

JUILLET 2019

RAPPOR**T**



Thématique

WEST AFRICA NETWORK FOR PEACEBUILDING
BUILDING RELATIONSHIPS FOR PEACE

“

**La démocratie en
Afrique de l'Ouest:**

**l'ère de réformes
électorales à
risques?**

”



La démocratie en Afrique de l'Ouest: l'ère de réformes électorales à risques?

I - UN CONTEXTE DE REGAIN DE POLÉMIQUE ET CRITIQUES DE LA DÉMOCRATIE

«La démocratie est une forme d'organisation politique traditionnellement définie, selon la formule d'Abraham Lincoln, comme "*le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*". Comme dans tout système politique, "*le peuple*", c'est-à-dire la population des citoyens regroupée dans le cadre d'un territoire, y est gouverné. La spécificité d'un système démocratique est que les gouvernés sont censés être en même temps des gouvernants, associés aux principales décisions engageant la vie de la cité. Et c'est parce que le peuple est à la fois sujet (c'est-à-dire soumis au pouvoir politique) et souverain (détenteur de ce pouvoir) que les systèmes démocratiques sont supposés agir dans l'intérêt du peuple²».

Elle a recours à "des processus électoraux" pour déterminer quels citoyens se verront confier la responsabilité fondamentale de gouverner : C'est la démocratie électorale. De ce concept de démocratie électorale, P. Quantin entend "*un régime politique dans lequel la dévolution du pouvoir est soumise au vote dans des conditions de concurrence et de participation ne subissant que des réserves mineures*". Il s'agit d'une définition minimum qui ne prend pas en compte la qualité de la démocratie, c'est à dire l'enracinement de la compétition et de la participation dans la société³.

Il serait incohérent de ne pas reconnaître qu'il y a des progrès en matière démocratique en Afrique de l'Ouest. Toutefois, à l'aune des nombreuses critiques, plusieurs systèmes démocratiques en Afrique de l'Ouest peuvent être qualifiés de "démocratie électorale" c'est-à-dire de régimes qui offrent de mauvaises performances en termes de qualité de la démocratie en portant, en particulier,

atteintes aux droits politiques mais qui parviennent à gérer les conflits liés à la lutte pour le pouvoir par le moyen des élections. Au nombre des nombreux griefs utilisés pour soutenir ces critiques, figurent, entre autres, :

- le grief du défaut d'encadrement des partis politiques où, en d'autres termes, la multitude⁴ de partis politiques donne une illusion de démocratie vu qu'ils sont caractérisés par une faible présence dans la vie politique, en dehors des périodes électorales.
- le grief de la corruption, « un facteur qui contribue à la crise de la démocratie⁵ » produisant « un cercle vicieux en sapant les institutions démocratiques⁶ » ; lesquelles, à leur tour se retrouvent en incapacité de contrôler cette corruption.
- Le grief que, entre deux élections, les gouvernements sont trop distants des citoyens, ne sont suffisamment à leur écoute et ne sollicitent pas adéquatement leur participation. Dans certains pays de la région, cela est utilisé pour justifier une diminution régulière des taux de participation électorale, une diminution des effectifs d'adhérents aux partis politiques et une baisse de confiance dans les institutions publiques.
- Etc.

Avec les dernières élections législatives au Togo⁷, présidentielle au Sénégal⁸ et législatives au Bénin⁹, la région ouest africaine a connu un regain de polémiques et de critiques vis-à-vis de certains de ces systèmes démocratiques. A l'origine, des réformes électorales majeures qui ont occasionné des exclusions de groupes politiques, d'importantes craintes et tensions politiques au Sénégal voire de la violence électorale au Togo et au Bénin. Dans ce dernier pays, le ballet de missions¹⁰

¹https://ln3.googleusercontent.com/aEcOKUrfo8_PopVWQSEWLUWr1UQjloC-bEn5FRNf0hGPd3G8H2lqbR8dxBn5B13A1

²<https://www.universalis.fr/encyclopedie/democratie/>

³QUANTIN, P., Les élections en Afrique : Entre rejet et institutionnalisation, Bordeaux, Centre d'Étude d'Afrique Noire/I.E.P. de Bordeaux, 2000, p. 2.

⁴Des données de 2018 révèlent 170 partis politiques inscrits au Ministère de l'Intérieur du Bénin pour une population estimée à dix millions; 299 partis politiques au Sénégal pour 14 millions d'habitants et un fichier électoral de 6 millions d'électeurs. 112 partis politiques pour le Togo. En 2017, le Burkina Faso comptait officiellement 148 partis et formations politiques.

⁵<https://www.aa.com.fr/fr/afrique/le-multipartisme-effréné-en-afrique-de-louest-met-en-péril-les-processus-démocratiques-ong-bénoise/95603> consulté le 12 juillet 2019

⁶Rapport 2018 de Transparency International dont un article y relatif est consultable sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/06/en-afrique-la-corruption-sape-les-bases-de-la-democratie_5419921_3212.html Consulté le 12 juillet 2019.

⁷idem

⁸Élections législatives du 28 décembre 2018 au Togo

⁹Élection présidentielle du 24 février 2019 au Sénégal

¹⁰Élections législatives du 28 avril 2019 au Bénin

régionales et internationales enregistrées dans le cadre des réformes en causes témoigne du niveau atteint par la polémique, les critiques et la tension.



