaison des taux⁴ de Participation entre les élections présidentielles et législatives

Pays	Présidentielles (1 ^{er} tour)	Législatives
BENIN	75 %	59 %
BURKINA FASO	58 %	57 %
CAMEROUN	82 %	62 %
GAMBIE	59 %	42 %
MALI	36 %	33 %
MAURITANIE	70 %	73 %
NIGERIA	58 %	ND
SENEGAL	70 %	35 %
SIERRA LEONE	68 %	76 %
TOGO	64 %	85 %

La consolidation des sorties de crise s'est traduite par une forte participation aux élections législatives par rapport aux présidentielles. C'est le cas au Togo, en Sierra Leone et en Mauritanie.

A l'inverse, le fort taux d'abstention noté lors des élections législatives peut manifester une attitude de défiance ou une désaffection politique. On retrouve cette situation de décalage entre les deux élections dans 4 pays : Bénin, Cameroun, Gambie et Sénégal. **Le manque d'intérêt ou la défiance vis-à-vis des élections législatives se traduit par une chute du taux de participation entre les élections présidentielles et législatives de 16 % au Bénin ; 20 % au Cameroun ; 17 % en Gambie et 35 % au Sénégal.**

Un pays comme le Mali connaît une variation très faible de 3 % entre les scrutins présidentiels et législatifs. La participation électorale n'a jamais dépassé la barre des 40 % atteints aux élections locales. **Ce pays connaît un problème chronique de mobilisation de son corps électoral.**

Le Sénégal connaît une situation de forte régression liée à une démobilisation ou une défiance électorale avec un recul très important de qui est intervenu dans un contexte où l'opposition dite significative a boycotté les élections législatives.

Le recul dans la participation aux élections législatives dans les divers pays fait l'objet de plusieurs lectures différentes qu'il convient de croiser:

- Dans les milieux liés au pouvoir exécutif⁵ qui veulent esquisser toute interprétation de l'abstention comme un acte de désaveu politique, on indique que *pour les électeurs, l'essentiel est fait une fois que le Président est élu.*
- La seconde interprétation met en avant justement ce désaveu comme manifestation *d'un électorat désabusé par la non-transparence du scrutin qui ne reflèterait pas ses choix.* C'est le point de vue développé par les acteurs politiques de l'opposition.

Ces deux points de vue se sont confrontés au Sénégal après les législatives de 2007.

⁴ Sources officielles ou multiples croisées.

⁵ Ce fut le cas au Sénégal.

- Une troisième explication non partisane des forts taux d'abstention note qu'*une importante partie de l'électorat considère que les parlementaires ne constituent pas un pouvoir réel. Leur élection constituerait de moins en moins un enjeu mobilisateur.*

Dans beaucoup de pays le parlement ne fonctionne que comme un outil du Président de la République pour légaliser ce qu'il veut, quitte à tordre sans réticence la Constitution et à la modifier en utilisant mécaniquement une majorité partisane.

Une telle réalité trouve elle-même sa condition de possibilité dans le fait que le Président de la République demeure en même temps chef de parti, dirige à ce titre le parti au pouvoir et décide sur cette base de qui doit être le candidat éligible au poste de député. Ce fait crée au niveau partisan la base d'une obéissance ou d'une dévotion du député à son président. Le Chef de l'Etat est ainsi en même temps chef du parti majoritaire, et à ce titre chef politique de la majorité parlementaire. Une telle réalité politique mine pratiquement la séparation constitutionnelle des pouvoirs, constitutive de la démocratie.

Si l'électorat ne s'implique pas massivement dans la légitimation d'une telle situation largement répandue, c'est qu'une bonne partie des populations ne doit pas s'y retrouver. Ce qui reste cohérent avec la tendance révélée par des enquêtes faites en 2002-2003 qui mettent en évidence que 64 % des Africains « *préfèrent la démocratie à toute autre forme de gouvernement* » ; et 75 % rejettent l'idée que « *l'armée peut prendre le pouvoir pour gouverner le pays* » ou que « *les élections et le parlement puissent être abolis pour permettre au président de décider de tout* »⁶.

Même si les comportements politiques peuvent ne pas être logiques, il faut reconnaître que les électeurs savent ce qu'ils veulent. Il est ainsi peu probable dans ces conditions que leur désaffection lors des élections législatives puisse rendre compte de leur brusque préférence pour un système où un seul homme dirigerait et déciderait de tout. Mais alors pourquoi s'investissent-ils donc massivement pour des élections présidentielles ? Les enquêtes et études à venir pourront aider à répondre.

