

*Gouvernance électorale et invention de la neutralité :
la création de l'observatoire national des élections (ONEL) au Sénégal*
(version provisoire)

Zekeria OULD AHMED SALEM

Dans les tentatives africaines de "sortie de l'autoritarisme" des années quatre-vingt dix, la création d'un organe distinct de l'administration et prenant en charge la totalité de l'opération électorale a revêtu des formes similaires qu'on peut largement comparer. En la matière, certains scénarios institutionnels ont eu tendance à se standardiser avec la mise en place d'une structure indépendante dévolue à l'organisation d'un processus électoral légitime, sous la dénomination générique d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI). Assumant entièrement l'organisation du processus électoral, de l'organisation matérielle à la proclamation des résultats, une telle formule permettait en théorie de soustraire les résultats des compétitions à la suspicion d'illégitimité qui pesait sur les scrutins organisés auparavant par la seule Administration du pouvoir en place. Le fait que les CENI aient connu des fortunes diverses suivant les pays n'a guère empêché que la revendication d'un tel organisme demeure un leitmotiv des partis d'opposition africains cristallisant même parfois l'essentiel des protestations des candidats à la relève politique. Au Sénégal, dont l'expérience nous retiendra ici, cette revendication devait tardivement intervenir dans le débat politique, sans doute parce que le pays était crédité d'une expérience pluraliste et électorale antérieure à la Troisième vague des ouvertures politiques africaines. Pourtant, on ne peut pas dire que cette "une semi-démocratie" (pour reprendre les termes de Christian Coulon) ait joué un rôle précurseur ni qu'elle ait innové véritablement en la matière. Il est vrai au reste que malgré son statut largement mythologique¹, d' "exception démocratique africaine", le pays de Senghor n'a jamais fait preuve d'avant-gardisme en ce domaine même si les élections y ont systématiquement été contestées et donné régulièrement lieu à des violences, parfois intenses. Ici, pour que la question soit abordée de manière frontale, il a d'ailleurs fallu attendre la deuxième moitié des années quatre-vingt dix dans un contexte précis qu'on évoquera ici en détail. Et, en fin de compte, lorsque le débat autour d'une telle structure est devenu dominant à la fin de l'année 1996, le gouvernement, fidèle à une stratégie bien éprouvée de la "décompression par le haut"² qui avait fait ses preuves auparavant sur d'autres plans, avait finalement adhéré à l'idée, la formule retenue fut celle d'un Observatoire National des

¹ Comme le montre C. Coulon, "La tradition démocratique au Sénégal. Histoires d'un mythe", in Christophe Jaffrelot (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000, pp.67-92.

² Selon l'expression de Momar C. Diop, Aminata Diaw et Mamadou Diouf, "Le baobab a été déraciné", *Politique africaine*, n° 78, juin 2000, p. 158

Elections (ONEL) chargé simplement, comme son nom l'indique, de "superviser et de contrôler" le processus électoral sans pour autant être en charge ni de l'organisation matérielle des scrutins ni de la proclamation des résultats. Assez vite pourtant, et pour des raisons diverses qu'on tentera de rappeler, cet organe indépendant assez original dans le contexte africain va être adopté par la classe politique et acquérir une légitimité qui lui permettra à la fois de s'imposer et de perdurer sans pour autant disposer des pouvoirs dont sont généralement dotés les CENI. La question qu'il convient dès lors de poser ici consiste à se demander comment un organe de régulation qui ne dispose ni des pouvoirs de coercition dont peut se prévaloir la force publique, ni des possibilités de sanction dont est dotée l'administration d'Etat, et qui, en outre, ne s'est pas vu octroyer la possibilité juridique d'intervenir directement dans les procédures matérielles de l'organisation du vote, peut-il se poser au centre des enjeux en cours et former un recours, un contrepoids à de si puissants vis-à-vis que sont l'Etat et son parti (le Parti socialiste au pouvoir depuis 40 ans), le ministère de l'Intérieur ou encore leurs représentants locaux ? En fait, en pratique, l'ONEL s'est révélé être plus qu'une solution de sortie de crise ou une organisation fantoche à tel point qu'il a semblé constituer une menace perçue et traitée comme telle par le gouvernement de Abdou Diouf qui l'avait pourtant mis en place sous une pression considérable et surtout afin d'éviter la création d'une CENI revendiquée alors à cor et à cri par l'opposition, pour une fois unanime. Le choix sénégalais d'un modèle alternatif "imposé" par le pouvoir sortant a finalement contribué à assurer aux élections une légitimité dont elles n'ont guère joui depuis l'instauration du pluralisme intégral dans ce pays depuis près de deux décennies. Il a surtout permis de mettre un terme aux cycles élections-contestations-troubles qui avait fini constituer l'essentiel de la vie politique du pays. Quels sont les facteurs qui ont présidé à la réussite relative que la classe politique sénégalaise finira par reconnaître à l'ONEL ? Sans doute en partie les mêmes que ceux qui permettront au Sénégal d'expérimenter en mars 2000 une alternance politique qui n'avait rien d'évident, contrairement à ce que certains observateurs faisaient semblant de croire. Cette spécificité du Sénégal mérite d'autant mieux d'être interrogée qu'elle est à l'origine d'un modèle d'innovation institutionnelle qui apporte une nuance de poids à ce que l'on avait pu voir dans les autres pays et qui commence, aujourd'hui, à susciter l'intérêt de beaucoup.