L'assemblée nationale du Bénin

Le présent document a pour ambition de partir d'un aperçu sommaire du paysage partisan des démocraties en Afrique de l'Ouest (I) pour analyser les motivations officielles et la mise en œuvre des réformes électorales en cause (II) dans certains de ces pays. Les enseignements tirés de ces processus de réformes (III) seront dégagés pour soutenir quelques recommandations de consolidation de la paix et de la démocratie.

II - BREF ETAT DES LIEUX DU "PAYSAGE PARTISAN"¹¹ DE LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Selon Max Weber, un parti politique est *«une sociation¹² reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble¹³»*.

« Dans les démocraties durables et fonctionnelles, les partis sont en général solidement enracinés dans des sous-structures spécifiques de la société. Ils assurent le lien entre la société civile et les institutions gouvernementales et sont vus comme des composantes

nécessaires de tout système démocratique moderne. Ils sont souvent décrits comme des médiateurs institutionnels entre la société civile et ceux qui prennent les décisions et les appliquent. À ce titre, ils favorisent la prise en compte des attentes de leurs membres et sympathisants par le parlement et le gouvernement. Les partis remplissent de nombreuses fonctions vitales dans une société démocratique mais leurs activités les plus visibles sont la présentation de candidats lors des campagnes électorales¹⁴. »

Le parti d'opposition quant à lui, peut se définir comme le parti politique qui n'a pas le pouvoir exécutif, ni seul ni en coalition, car l'un des critères qui motive la création des partis en Afrique est l'obtention des avantages liés à la victoire issue des urnes. Aussi, "l'émiettement de la vie politique reste par ailleurs un facteur d'affaiblissement de l'opposition. Les crises politiques dans des pays tels que le Togo se caractérisent par une opposition divisée, incapable d'offrir une alternative forte et crédible face aux présidents¹⁵."

On observera, à la fin des années 1980 et dès le début des années 1990, que le règne des partis uniques ou parti d'état¹⁶ a connu des coups de semonce. Les conférences nationales se tiennent un peu partout sur le continent comme pour faire écho à la déclaration de François Mitterrand *« Il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement¹⁷ »*. Les partis politiques se sont donc multipliés permettant à des opposants, jusque-là écartés, de participer aux scrutins. Comme résultats en Afrique, la multitude de partis politiques donne une illusion de démocratie et *« l'accroissement effréné des partis politiques en Afrique de l'Ouest met en péril les processus démocratiques s'y engageant¹⁸ »* car, ce sont, souvent, des partis politiques caractérisés par une faible présence dans la vie politique, en dehors des périodes électorales. Par exemple, des données de 2018 révèlent que le **Bénin** comptabilise plus de 170 partis politiques inscrits au ministère de l'intérieur pour une population estimée à 10 millions. Au **Sénégal**, le

¹⁰Notamment, la mission pré-électorale de la CEDEAO du 3 au 6 mars 2019 ; la mission du Représentant spécial du Secrétaire général et Chef du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) du 18 au 20 mars 2019 ; la mission de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) au début du mois d'avril 2019 ; la mission de l'Union Africaine arrivée le 22 avril 2019...

¹¹Les systèmes partisans sont classiquement définis comme des systèmes de relations entre organisations. Pour les qualifier, deux principaux critères sont généralement pris en compte : le nombre de partis et leur distance les uns avec les autres. En revanche, quand on s'intéresse aux rapports qu'entretiennent les électeurs aux partis politiques, la notion de système partisan est généralement négligée au profit du lien spécifique qui se noue entre un électeur et un parti donné.

(...) Pourtant, envisagé du point de vue des électeurs, le système partisan est un espace complexe qui leur fournit un ensemble de repères essentiels pour se situer en politique, se forger une opinion sur des sujets compliqués et, le moment venu, faire des choix et voter. <https://www.cairn.info/partis-politiques-et-systeme-partisan-en-france--9782724610016-page-287.htm>

¹²Il faut entendre la "sociation" comme une relation sociale fondée sur un compromis d'intérêts fondé rationnellement.

¹³<https://le-polliste.com/les-partis-politiques-fonctionnement-et/>

¹⁴<http://recef.org/wp-content/uploads/ACE-Partis-politiques-et-candidats-2013.pdf>

¹⁵<https://www.dw.com/fr/en-afrique-la-multitude-de-partis-politiques-donne-une-illusion-de-democratie/a-43543543>

¹⁶Le parti-État était caractérisé par une gestion exclusive du pouvoir politique mais aussi de l'administration de la république par un seul parti, se présentant comme le socle de légitimité et le « patron de garantie » de l'État. Ce parti unique au plan légal s'imposait comme cadre obligé pour tous ceux qui postulaient à des positions de responsabilité politique ou même technique. Ses stigmates sur l'appareil d'État de beaucoup de pays et la survivance de sa logique dans les comportements de bon nombre de partis au pouvoir dans l'ère actuelle constituent des facteurs importants de la crise de gouvernance contemporaine.

¹⁷Déclaration de François Mitterrand, Président français, lors de son discours de la Baule, le 20 juin 1990.