- **Les législatives seraient-elles, dans les pays qui n'étaient pas confrontés à une crise politique, le deuxième ou le troisième tour des présidentielles et une occasion de manifestation d'un comportement électoral désabusé ?**
- Ou bien, les pays d'Afrique de l'Ouest, traditionnellement vitrine de la démocratie, seraient-ils en train d'illustrer un réajustement du comportement de l'électorat en faveur d'une monocratie qui porte bon nombre des traits des anciens systèmes monopartistes ?
- Sinon, faut-il incriminer des fraudes qui seraient seules à la base des gros scores présidentiels quasi hégémoniques dans plusieurs pays : Burkina, Gambie, Mali, Nigeria et Sénégal ?
- Quelles sont les preuves de cette incrimination ? Sont-elles convaincantes au niveau global par delà les détails localisés ? Pourquoi ne pas documenter alors de tels faits présumés ?

2-4 Les élections de 2007 ont mis en évidence de graves fragilisations des consensus sur :

- **La Constitution** changée au gré des pouvoirs en place de manière unilatérale.
- **Les codes électoraux et les commissions électorales nationales** qui ont subi des crises y compris en Sierra Leone.

⁶ Afrobaromètre 2003 ; ibid.

III- PERSPECTIVES POUR LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE DE L'OUEST

- **De quoi rendent compte les défis énoncés, les facteurs de crises et les déséquilibres relevés ? S'agit-il d'une crise de croissance ou comme le pense l'Union Internationale des Droits de l'Homme (UIDH) d'un recul démocratique ?**

Dans tous les cas de figure, il faut identifier les problèmes et leur trouver des solutions démocratiques et inclusives.

- **Comment dans cette perspective relever le défi de l'abstention grandissante dans une région au corps électoral rétréci par les contraintes d'une population fortement jeune ?**

Si les partis politiques dominants se contentent d'être majoritaires et ne développent pas de stratégies et politiques pour impliquer les jeunes dans la citoyenneté et mobiliser l'électorat dans l'expression du suffrage universel, les pays et la région tout entière s'exposent à de grands risques au plan sociopolitique.

- **Quel rôle peuvent jouer la CEDEAO et les instruments régionaux dans la prévention des crises politiques et la consolidation démocratique ?**

La CEDEAO peut jouer un rôle important dans la régulation électorale et la prévention des crises. Elle en a le mandat conformément au Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance au titre duquel elle intervient déjà dans l'observation électorale dans tous les pays de la région. Son efficacité dépendra de sa capacité à renforcer sa légitimité, sa crédibilité et son autorité auprès des acteurs de la région (Etats, société civile, partis politiques).

La CEDEAO doit contribuer à faire avancer l'observation électorale à un niveau d'efficacité qui soit dissuasive ; pour cela, elle doit développer une autorité capable de peser sur l'arbitrage à travers des sanctions pour faire progresser les acteurs politiques vers une démocratie apaisée, autorégulée et libérée du besoin d'une observation extérieure de caution ou de surveillance.

- L'idée d'un **code de conduite** accepté par tous les acteurs, a priori et avant le scrutin, a été encouragé par la CEDEAO et constitue une des modalités possibles de prévention des manipulations illégales des élections d'une part, et des contestations intempestives non fondées, d'autre part. Mais que faire si ce code n'est pas respecté ?
- **Les élections restent une épreuve pouvant déclencher une crise politique majeure. Le Kenya en fournit l'exemple le plus récent.** Il faut donc en amont des échéances électorales lever les hypothèques politiques qui fragilisent ou font voler en éclat les consensus sur les règles du jeu et le respect de l'éthique démocratique.

Dans l'esprit de dialogue et de consensus sur ces règles du jeu prôné par la CEDEAO et les acteurs sociopolitiques de la région réunis lors du Forum de Cotonou⁷ en 2005, les acteurs politiques ivoiriens s'efforcent de trouver sous l'impulsion de leur Commission électorale indépendante une solution pour aller ensemble vers des élections transparentes et organisées de manière fiable et juste.

⁷ *Forum des Partis politiques, des Médias et de la Société civile*, organisé par le CSAO/OCDE à Cotonou en 2005.

- **Les élections présidentielles sénégalaises de 2007 ont révélé un paradoxe concernant l'usage des Nouvelles Technologies de la Communication et de l'Information (NTCI)** pour moderniser et fiabiliser la démocratie électorale. Ces technologies ont été a posteriori incriminées par l'opposition dans des présomptions de fraudes massives. En l'absence de preuve, ces NTCI font l'objet d'une sorte de superstition politique dans l'opinion. Ceci constitue un défi à relever.
 - Comment crédibiliser et fiabiliser utilisation des technologies avancées de l'information et de la communication et, en l'occurrence, de l'électronique dans la tenue des listes, l'organisation et la gestion des élections ?
 - Comment lever les suspicions et ces superstitions autour de l'électronique au service de la gouvernance électorale ?