Mais au fond, la réussite de cette expérience singulière signifie peut-être que ce n'est pas tant l'étendue des pouvoirs de ce type d'organisation qui est important que sa capacité à s'autonomiser et à effectuer un travail "satisfaisant", quelque soient par ailleurs les limites imposées à son domaine d'intervention. Pour instruire cette hypothèse, il serait intéressant de revenir ici sur le cas spécifique du contexte politique sénégalais et du rôle qu'y joue l'élection comme pratique politique et comme symbole démocratique. L'ONEL avait paru, à certains moments et à l'occasion d'affaires précises, cristalliser l'essentiel du débat politique préélectoral au Sénégal. L'institution a-t-elle joui d'un contexte favorable et son efficacité comme sa légitimité dépendent-elles d'une conjoncture particulière ? La réussite de cette expérience de l'ONEL veut-elle dire qu'en matière de ressources organisationnelles, il n'est pas nécessaire de déposséder l'Etat des prérogatives de l'organisation des élections, mais que la demande est surtout celle d'une instance d'arbitrage dont l'étendue des pouvoirs importe peu pourvu qu'elle puisse remplir cette fonction ? Ou bien ce type de formule « marche-t-il » seulement à l'occasion de contextes particuliers et doit être une étape transitoire comme peuvent le laisser penser certaines voix de l'opposition politique sénégalaise actuelle qui demandent que l'institution évolue vers un organisme plus puissant du type des CENI ? Comment une institution de régulation ou d'arbitrage de ce type, née dans conditions

difficiles, aux prérogatives réduites par rapport à ses homologues dans d'autres pays, au pouvoir mal assuré, investie de missions formellement consensuelles mais en réalités ambivalentes, se crée, s'enracine, acquiert une légitimité et quel type de légitimité acquiert-elle ? Sur quoi repose cette légitimité et comment s'exerce-t-elle ? Si l'obstacle de la contestation des élections et de leur légitimité est de ceux qui ont été à l'origine de ce que Mamadou Diouf a appelé "l'échec de l'expérience démocratique sénégalaise"³, il peut être intéressant de voir en quoi le règlement au moins partiel de la question à travers un organisme jouissant d'une relative légitimité (qui s'est construite assez rapidement, on va le voir) s'est déroulé concrètement et quelle véritable place tient-il dans la dynamique de changement politique expérimentée récemment dans le pays ?

En tout cas, on sait qu'au Sénégal, les menaces de rupture de la paix sociale sont étroitement liées aux conditions de légitimité et d'acceptation des résultats des élections. La crainte du déchaînement de violence post-électorale est devenue une donnée structurelle chez les acteurs politiques comme chez les observateurs de la politique sénégalaise. Mieux, les accusations de fraude venaient toujours au lendemain de scrutins contestés, contestation qui allait tourner à l'émeute post électorale systématique depuis les élections présidentielles de 1983 et, surtout de 1988, avec le contexte de crise politique et économique durable dans lequel s'engage le pays dès cette époque. D'ailleurs, c'est bien avec l'approfondissement de cette crise et sa radicalisation dans les années quatre-vingt dix, de pair avec des facteurs plus politiques qu'on va aborder dans un instant, que reviendra le débat sur l'organisation des élections et leur légitimité, pour glisser rapidement sur la revendication entre-temps devenue répandue en Afrique, d'une administration indépendante des élections.

C'est dire que l'expérience de l'ONEL doit être lue à la lumière de la conjoncture particulière qui prévaut au Sénégal dans la deuxième partie des années quatre-vingt dix. Cette conjoncture étant elle-même héritière d'un état particulier d'évolution de la démocratie sénégalaise qu'il convient d'évoquer auparavant et qui éclaire davantage l'étape où se situait alors le système politique et la place qu'y tient l'enjeu électoral. Autrement dit, on ne peut réellement comprendre et comparer l'expérience de l'ONEL qu'on analysera ici qu'en la reliant à l'ensemble des transformations de la nature des rapports politiques dans ce pays où la pratique électorale est plus que centenaire. En somme, le récit concret de l'expérience mérite d'être fait afin que les processus parfois subtils d'invention de la neutralité que l'on a vu à l'œuvre dans le cas de l'ONEL soient restitués dans leur contexte et que l'on saisisse davantage le type de ressources institutionnelles, politiques ou simplement discursives investis dans la construction de la loyauté électorale dans un pays où le débat sur ce thème n'est toujours pas clos malgré la banalisation (suprême consécration ?) d'un contrôle indépendant des scrutins que l'ONEL symbolise peu ou prou désormais.

Elections et transformations de "la démocratie sénégalaise"

Abordés ici de façon volontairement impressionniste et sous l'angle de la thématique électorale certaines tendances de la trajectoire politique du Sénégal permettent de saisir des

³ Mamadou Diouf, "L'échec du modèle démocratique du Sénégal, 1981-1993", *Africa Spectrum*, 1, 1994, pp. 47-64.