¹⁸Déclaration de Prudence Dahodékou, Président délégué de l'ONG béninoise Droits de l'Homme, Paix et Développement (DHPD) au lancement d'un atelier régional sur les systèmes partisans à Cotonou (Bénin) en Décembre 2014.

nombre de partis politiques se chiffre à 299 pour un pays qui compte 14 millions d'habitants et un fichier électoral de 6 millions de personnes. En 2017, le **Burkina Faso** avait officiellement 148 partis et formations politiques. Ce chiffre a largement évolué en 2018 et ne cessera de croître surtout à l'approche des échéances électorales de 2020. Le **Togo** comptait 112 partis politiques en 2018. Il est vrai que ces chiffres seraient relativement moins élevés si les administrations publiques appliquaient rigoureusement les textes régissant les partis politiques surtout en ce qui concerne les clauses¹⁹ relatives à la perte de statut de partis politiques.

Par ailleurs, « *Toutes les luttes partisans ne sont (...) pas uniquement des luttes pour des buts objectifs, mais elles sont aussi et surtout des rivalités pour contrôler la distribution des emplois*²⁰ ». Ainsi, l'ethnie, le clan ou le régionalisme motive la création de certains partis et l'existence de minorités ethniques, religieuses ou autres continue d'avoir des impacts sur les partis et les régimes de partis. C'est pour cela que certains "partis disparaissent à la même vitesse qu'ils se créent. Donc on arrive à des systèmes où on a sur le papier des centaines de partis politiques qui existent mais dans la réalité il n'y en a peut-être que deux ou trois qui font vraiment la différence sur le terrain"²¹. Une "mortalité" qui serait essentiellement liée, selon Kamissa Camara²², à la forte personnalisation des formations politiques africaines. "La personne qui a créé ce parti, qui centralise toute l'énergie du parti, lorsqu'elle disparaît de la scène politique, pas forcément physiquement, alors le parti disparaît avec elle. Par exemple, prenons le cas de la Côte d'Ivoire : lorsqu'on regarde le parti FPI²³, c'est au départ de Laurent Gbagbo que le FPI a connu tout un remue-ménage. Donc effectivement il y a cette mortalité qui est une réalité à ne pas ignorer"²⁴. »



Les chefs d'état de l'espace CEDEAO, sont invités à mener (si nécessaire) des réformes électorales inclusives.

De ce fait, le manque de performance réelle de la plupart des partis politiques, la volonté des populations d'avoir un système qui donnent les mêmes chances aux candidats lors des élections ou aussi, la volonté de certains leaders de se pérenniser au pouvoir va générer des arguments de réformes électorales.

III - DES REFORMES ÉLECTORALES EN CAUSES : MOTIVATIONS ET MISE EN OEUVRE

La liste des résultats contestés des élections en Afrique de l'Ouest n'a cessé de s'allonger au cours de ces dernières années et nous pouvons notamment citer la Côte d'Ivoire en 2010, le Ghana en 2012, le Mali en 2013, la Guinée-Bissau en 2014, le Sénégal en 2019, le Bénin en 2019... Les potentiels conflits émanant de la contestation des élections conduisent souvent à l'émergence de débats sur la réforme électorale. "Une réforme électorale consiste à réviser et à modifier la structure des politiques électorales, c'est-à-dire la façon dont les électeurs élisent leurs représentants"²⁵. Toutefois, la mise en œuvre d'une réforme électorale peut semer la discorde au sein d'une nation. « *En effet, l'observation des différentes réformes politiques en Afrique depuis 1960 autorise une typologie qui distingue trois catégories de réformes à savoir les réformes de crise, les réformes de confort et les réformes d'opportunité encore appelées les réformes opportunistes.*

*Dans les premiers cas, les réformes sont imposées par une crise de régime, une crise d'État ou une crise de système (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali) ou par des crises externes notamment les directives d'organismes internationaux dérivant du principe de supranationalité (la mise en place d'une Cour des comptes dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et les réformes sur la peine de mort ou autres droits civils et politiques). Dans les deuxièmes cas, les réformes sont inspirées par le désir des gouvernants d'améliorer la gouvernance, de créer de nouveaux droits pour les citoyens, d'améliorer les rapports entre les différents pouvoirs (Exécutif, Législatif et Judiciaire). Dans les troisièmes cas, les réformes sont inspirées par la seule volonté du Prince et de son clan de se perpétuer au pouvoir*²⁶. »

¹⁹Au Bénin par exemple, "Tout parti politique perd son statut juridique s'il ne présente pas, seul ou en alliance de candidats à deux élections législatives consécutives.", Article de la LOI N° 2001-21 DU 21 FÉVRIER 2003 PORTANT CHARTE DES PARTIS POLITIQUES PUBLIÉE AU JO N°06 DU 15 MARS 2004

²⁰Max Weber cité par J. LAGROYE, Sociologie politique, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique Dalloz, 2002, p.234.

²¹Kamissa Camara, chercheure à la Fondation nationale pour la démocratie aux Etats-Unis.

²²<https://www.dw.com/fr/en-afrique-la-multitude-de-partis-politiques-donne-une-illusion-de-démocratie/a-43543543>

²³dem

²⁴FPI : Front Populaire Ivoirien

²⁵Kamissa Camara, chercheure à la Fondation nationale pour la démocratie aux Etats-Unis.