évolutions qui ne sont pas sans rapport avec les évolutions de la manière dont se pose la question de la légitimité des élections et de leur mode de régulation. Car, les controverses sur la fiabilité des opérations électorales, leur forme juridique, leur gestion et la légitimité de leurs résultats faisaient partie de façon si régulière de la vie politique sénégalaise qu'elles en ont souvent accaparé l'essentiel, en particulier lors des campagnes précédant les scrutins pluralistes qu'expérimente le pays depuis au moins 1978. Ici, davantage qu'ailleurs, les batailles sur des questions électorales font en général partie de la vie politique et la monopolisent bien souvent. La suspicion sur la sincérité du vote et la transparence des opérations électorales fait partie du débat politique et des revendications qui viennent habituellement signer le démarrage des campagnes électorales au Sénégal. Cette constante du pluralisme sénégalais a d'ailleurs pris un accent particulier jusque et y compris lors de la création de l'ONEL et bien au-delà. De façon fondamentale, la crise de la "démocratie" sénégalaise ou son échec relatif s'est principalement et de manière presque exclusive exprimée à travers et à l'occasion des périodes pré et post-électorales. Les principales crises politiques expérimentées par le pays se sont déroulées dans le moment qui encadre les scrutins. Ce fut le cas en 1988, en 1993 aussi bien que lors des scrutins régionaux de 1996. C'est donc dans cette optique des transformations de la démocratie sénégalaise vue du point de vue de la problématique et des enjeux qui tournent autour des élections que cette alternance nous semble devoir être saisie de façon privilégiée.

Une vieille semi-démocratie ?

Dans les analyses consacrées au Sénégal, on se plaît en général à rappeler à juste titre la profondeur historique de la pratique électorale. Il est vrai au reste que les Sénégalais élisent depuis le milieu du 19^{ème} siècle un député à l'Assemblée nationale et les Quatre Communes de plein exercice élaient leurs conseils municipaux à Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis. Un conseil général est élu depuis 1879 par les "citoyens" sénégalais "originaires". La classe politique sénégalaise s'est formée dès cette période et s'est consolidée dans l'entre-deux guerres. On rappelle également assez souvent que, pour diverses raisons, l'autoritarisme n'a jamais vraiment été une option politique durable au Sénégal malgré la mise au pas institutionnelle des mouvements de contestations de la période 1960-1974 qui correspondait à une intervalle quasi-autoritaire au Sénégal. Mais il existait depuis près d'un siècle une classe politique urbaine et une culture revendicative consolidant une histoire considérable d'expériences de participations dans laquelle cette parenthèse ouverte à l'issue de crises politiques majeures a été surtout une pause incomplète. Mais, comme le note Christian Coulon *"depuis 1976, le Sénégal s'est lancé progressivement dans une expérience démocratique qui paraît audacieuse par comparaison à la situation politique que connaissent la majorité des pays d'Afrique noire, mais qui a des limites"*⁴.

Le pays s'était donc fabriqué savamment une image de démocratie pionnière en Afrique sans que la nature des rapports de pouvoir, de l'Etat ou du système institutionnel ne correspondent vraiment à ceux que l'on attendrait d'une démocratie ordinaire. Il est vrai cependant qu'au moins jusqu'au milieu des années quatre-vingt, au royaume des autoritarismes aveugles expérimentés en Afrique noire postcoloniale, le borgne sénégalais pouvait d'autant plus être

⁴ Sur ces questions, voir C. Coulon, "Le Sénégal : développement et fragilité d'une semi-démocratie", in Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, *Les pays en développement et l'expérience de la démocratie*, Manille, Nouveaux Horizons, 1998, p. 603.

roi que le construction du "mythe" démocratique" sénégalais est un processus complexe qui n'est, si l'on peut dire, pas entièrement une mystification. Et, de fait, en dehors d'un cours épisode de parti unique, le pays de L.S. Senghor, s'est rapidement détaché du reste des Etats du sous-continent par un système semi-pluraliste puis, sous Abdou Diouf, entièrement multipartisan, organisant régulièrement des élections et se dotant des principales institutions démocratiques. Une liberté de la presse et d'association y a également promu l'organisation des intérêts, l'expression des opinions et le débat public. L'expérience démocratique sénégalaise qui avait des racines historiques non négligeables n'était pas du tout un leurre. Le reproche le plus courant qu'on pouvait lui faire concernait principalement l'irrégularité des élections aussi bien que le défaut d'alternance au sommet de l'Etat. Mais en plus, le parti socialiste n'a en fait jamais accepté, en quarante ans de règne, de céder la moindre parcelle de pouvoir à ses nombreux opposants malgré l'effondrement inexorable d'une légitimité basée sur la redistribution clientéliste. Cela n'a pas empêché pendant longtemps le Sénégal d'apparaître aux yeux du reste du monde comme le pays africain "démocratique" par excellence et cela bien avant que le label ne soit galvaudé. Cette image en grande partie usurpée n'est pas pour autant infondée. Il est vrai au reste que, en la matière, la trajectoire sénégalaise paraissait effectivement singulière même si le multipartisme intégral y est apparu tout de même un peu moins de vingt ans avant la démocratisation de la troisième vague enclenchée à la fin des années quatre-vingt. L'introduction du pluralisme partisan a permis au Sénégal ce qu'elle permettra des décennies plus tard à certains pays africains confrontés à une crise structurelle à forte dimension économique-sociale : assurer la stabilité du système politique et, accessoirement, la survie du régime. Le pays a toujours escompté et obtenu des dividendes concrets de cette distinction démocratique et cette visée stratégique va connaître un coup d'accélérateur avec Abdou Diouf (1981-2000) sans que les réalités de la pratique interne du pouvoir ne changent réellement : autoritarisme, copinage, clientélisme et politique du ventre évolueront de façon régulière.