²⁶<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/reforme-electorale>

²⁷https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/unowas_magazine_n6_-_fr_online.pdf

Récemment au Sénégal et au Bénin, des réformes électorales ont approfondi la scission au sein de la classe politique et de l'opinion nationale et généré des violences électorales des suites de leur mise en œuvre. Malgré quelques ressemblances, les motivations et les processus de mise en œuvre de ces réformes éclairent sur les polémiques et critiques suscitées.

- **Loi²⁷ de parrainage citoyen au Sénégal**

Suite à une pléthore de 47 listes de candidatures enregistrées aux élections législatives de juillet 2017, le "parrainage²⁸ citoyen²⁹" a été introduit avec l'extension de l'obligation de l'appui de 0,8 % à 1% des électeurs inscrits dans le fichier général³⁰ (soit environ 52 000 à 67 000 signatures, réparties dans au moins 50% des 14 régions du pays, à raison de 2 000 par région au minimum). Il s'agit d'une condition de recevabilité pour tout candidat qu'il soit présenté par un parti politique légalement constitué, une coalition de partis ou un candidat indépendant. L'introduction de ce système de parrainage a fait l'objet d'une révision constitutionnelle votée par l'Assemblée Nationale le 19 avril 2018. Au-delà de l'argument de rationalisation des candidatures, le gouvernement sénégalais a brandi aussi l'argument économique affirmant que l'inflation des candidats coûte plus cher aux contribuables.

Ainsi, l'élection présidentielle de février 2019 au Sénégal devrait se faire avec ce changement radical sur la façon de sélectionner les candidats.

A la pratique, la mise en œuvre du parrainage citoyen a fait l'objet de polémiques et de critiques. Elles ont porté sur le critère de l'ordre de dépôt pour l'examen des listes de parrainages, le logiciel³¹ utilisé par le Conseil constitutionnel pour la vérification des parrains, la

procédure d'arbitrage³² utilisée, le fichier électoral ayant servi de base à la vérification des parrains... Ces différents aspects de la mise en œuvre du parrainage ont occasionné un record³³ d'invalidation et de rejet³⁴ de candidatures. L'un des exemples les plus insolites de ces polémiques et critiques reste le récit de Mamadou Kaw Cissokho³⁵ : « ...le dossier de parrainage de Moustapha Mamba Guirassy a été rejeté définitivement du fait d'une faute de frappe sur le fichier électronique que le logiciel ne pouvait dès lors plus lire. Le président du Conseil constitutionnel a donc décidé d'arrêter la vérification ! ».

En somme, les tensions générées au Sénégal par cette réforme de parrainage citoyen viennent du fait qu'elle soit apparue, aux yeux de beaucoup, comme un procédé d'élimination, en masse, des candidats en compétition par le conseil constitutionnel en dehors de tous avis des électeurs.

- **Le "Certificat de conformité³⁶", le quitus fiscal³⁷ ... au Bénin**

Dans le cas du Bénin, les motivations officielles évoquées pour soutenir les réformes électorales sont de plusieurs ordres. Dans un premier temps, la rationalisation du paysage partisan dominé par une pléthore de partis politiques a été évoqué. C'est à cet effet que, le 17 septembre 2018, une nouvelle loi portant Charte des partis politiques a été promulguée avec de nouvelles dispositions sur la création³⁸ et le financement public des partis politiques au Bénin avec un délai de six (06) mois donné aux anciens partis pour se conformer aux nouvelles dispositions. Dans un second temps, des arguments de lutte contre la pléthore de candidatures³⁹ ou contre des candidatures "jugées fantaisistes" et la nécessité de réduire les coûts, de plus en plus élevés⁴⁰, des élections ont été avancés pour soutenir le vote d'un nouveau code électoral. Malgré les griefs et dénonciations de

²⁷Loi n° 2018-22 du 04 juillet 2018 portant révision du Code électoral

²⁸Signalons que le parrainage existait déjà dans le système électoral sénégalais mais il s'appliquait uniquement aux candidats indépendants sur la base de la fourniture d'une liste de 10.000 signatures appuyant toute candidature indépendante.

²⁹Par définition « Le parrainage citoyen pour les élections est un mode de sélection des candidats où une candidature est validée lorsqu'un certain nombre de citoyens donnant leur accord à cette candidature est atteint » Lire : https://fr.wikipedia.org/wiki/Parrainage_citoyen

³⁰WANE Policy Brief : Élection présidentielle du 24 février 2019 – Enjeux et défis pour un scrutin transparent, crédible et apaisé

³¹Selon Thierno Bocoum, « Nous ne savons pas quel est le fichier qui figure aujourd'hui dans le circuit. Ni celui-ci ni le logiciel dont dispose le Conseil constitutionnel n'ont été validés par les candidats de l'opposition comme le prévoit le code électoral »

³²Selon Abdoul Mbaye : « La loi réclame deux formulaires : l'un sur papier, l'autre électronique. On ne peut pas exclure pour une erreur de saisie sur ce dernier alors que la loi prévoit, qu'en cas de litige, on se tourne vers la fiche sur papier ».

³³Du 26 décembre 2018 au 19 janvier 2019, sur vingt-sept (27) dossiers de candidature réceptionnés, le Conseil constitutionnel en a validé que cinq (05) candidatures. Un record quand on sait que le pays comptait 14 candidats en 2012, 15 en 2007 et 8 en 1993 et en 2000.

³⁴Le Conseil constitutionnel, dans un communiqué, a évoqué des motifs de rejet insusceptibles de régularisation en l'occurrence : un numéro de carte d'identité de la CEDEAO non conforme, des doublons internes à la liste de parrainages déposée par candidat, un problème de conformité dans le nombre de parrains par région, des parrains non-inscrits sur le fichier électoral servant de référence au Conseil.

³⁵Mandataire de l'ex-ministre, Moustapha Mamba Guirassy, qui a assisté à la vérification des parrainages de son candidat au Conseil constitutionnel.

³⁶Entendu certificat de conformité aux dispositions de la loi 2018-23 du 17 septembre 2018 portant charte des partis politiques en République du Bénin. Un certificat introduit dans les pièces de candidature par la Décision EL 19-001 du 1er février 2019 de la Cour Constitutionnelle.

³⁷Article 46 de loi n° 2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral en République du Bénin

³⁸L'ancienne charte des partis politique (loi n° 2001-21 du 21 février 2003) exigeait 10 membres fondateurs par chacun des 12 départements du pays tandis que la nouvelle loi (loi 2018-23 du 17 septembre 2018 en 2018) exige 15 membres fondateurs par chacune des 77 communes du pays.

³⁹Pour les élections législatives, les nombres de listes validées pour participer aux élections sont de 14 en 1991, 31 en 1995, 35 en 1999, 14 en 2003, 26 en 2007, 19 en 2011 et 20 en 2015.

Pour les présidentielles, ces effectifs sont de 7 en 1996, 17 en 2001, 26 en 2006, 14 en 2011 et 33 en 2016.

⁴⁰De 50 000 000 FCFA par candidat à l'élection présidentielle dans l'ancien code, la caution est passée à 250 000 000 FCFA dans le nouveau code (Article 233) et de 100 000 FCFA à 3 000 000 FCFA pour chaque candidat à l'élection législative.

l'opposition, le nouveau code électoral promulgué, le 9 octobre 2018, a introduit un "montant de cautionnement très élevé" et un quitus fiscal à obtenir de l'administration publique pour les 3 années avant l'année de l'élection. Ainsi, l'ensemble de ces nouvelles données devrait s'appliquer, pour la première fois, sur les élections législatives d'avril 2019.

A la pratique, la mise en œuvre de ces réformes a été si problématique qu'elle a plongé le pays dans une crise électorale sans précédents avec des violences électorales et des morts pendant et après les élections. En effet, c'est dans l'application de ces nouvelles dispositions que la Cour constitutionnelle a décidé⁴¹ de l'ajout, aux pièces requises pour les dépôts de candidature, d'un certificat de conformité aux nouvelles dispositions de la charte des partis politiques. Alors que le délai de 6 mois accordé par la loi continue de courir, cette nouvelle pièce devant être délivrée par le ministère de l'intérieur a été l'un des éléments principaux qui ont empêché ou invalidé de nombreuses candidatures. Car, le quitus fiscal ainsi que le montant de cautionnement ont conduit à empêcher ou invalider d'autres candidatures. Ces différents aspects de la réforme ont occasionné une "situation inédite"⁴² en démocratie et dans l'histoire des élections au Bénin qui se résume en l'organisation d'élections législatives sans un seul parti d'opposition.

En somme, les critiques, polémiques et tensions générées par la mise en œuvre de ces réformes électorales au Bénin ont occasionné le plus faible taux (27,12%) de participation aux élections dans le pays depuis 1990, ainsi que des scènes de violences⁴³ électorales jamais connues aussi bien pendant et après les élections. Elles ont fait d'énormes dégâts matériels et des pertes en vies humaines.

- **La loi «Sy Cherif» et la nouvelle constitution au Burkina Faso**

Plus loin, on se rappelle la loi "Sy Cherif" au Burkina Faso. Adoptée le 7 avril 2015 par les députés du Conseil national de transition (CNT), l'assemblée intérimaire⁴⁴, la nouvelle loi électorale avait rendu "inéligibles" les personnes ayant collaboré, d'une manière ou une autre, au projet de modification de la constitution en fin octobre 2014 ; projet

destiné à permettre à l'ex président Blaise Compaoré de se maintenir au pouvoir après le nombre de mandats requis dans la constitution, qui est limité à deux (2).



(Photo d'illustration⁴⁵)

De nos jours encore, le processus d'adoption de la nouvelle constitution au Burkina Faso continue de susciter la désapprobation de certains acteurs politiques. Ces derniers exigent qu'une attention particulière soit portée aux lois électorales afin de permettre une participation inclusive aux élections prochaines de 2020 à tout Burkinabè jouissant de tous ses droits civiques.

Au total, ces quelques réformes survenues dans les pays sus cités ont créé des crises et demeurent des sources de tension au sein de la classe politique et des populations. Si elles ont le mérite relatif de réduire le nombre de partis politiques ou de candidats aux élections, elles ont aussi écarté des opposants sérieux à la course aux postes électifs. Les crises nées de ces réformes électorales ont causé des morts d'hommes, des exilés qui ne se sentent plus en sécurité dans leur propre pays, des prisonniers et des dégâts matériels. Le cas du Bénin reconnu pour son expérience électorale et sa pratique démocratique continue d'interpeller notamment avec les incidents des 10, 11, 12 et 13 Juin 2019 à Tchaourou et Savé⁴⁶ qui auraient fait 2 morts et 50 militaires blessés dont 10 graves. Au Togo, l'opposition continue de se mobiliser contre des nouvelles réformes électorales adoptées par l'assemblée nationale le 08 mai 2019 les qualifiant d'outils subtils pour écarter des challengers.