On ne peut nier pour autant certains traits positivement distinctifs de la "culture politique sénégalaise" comme le fait que, notamment, la vie politique au Sénégal soit davantage qu'ailleurs sur le sous-continent animée par d'incessants débats et une propension plus marquée au compromis social. Des constantes de la vie politique locale le confirment d'autant plus que le recours à la force pour régler des problèmes politiques y est demeuré fortement marginal, du moins avant la crise du système qui s'amorce à la fin des années quatre-vingt. De plus, ici les militaires n'ont pas le droit de vote, le régime ne devant pas sa survie à l'armée qu'il saura d'ailleurs utiliser habilement dans les institutions démocratiques. Pour autant, on a souvent souligné à juste titre que la justice y est dépendante du pouvoir et lui est soumise dans ses décisions, en même temps que l'Assemblée a le plus souvent été tout juste une tribune politique, les partis d'opposition réduits à un rôle de figuration du fait d'élections largement sujettes à caution, et le parti socialiste ayant toujours eu des allures de parti-Etat officieusement hégémonique. La faible participation aux élections est également une réalité constante qui remet en cause l'adhésion des populations à la version pluraliste proposée par les pouvoirs politiques. De plus, même si en ce domaine le Sénégal a été pionnier, il faut bien voir que la liberté de la presse y a été une lente conquête. Mais le label démocratique du Sénégal n'a pas pour autant été facile à remettre en question même aux pires moments de la crise qu'amorce le régime à la fin des années 80.

Mais le modèle sénégalais allait expérimenter depuis 1988 un cycle de crises et d'ajustements qui se reflètent la plupart du temps directement sur le terrain des élections. Pendant ce temps, ni sur le plan de l'organisation ni sur le plan de la légitimité, le système électoral sénégalais n'avait avancé, bien au contraire comme on va le voir.

Ajustements, crises politiques et échecs électoraux

Malgré l'image "libérale" et ouverte donnée d'emblée par l'équipe constituée autour de A. Diouf à partir de 1981, sur le plan purement électoral, la situation n'a guère suivi parce que lors des élections générales de 1983 la présence au parlement de l'opposition a reculé, mais aussi parce que le taux de participation a encore baissé et surtout, le niveau des irrégularités ayant entaché le scrutin a été remarquable. Le regain démocratique amorcé avec le multipartisme intégral instauré par A. Diouf aussitôt au pouvoir s'était donc accompagné d'un certain recul sur le plan organisationnel des élections. Ce que ces élections là vont révéler, c'est que le changement de la nature du rapport de l'Etat à la société que Diouf voulait faire advenir depuis son accession au pouvoir en 1981 n'avaient pas été suffisamment efficaces au point de se refléter sur le système électoral et la participation politique. Cela va pousser le régime à aller encore plus loin dans les réformes économiques et l'intégration des nouvelles élites alternatives aux notables et autres patrons. Ce travail de reconquête allait être dévolu au parti socialiste et ses nouvelles recrues.

En plus, la sclérose avancée du parti socialiste qui avait progressivement rassemblé une clientèle aussi vaste qu'hétéroclite n'a cessé de peser sur l'appareil d'Etat et la gestion politique et économique du pays. Par ailleurs, malgré la profondeur relative de l'expérience démocratique sénégalaise, on ne peut pas dire réellement que les mœurs politiques de la population entière en portent l'empreinte. Bien souvent monopolisée par des élites urbaines, elle a longtemps laissé en marge la majorité de ruraux davantage socialisés dans des cadres confrériques ou para politiques (musiques, lutte et sports en général etc.) dont les leaders jouaient le rôle de relais chargés de répercuter de façon clientéliste à la fois les prébendes et les consignes de vote. Or, ce modèle clientéliste et élitaire s'accommodera pendant un temps du pouvoir à tendance technocratique et personnelle de Abdou Diouf avant de s'en disjoindre à la fin des années quatre-vingt. Crise économique et violences électorales seront dès lors fortement liées et constitueront une constante de la vie politique du pays.

Avec l'introduction dans les années quatre-vingt de l'ajustement structurel et de la privatisation selon un modèle largement répandu en Afrique, la crise sénégalaise s'est accentuée. Les réformes économiques inspirées par les "partenaires au développement" ont certes débureaucratisé les structures d'économie d'Etat mais guère remis en cause le modèle centralisateur et jacobin de l'administration sénégalaise qui demeure, malgré son échec politique et économique inscrit dans la culture politique locale. La centralisation du pouvoir par le PS n'a jamais été remise en cause par ses dirigeants, même dans les années quatre-vingt dix où, comme le notent Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf et Aminata Diaw, les leaders du gouvernement *"n'ont pas montré un zèle particulier pour intensifier le processus démocratique ou lutter contre la corruption, même si Diouf en avait fait ses principaux thèmes de campagne en 1981. Bien au contraire, une certaine insensibilité aux questions sociales a été notée. C'est pourquoi, malgré une nette dégradation des indicateurs sociaux depuis la dévaluation du franc CFA, aucun frein n'a été mis à la forte augmentation du train*

de vie de l'Etat, à l'impunité concernant certains cas de détournement de deniers publics, à la résistance des grosses fortunes à payer les impôts, à la multiplication des institutions coûteuses destinées à reclasser le personnel politique (création d'un Sénat, de communes d'arrondissement ne disposant pas de ressources dignes de ce nom, croissance des postes dont les titulaires avaient un rang de ministres) ni à l'implication des membres de la famille présidentielle dans les affaires"⁵.

Les réformes économiques libérales conduites dans le cadre du Plan d'Ajustement Structurel vont aussi donner lieu à des luttes sociales et syndicales dont le développement le plus marquant fut ces dernières années l'affaire Mademba Sock, leader du SUTELEC (syndicat du secteur de l'électricité) qui sera emprisonné en 1999 et arrivera même à capitaliser le mécontentement social avant de se présenter aux présidentielles de février 2000. La privatisation avait en fait mis fin à certains des compromis sur lesquels le pays avait fonctionné jusqu'ici, sans que la formule des gouvernements ouverts à l'opposition expérimentée régulièrement par le régime depuis le début des années quatre-vingt dix n'ait vraiment été une solution durable, bien qu'elle ait réussi tout de même à calmer la contestation dans les villes et à apprendre aux barons du PS à partager le pouvoir avec des membres de l'opposition la plus radicale dont A. Wade lui-même qui conservera d'ailleurs son poste de "Ministre d'Etat" jusqu'en 1998 tout en restant dans l'opposition. mais la présence des ministres de l'opposition dans le gouvernement va troubler l'équilibre des forces à l'intérieur même du parti hégémonique traversé de luttes factionnelles qu'est le PS. En effet, la prise de distance de A. Diouf par rapport au PS, confié à Ousmane Tanor Dieng; dauphin officieux et premier secrétaire allait être mal perçue par certains des dirigeants du PS aussi bien que par les membres de l'opposition qui entendaient bien se lever contre une telle possibilité de succession. L'hostilité au sein de sa propre formation allait faire apparaître Dieng comme une sorte de spectre qu'il fallait combattre : "tous contre Dieng" est devenu le maître-mot de l'opposition comme de certains barons du PS où les leaders les plus influents seront d'ailleurs ultérieurement poussés à la sortie par ce dauphin prodigue. Le PS était donc en butte à des luttes de factions assez aiguës que va couronner la dissidence des futurs candidats à la présidentielle que sont Moustapha Niasse et Djibo Leyti Kâ.

Dans l'analyse de l'exemplaire et historique alternance sénégalaise au sommet de l'Etat en Mars 2000, on se focalise en général et à juste titre sur les conditions politiques conjoncturelles et les facteurs politiques ayant présidé à l'usure du pouvoir et à la naissance d'une citoyenneté politique débarrassée des impératifs des consignes de votes religieuses et confrériques, elles-mêmes mises à mal par la crise de l'Etat clientéliste et la jeunesse grandissante du corps électoral. En effet, la crise généralisée de l'économie et de la société qui auraient rendu impossible la poursuite d'un mode de gouvernement clientéliste à base rurale sous le coup des ajustements structurels aurait contribué à tarir la manne étatique qui faisait tenir un système fait de notabilisme et de politique du ventre⁶. On concède aussi parfois que le rôle non négligeable d'instances de régulation électorales issues d'un consensus national n'ont pas peu joué dans cette dynamique de changement politique que résume de façon saisissante

⁵Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf et Aminata Diaw, "Le baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal", *Politique africaine*, n°78, Juin 2000, p. 158.

⁶ Tarik Dahou, "Le changement dans la continuité. L'intenable pari du parti socialiste sénégalais", *Afrique Contemporaine*, 194/2/2000, pp. 14-23.

le fameux slogan du parti de A. Wade, "Sopi" (changement). Certes, l'ensemble de ces analyses n'est guère erroné et l'on trouve dans l'observation de la vie politique au Sénégal des années 2000 de quoi les nourrir amplement.

Toutes les luttes politiques qui s'amorcent dans le pays permettent en tout cas à Abdou Diouf de prendre du champ par rapport aux enjeux quotidiens tout en gardant la maîtrise de la scène politique et en tentant de jouer les arbitres, comme il le fera d'ailleurs avec un succès mitigé lorsqu'il s'agira de créer une instance de régulation des élections comme on va le voir maintenant en abordant la conjoncture particulière où l'ONEL va être créée. Or, l'ONEL, comme observatoire et comme organisation de "contrôle et de supervision" correspond et reflète assez bien les réformes à petits pas que le gouvernement socialiste engageait pour obtenir un minimum de paix sociale qui lui permet de garder l'initiative dans un environnement de contestation croissante et de perte progressive de légitimité, débouchant bien souvent sur des manifestations violentes de la jeunesse urbaine acquise à l'opposition. Autrement dit, on va le voir, la création d'une structure d'arbitrage spécifique correspond à un moment de l'évolution politique du Sénégal et rentre en cohérence avec les éléments structurels liés à l'histoire politique postcoloniale évoqués plus haut. Mais elle est aussi le produit d'une conjoncture toute particulière qui correspond sans doute à un tournant dans les relations de pouvoir au Sénégal.