Au demeurant, plusieurs enseignements sont à tirer pour les processus de réformes électorales et pour la consolidation de la démocratie et de la paix en Afrique de l'Ouest.

⁴¹Décision EL 19-001 du 1er février 2019 de la Cour Constitutionnelle

⁴²En effet, du 21 au 26 février 2019, la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) n'a reçu que sept (07) dossiers de candidature : Union Démocratique pour un Bénin Nouveau ; Union Sociale Libérale ; Union Progressiste ; Moelle-Bénin ; Force Cauris pour le Développement du Bénin ; Parti du Renouveau Démocratique et Bloc Républicain. Au terme de l'examen des dossiers, le 05 mars 2019, la CENA a déclaré recevables deux (2) dossiers de candidature : "Union Progressiste (UP)" et "Bloc Républicain (BR)", tous deux de la majorité présidentielle.

⁴³Les violences ont touché le sud (Cotonou), le centre (Savalou, Savè, Bantè) et le Nord (Tchaourou, Kandi, Parakou, Bassila, Kouandé, Boukoumbé, Matéri...).

⁴⁴L'assemblée nationale qui a été mise en place par la société civile et fonctionné durant la période de la transition au Burkina Faso

⁴⁵<http://www.vitainternational.media/en/story/2016/04/22/when-the-broom-triumphs-over-the-gun/7/>

⁴⁶WANEF Situation Tracking publié le 21 juin 2019 : http://www.wanep.org/wanep/files/2019/Jun/Benin_Situation_tracking_27_avril-15_juin_2019_TO_UPLOAD.pdf

IV- QUELQUES ENSEIGNEMENTS A TIRER DE CES REFORMES

Il est une réalité que « *le succès des initiatives de réformes reste tributaire de la volonté politique, de l'appropriation nationale, de l'implication de toutes les parties prenantes et de la redevabilité de l'État* »⁴⁷. Cette réalité impose que la cartographie des parties prenantes soit bien cernée afin d'assurer leur consultation et la représentation d'un segment élargi d'acteurs politiques concernés. Ces consultations « *doivent tenir compte des représentants de tous les partis politiques concernés, des divers lieux géographiques, des groupes minoritaires et/ou religieux, ainsi que la représentation des groupes et réseaux des femmes et de la jeunesse* »⁴⁸.

A l'aune de ces réalités et bien d'autres, les réformes électorales évoquées dans le cadre de ce rapport révèlent un certain nombre d'enseignements :

- **La mise en œuvre de certaines réformes visant l'assainissement du paysage politique partisan peut nuire à "l'inclusivité" politique.**

Dans bon nombre de pays ouest africains, « *le multipartisme s'est traduit par une extraordinaire prolifération des partis légalement constitués qui varient de 50 à 150 dans des pays n'atteignant pas les 12 millions d'habitants* »⁴⁹. Ce foisonnement de partis politiques ne facilite pas la visibilité de leurs contributions à la construction de la cité. En Afrique de l'Ouest, ils s'avèrent des fois être juste des regroupements ethniques, régionaux, claniques... Une situation qui morcelle l'électorat et diminue les chances des partis d'opposition à remporter des élections.

On peut alors souhaiter et apprécier les réformes électorales qui visent l'assainissement du paysage partisan afin de réduire objectivement le nombre de partis politiques ou de faciliter leur regroupement dans des blocs plus grands. Seulement, avec le cas au Bénin, il faut reconnaître que la mise en œuvre de telles réformes peut souffrir de manœuvres et calculs politiques pour aboutir à des exclusions politiques d'acteurs majeurs. Une situation qui est préjudiciable à la paix et à la cohésion nationale.

- **Durant leur mise en œuvre, des réformes électorales peuvent servir à légaliser de graves exclusions électorales.**

En Afrique de l'Ouest, les urnes se chargent déjà des sélections car, « *malgré le grand nombre de partis participant aux élections présidentielles, législatives et locales, il y a au grand maximum trois partis politiques qui se partagent, dans la plupart des cas, plus de 95 % des voix* »⁵⁰.

Dans un tel contexte, les initiatives de réformes électorales visant des sélections, avant l'étape des urnes, devraient être consensuelles et très élaborées aux plans de la conception et de l'application. Dans le récent cas au Bénin, le constat fait a été que la mise en œuvre des réformes électorales, du moment où elles étaient basées sur des nouvelles dispositions introduites, a servi à "légaliser" des exclusions massives avec des conséquences et des violences regrettables. Au niveau du Sénégal, introduites plus tôt et bien vulgarisées et appropriées par les acteurs politiques, les contestations et violences pouvaient être minimisées.

- **Les avantages économiques brandis au profit de ces réformes électorales ne sont pas toujours certains.**

Dans la plupart des cas, les réformes électorales sont motivées par le constat de la fréquence des élections avec les multiples contraintes et coûts financiers élevés au détriment de la sérénité et de la stabilité pour une meilleure programmation du développement du pays.