Aux origines de la création l'ONEL : violences et controverses électorales au tournant de l'année 1996

L'histoire des élections au Sénégal est liée étroitement à la violence et aux contestations politiques. Plus précisément, depuis au moins que les élections présidentielles font partie de la vie politique locale (1983), les violentes post-électorales sont entrées de façon régulière dans la culture politique sénégalaise. Mais le tournant sur ce plan n'a été réellement pris qu'au milieu des années 1980. La présidentielle de 1988, et les contestations de ses résultats par Abdoulaye Wade, le challenger permanent de Senghor puis de Diouf, va s'ajouter à une crise sociale et régionale profonde au Sénégal : les grèves universitaires et la paralysie du système scolaire pendant cette année-là, le conflit de Mai 1989 avec la Mauritanie et la culture émeutière sporadique qui avait marqué à cette époque le quotidien du pays devaient être les symptômes d'une crise politique généralisée. Celle-ci va se prolonger pendant le second mandat de Diouf, en 1993 où la violence post-électorale a atteint son paroxysme avec l'assassinat politique et les règlements de comptes l'arme à la main. Sans être franchement au bord de la guerre civile, le pays était allé si loin dans le désordre que la classe politique était elle-même en proie au doute et à la remise en cause en particulier après le meurtre du Président du Conseil constitutionnel, Babacar Sèye. Le traumatisme de 1993 ne sera en fait jamais plus réellement conjuré même s'il fonctionnait quelque peu comme une sorte de spectre qui va peser sur les consultations électorales suivantes, en particulier sur les régionales et locales de novembre 1996.

C'est à la suite du constat d'échec du système électoral qui s'imposera aux acteurs de la vie politique sénégalaise à l'issue des élections municipales et régionales de 1996 que le débat sur un mode de régulation plus performant des élections va être engagé de façon soutenue. A l'issue de ces élections l'ampleur du désastre organisationnel était telle que c'est le Président

de la République lui-même, au pouvoir depuis 1981, Abdou Diouf, qui s'écriera "plus jamais ça" et fait part de son désarroi personnel dans un discours à la Nation prononcé le 31 Décembre 1996.

Il est vrai que ce scrutin va créer une sorte de choc, dont on peut dire rétrospectivement qu'il est salutaire. Le désordre, la fraude, la mauvaise gestion des élections avaient atteint lors de ce scrutin un sommet jamais atteint dans l'histoire du pays et ce de l'avis de l'ensemble des acteurs politiques sénégalais comme des observateurs. Certes, la campagne n'avait finalement pas dérogé à la règle inscrite dans les mobilisations politiques au Sénégal jusque-là : quelques meurtres, des échauffourées, des agressions répétées et des incidents divers l'ont émaillé ici ou là. De même, les accusations de "fraude planifiée" adressées au gouvernement, en particulier par le leader du PDS Abdoulaye Wade, se sont révélées fondées. Mais ce qui devait marquer l'ensemble de la classe politique comme de la société, c'était la grande désinvolture, les ambiguïtés et l'extrême désordre qui avaient marqué le déroulement d'un scrutin qui était censé être un test pour une administration électorale supposée améliorée par rapport au passé. Que s'était-il passé en fait ? La presse locale qui s'est fait l'écho de cette situation souvent jugée catastrophique donne d'amples informations sur les dysfonctionnements en cause : le scrutin a démarré en général plusieurs heures après l'heure légale, le record ayant été battu à Dakar-ville où certains bureaux n'ont ouvert leurs portes qu'en milieu d'après-midi : parti du Ministère de l'Intérieur, le camion qui transportait le matériel électorale pour la région de Dakar avait tout bonnement disparu, les bureaux ouverts ne disposaient pas de toutes les listes candidates ni des bulletins de vote correspondants...Au milieu des protestations des opposants et des aveux des autorités, l'unanimité se dégage sur l'échec organisationnel de ces élections. C'est à la suite de cette situation que l'idée d'un système d'organisation des élections émerge dans le feu des réactions à chaud. Les hommes politiques qui s'exprimaient à cette occasion avaient mis en exergue l'ampleur du désastre : *"Nous allons sortir de ces élections avec beaucoup d'amertume, en nous disant que notre pays n'est pas encore mûr pour organiser des élections honnêtes et transparentes. Ce qui représente un scandale pour un pays que l'on dit de longue tradition démocratique"* dit l'un, tandis qu'un autre renchérit : *"C'est le moyen-âge électoral. Je ne récuserai rien, le contentieux cela ne sert à rien. Il faut se remettre à se bagarrer dans les rues pour que ces gens comprennent. Je ne vois pas d'autre solution parce qu'il y en a pas (...) Il faut des marches, il faut lever les foules pour qu'il y ait une commission électorale indépendante. Je lance un appel à tous les partis pour qu'on se retrouve pour trouver un système autonome, qu'il soit géré par des militaires ou qu'il s'appelle commission indépendante"*. Iba Der Thiam, ancien ministre et célèbre homme politique local, leader d'un parti de cadres, le CDP/Garab-gi analyse : *«Nous votons depuis 1835 et cela nous a conféré une expérience qui aurait pu nous éviter les aléas de la journée d'aujourd'hui. Jamais élection au Sénégal n'a été si mal organisée. Cette pagaille, ce charivari est-il intentionnel ou fortuit ? (...) Cet échec là est un échec historique. Jamais dans l'histoire du Sénégal, un ministre de l'intérieur n'a aussi échoué dans l'organisation des élections"*. Mais on attendait bien sûr ce jour là la réaction de Abdoulaye Wade qui tonne : *"Il est clair que l'administration ne peut pas organiser des élections. Cela dit, la désorganisation est telle qu'on a été obligé de constater que des bureaux de vote n'ont pas commencé à l'heure et le Ministre de l'intérieur a proposé aux partis politiques de renvoyer les élections pour ces*

bureaux de vote à la semaine prochaine. Je pense qu'il faut une commission électorale indépendante ou faire appel à l'ONU"⁷.