Sous réserve de rapports financiers comparés, l'on peut espérer de possibles réductions de coûts d'organisations des élections vu le nombre réduit de candidats lors de la présidentielle. Dans un tel cas, l'argument économique aura eu un sens. Mais lorsque tout le processus de la réforme électorale n'est pas bien mené, on peut aboutir à l'effet contraire escompté, comme ce fut le cas du Bénin avec les législatives du 28 avril 2019. En effet, au regard de l'ampleur des dégâts⁵¹ matériels, des pertes en vies humaines et des impressionnants déploiements sécuritaires, avant, pendant et après les élections, il ne serait étonnant de se rendre compte que ces élections

⁴⁷https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/unowas_magazine_n6_-_fr_online.pdf

⁴⁸<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-reforme-loi-electorale.pdf>

⁴⁹http://base.afrique-gouvernance.net/docs/actes_cotonou_fr.pdf

⁵⁰http://base.afrique-gouvernance.net/docs/actes_cotonou_fr.pdf

⁵¹« En effet, le jour du scrutin, dans les villes de Parakou, Tchâourou, Bassila, Savè, Glazoué, Bantè et Savalou puis dans les villes de Cotonou et Kandi le 1er et le 2 mai, des individus incontrôlés à la solde de leaders politiques, se sont attaqués à des édifices et infrastructures publics ainsi qu'à des installations privées, qu'ils ont dégradés, pillés ou incendiés. Les enquêtes en cours nécessitent une connaissance précise de l'envergure et de l'évaluation financière des dégâts matériels. C'est pourquoi le Gouvernement, garant de l'intégrité des personnes et des biens, a décidé de commettre à cette fin un expert qualifié. » Extrait du Compte rendu du Conseil des Ministres du Bénin du 8 mai 2019.

aient été les plus chères de l'histoire électorale du Bénin, alors que la réduction des coûts était l'un des arguments pourtant avancés au départ.

- **A la mise en œuvre, des réformes électorales peuvent totalement manquer la protection et la promotion du genre.**

Dans un contexte Ouest Africain d'inégalités de droits et de genre, il est normal d'espérer que «*les réformes contribuent à la promotion de l'égalité des sexes et la participation équitable des femmes au leadership et à la gouvernance politique*⁵²».

Pourtant, dans les cas des dernières réformes électorales au Sénégal et au Bénin, malgré que l'argument d'amélioration du taux de femmes ait été brandit çà et là, les profils genre se sont relativement empirés. En effet, aucune femme ne figure parmi les 5 candidats autorisés à concourir à l'élection présidentielle au Sénégal. Certes la consultation de "la liste des candidats à l'élection du président de la république dont le premier tour de scrutin est fixé au 24 Février 2019"⁵³, publiée par la Cour Constitutionnelle a donné les critères qui ont valu l'irrecevabilité des quatre (04) candidatures féminines. Aussi, au Bénin, malgré le fait que seuls les partis proches du pouvoir ont été autorisés à participer aux élections législatives, le processus s'est soldé par l'élection de 6 femmes sur 83 députés soit 7,22%. C'est un recul vu que le taux était respectivement de 8,43% (7/83 députés) à l'issue des précédentes élections législatives. Pour le Sénégal, il subsiste une menace pour les élections locales à venir, si la loi de parrainage s'applique telle quelle que pour la présidentielle.

En concevant ces réformes, on aurait pu pousser la réflexion vers des stratégies, comme la discrimination positive allant dans le sens de permettre une égalité du genre. Des mesures d'accompagnement des candidatures féminines auraient donné plus de chance à ces dernières, dans un tel contexte ouest africain.



Leaders emblématiques de partis politiques au Sénégal⁵⁴

- **Les réformes électorales requièrent une gouvernance concertée pilotée par des organes inclusifs.**

L'arbre ne devant pas cacher la forêt, il n'est donc pas question de nier la pertinence de certaines réformes. «*Les réformes politiques sont importantes pour la survie de la démocratie et pour le développement social et économique. (...) la gouvernance n'est pas statique mais dynamique, c'est pourquoi elle a besoin des réformes pour s'adapter aux préoccupations et à la volonté du peuple, pour promouvoir la redistribution du pouvoir politique et la reconstruction de la société*⁵⁵ ». Toutefois, Les crises générées dans certains pays qui ont eu récemment à opérer des réformes électorales nous renseignent sur l'importance de la "gouvernance électorale concertée".

En effet, les constats montrent des réformes conduites de bout en bout, dans le cas du Bénin, par l'exécutif et sous le leadership de ministres qui sont candidats pour les mêmes élections législatives. Ce faisant, l'exécutif⁵⁶ se retrouve à la fois dans les rôles de juge et de partie prenante avec tous les risques d'influence politique que cela charrie. Au Sénégal, même si la réforme a été appliquée par le juge constitutionnel (Conseil Constitutionnel), les acteurs politiques s'accordent à dénoncer le fait que le logiciel utilisé par ce Conseil constitutionnel n'a pas été validé⁵⁷ par les candidats de l'opposition comme l'aurait prévu le code électoral.