Si les partis politiques et les journaux privés dénoncent le désordre indescriptible, les autorités ne le nient pas pour autant même si certains hauts responsables se sont rejetés la responsabilité dès le soir du scrutin : ainsi le ministre de l'intérieur accuse le Gouverneur de Dakar et de sa région qui se défend sur les ondes de la Radio nationale, en parlant « d'erreur humaine »⁸. La situation ne donnait que plus de poids à la revendication formulée timidement la veille des élections par certains partis qui avaient expressément demandé la mise en place d'une Commission Electorale Nationale Indépendante mais sans beaucoup d'insistance. L'ampleur de la désorganisation de ces élections allait être si grande et unanimement reconnue qu'elle va finalement faire porter le débat non pas sur la légitimité des résultats mais sur le mode d'organisation des élections et la revendication par l'opposition d'un code de conduite concerté et institutionnalisé. Les partis politiques, hormis le PS, demandent presque tous l'annulation du scrutin et sa reprise. La justice avait auparavant rejeté l'ensemble des recours en annulation, ce qui va être interprété par les partis d'opposition comme un renvoi dos à dos des hommes et formations politiques pour régler la question de façon globale et politique. Les partis d'opposition vont se réunir dans un cadre de concertation dit Groupe des Treize, puis des Seize puis finalement des 19 pour plusieurs objectifs : non seulement réclamer cet organe de régulation indépendant mais aussi et surtout mettre en place "un plan d'action" visant à punir le gouvernement sénégalais pour cette faute électorale, en particulier en lançant un appel à la communauté des bailleurs de fonds du Sénégal qui financent les élections afin de stopper leur concours, voire même pour les inviter à "auditer" les structures responsables de leurs dons etc. C'est la "déclaration du 07 janvier" qui lance le plan de contestation des partis d'opposition qui entendent même utiliser l'appartenance du PS, parti au pouvoir, à l'Internationale Socialiste qui avait recommandé à ses membres de favoriser la création d'une Commission Electorale Indépendante afin d'arriver à leur but. La stratégie de protestation arrêtée comprend des meetings, des marches pacifiques, ainsi que la poursuite concomitante d'action en justice au plan national et international et des missions à entreprendre auprès des pays occidentaux pour dénoncer les "dérives du parti socialiste". Dans ces conditions, l'initiative est condamnée avec violence par le PS qui crie à "l'aventurisme" et accuse l'opposition de vouloir ternir l'image du pays et de son chef. Tout en dénonçant ce que le parti au pouvoir qualifie de volonté de "discréditer" leur pays, les ténors du Parti socialiste reconnaissent largement les ratés de la consultation incriminée. Les partis d'opposition pour leur part accusaient certains leaders du PS nommément de s'être enrichis en détournant les fonds d'appui aux élections et menacent de porter plainte contre eux devant les juridictions des pays donateurs aussi bien qu'à l'intérieur du pays. Le PS porte à son tour plainte pour diffamation et accuse le comité des 19 de "putschistes". Ainsi le porte-parole du parti socialiste, Abdourrahim Agne : *"Nous avons été les premiers, au Parti Socialiste, à dénoncer les dysfonctionnements qui se sont produits lors de ces consultations et à exiger qu'une commission d'enquête administrative soit diligentée, afin de faire toute la lumière sur les ratés, à Dakar notamment, qui se sont produits à cette occasion et qui, nous le répétons, sont intolérables. Les mesures nécessaires seront prises sans aucune faiblesse lorsque les*

⁷ Tous cités par le quotidien *Wal-Fadjri-L'Aurore*, n°1408, du 25/11/96.

⁸ *Le Soleil* du 9/12/96.

conclusions de ladite enquête seront déposées"⁹. Mais bien sûr le PS croit devoir affirmer que *"l'ampleur de ces ratés est relativement circonscrite"*¹⁰

Dans le même temps, l'offensive des opposants connaît un nouveau développement : les partis contestataires adressent le 16/01/97 une lettre au Président de la République dans laquelle ils demandent que soit prise une mesure de nature à "décrisper" la situation. A la revendication "fondamentale" d'une CENI, les 19 ajoutent une demande de refonte du fichier électoral, des modifications du Code électoral et la confection de documents électoraux "non falsifiables". Dans une audience accordée au leader de l'opposition Abdoulaye Wade, A. Diouf s'étonne que l'opposition n'attende pas sa réponse avant d'enclencher son plan de protestation à l'étranger pour dénoncer les ratés de la démocratie sénégalaise et le « détournement » de l'argent des élections octroyé notamment par l'Union Européenne¹¹. Finalement, Abdou Diouf répond aux partis de *"prendre contact avec le Ministère de l'intérieur pour étudier la question et tenter d'apporter des améliorations au système"*. Proclamant que l'administration "s'est définitivement disqualifiée" dans l'organisation et le contrôle des élections, le collectif juge la réponse insuffisante mais accepte cependant de surseoir à la tournée de dénonciation ciblant les bailleurs qui financent les élections au Sénégal et juge, sur le principe, positive la réponse du Chef de l'Etat, maintient le reste de son plan à savoir : tournée des missions diplomatiques, campagnes d'affichages, plaintes en justice, marches de protestation pour demander la création d'une CENI.