⁵² Selon M. Ibn Chambas, Représentant spécial du Secrétaire général et Chef du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) dans le magazine en ligne numéro 6 de l'UNOWAS. https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/unowas_magazine_n6_fr_online.pdf

⁵³ <http://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-e-2019-affaire-n-12-e-19-seance-du-13-janvier-2019/>

⁵⁴ https://senego.com/parrainage-au-senegal-comment-ca-fonctionne_758330.html

⁵⁵ https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/unowas_magazine_n6_fr_online.pdf

⁵⁶ Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique ; La Direction Générale des impôts (DGI)

⁵⁷ <https://www.jeuneafrique.com/698797/politique/presidentielle-au-senegal-pourquoi-19-dossiers-de-parrainage-ont-ete-ecartes/>

RECOMMANDATIONS :

"La question de la réforme électorale est un sujet politiquement sensible. Les organes de gestion des élections (OGE) (en particulier) doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils s'engagent dans une réforme afin d'éviter des situations dans lesquelles ils seraient perçus par l'un ou l'autre parti comme des institutions partiales. Les perceptions d'un engagement biaisé de l'OGE mettront en péril la crédibilité des résultats des processus de réforme de la loi électorale⁵⁸. Elle ne doit pas se limiter seulement à l'angle politique mais prendre aussi en compte les aspects social, économique et surtout éducatif afin de donner de meilleures perspectives aux femmes et à la jeunesse.

Le parcours de notre présente analyse sur le sujet nous motive à formuler les recommandations suivantes :

A la communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),

- D'investir davantage dans l'observation des réformes électorales et politiques à l'instar de l'intérêt accordé aux élections dans la région du fait du potentiel crisogène de ces réformes,
- De soutenir la documentation, l'analyse et la diffusion des expériences et pratiques de réformes électorales et politiques dans la région,
- De renforcer le protocole additionnel sur la bonne gouvernance et la démocratie en se dotant d'instruments juridiques contraignants pouvant aider à limiter les manœuvres d'instrumentalisation des réformes électorales et politiques dans les États membres,

Aux États,

- De renforcer les structures indépendantes, consensuelles et inclusives pour superviser la conduite des réformes électorales afin d'en limiter les polémiques et les crises préjudiciables à la paix,
- D'impliquer les parties prenantes à travers des consultations élargies et inclusives,

- De prendre des mesures d'accompagnement des femmes engagées en politique, notamment par l'intégration de la perspective de genre, durant tout le processus,
- De travailler en étroite collaboration avec les plateformes interpartis qui sont des espaces à travers lesquels les politiciens peuvent se rencontrer, discuter et parvenir à des consensus sur les questions relatives aux réformes,

Aux Organisations de la Société Civile de la région,

- De tenir compte des contextes socioculturels africains pour promouvoir un enracinement et une appropriation des valeurs universelles de la démocratie,
- De s'impliquer pour le développement effectif d'un leadership des jeunes et des femmes dans l'action politique au niveau de la société ;
- D'accorder une grande priorité à l'éducation conjointe de la jeunesse à la démocratie, la citoyenneté et la paix

CONCLUSION

Les tensions vécues durant le processus électoral de 2019 au Sénégal et les violences et dégâts enregistrés au Bénin lors des législatives de la même année sont suffisantes pour interpeller les partenaires technique et financier, la Commission de la CEDEAO, les États et les citoyens de la CEDEAO sur le potentiel de conflits dans les réformes électorales et politiques. Elles appellent à l'action en vue d'assister techniquement ces réformes et de fait, prévenir de situations plus graves.

Dans ce cadre, la récente recommandation de l'Union Européenne qui appelle à "*ne pas poser de conditions déraisonnables à l'exercice du droit de se porter candidat*"⁵⁹ apparait comme une importante piste de prévention des risques de violences avec cette ère des réformes électorales à "risques" qui semble s'inviter en Afrique de l'Ouest. Malgré les polémiques et critiques suscitées par ladite recommandation au Sénégal, elle sonne comme un avertissement contre les initiatives "opportunistes" de sélection de candidatures avant l'étape des urnes.

⁵⁸<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-reforme-loi-electorale.pdf>

⁵⁹Rapport finale de la Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne au Sénégal, 7e recommandation à la Page 53, https://www.scribd.com/document/413880560/Senegal-Mission-d-observation-electorale-de-l-UE-Rapport-final#from_embed

Ce document est un rapport thématique spécial du programme WARN (Programme d'Alerte Précoce) de WANEP avec des analyses et des interprétations spécifiques axées sur la démocratie et la gouvernance. Il prend également en compte des données du Système d'Alerte Précoce et de Réponse de la CEDEAO (ECOWARN). Ce rapport analytique couvre les attaques terroristes survenues dans la période de Janvier à Juin 2018.

Ce rapport interprète les données des pays de la région où les pratiques de démocratie et de gouvernance sont considérées comme de sérieuses menaces pour la sécurité humaine. Par conséquent, pour des fins de l'analyse, le rapport ne considère que les valeurs absolues des incidents au lieu des valeurs comparées à la taille de la population des pays affectés.

RAPPORT

Thématique

JUILLET 2019

West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)

Trinity Avenue, Off Mile 7 Road, Achimota, Accra

P. O. Box CT4434, Cantonments, Accra-Ghana

Tel: +233 302 411638 | 302 406340 | 302 426004 | 302 408224

Email: wanep@wanep.org | Website: www.wanep.org