Si, finalement, la stratégie consistant à internationaliser la question ne va pas être menée jusqu'au bout, l'institution d'une commission internationale d'enquête sur les élections locales de novembre et la mise en place d'une CENI vont demeurer des questions brûlantes et des revendications fermement soutenues par ce collectif des 19 partis d'opposition. Mais le signe que la revendication de l'opposition est socialement acceptée va provenir des approbations que lui apporteront parfois explicitement les autorités religieuses. En Mars 1997, les 19 font une tournée à l'intérieur du pays où ils cherchent à informer les chefs religieux mourides de leur projet de CENI, sans pouvoir obtenir d'approbation publique du fait du retrait du chef actuel de cette confrérie par rapport à toute déclaration politique. En visite chez le Khalife général des Tidjanes, les 19 se voient remettre en revanche un document rédigé en arabe en 1976 où le Khalife de la seconde grande confrérie sénégalais aurait parlé déjà de la nécessité d'avoir un organisme neutre de gestion des élections. Fait plus rare, Monseigneur Thiandoum, l'archevêque de Dakar s'est prononcé pour des élections *"transparentes, libres, démocratiques et paisibles. En ce domaine, l'échec n'est pas permis"*¹²

Cette pression considérable va conduire le pouvoir socialiste à plier et à accorder à la revendication des opposants une écoute plus grande. On notera que, en ce qui concerne le recours au Président de la République, le déroulement du processus s'ajuste assez bien à une situation politique où certains des leaders de l'opposition siègent au gouvernement mais considèrent que leurs engagements présents concernent une lutte entre partis dans laquelle le Président de la République est placé dans un rôle d'arbitre qu'il admet d'ailleurs volontiers d'autant plus qu'il le situe en recours. Son intervention dans la situation portera justement l'empreinte de cette situation et la reflétera. Au fil des réunions chez les uns et les autres (cette

⁹ Interview au *Le Soleil* du 01/02/97.

¹⁰ *Le Soleil* du 16/01/97.

¹¹ Selon A. Wade, cité par *Le Soleil* du 11/02/97.

¹² *Le Soleil* du 02/03/97 et *Le Soleil* du 06/03/97.

mobilisation s'est opérée principalement dans les domiciles des dirigeants politiques!), la guerre des communiqués entre le groupe des 19 et leur principal contradicteur, à savoir le PS se crispe dans une opposition nette sur les modalités de sortie de crise et sur les issues possibles sans qu'il y ait divergence de fonds sur la dégradation du système électoral. Le Président de la République institue donc par décret en février 1997 une "Commission cellulaire" chargée d'organiser une concertation entre les partis politiques à partir d'une évaluation des élections locales incriminées.

Concertation (s) ?

Cette "Concertation politique" entre les partis politiques et le PS sous la houlette d'une "Commission cellulaire" composée d'experts et de personnalités indépendantes est chargée de trouver un terrain d'entente pour amener l'ensemble des acteurs à trouver des solutions aux dysfonctionnements des élections au Sénégal. Le procédé en soi n'est pas nouveau au Sénégal. On se rappelle que déjà, en 1992, une Concertation du même type avait été conduite pour produire un Code électoral consensuel. Quelques années auparavant, en 1988 précisément, une Table ronde sur le même problème avait été organisée sans d'ailleurs que toutes ses propositions aient été retenues immédiatement. Dans ce type de rencontres, l'organisation des débats est relativement simple : les partis sont représentés par deux personnes dont un porte-parole désigné. Le rôle de la commission cellulaire est de réunir en plénière tous ces représentants des formations politiques, de collecter les propositions remarques qu'ils auront unanimement arrêtées, de leurs proposer des solutions etc. Elle est donc chargée de recueillir de façon séparée les doléances des partis et de proposer des solutions aux divergences qui apparaissent dans leurs propositions respectives. Constituée d'universitaires et de magistrats, la Commission cellulaire a un rôle d'assistance technique et de facilitation, d'arbitre et de modérateur en quelque sorte. Chargée de rédiger un rapport sur les résultats et le déroulement des concertations, la Commission devrait adresser ses conclusions au Président de la République. La durée de ce processus avait été arrêtée au préalable à une période maximale de deux mois.

Les 19 abordent la Concertation dans l'objectif avoué et le parti-pris délibéré d'obtenir la création de la CENI qu'ils appellent de leurs vœux. Ils ont d'ailleurs demandé à des experts internationaux de leur proposer un projet de CENI élaboré à partir des projets présentés par chacun des dix-neuf partis. Lors de la Concertation elle-même qui démarre en Mars-Avril 1997, leurs intentions seront proclamées d'emblée. Naturellement, dès le démarrage des travaux, se confirment les divergences constatées entre le PS et ses satellites d'un côté, qui avaient bien sûr déclarée « inutile et dangereuse » la formule de la CENI, et les 19 de l'autre. On notera ici également que la volonté politique d'associer l'opposition était semble-t-il du seul désir d'un Abdou Diouf dont on sait qu'il était à l'époque débordé par les ambitions de son dauphin qui le portaient vers l'immobilisme et le radicalisme et qui n'avait aucun intérêt objectif à une transition apaisée. Il est significatif que, pendant cette période, le quotidien officieux, *Le Soleil*, appelle le Chef de l'Etat "*gardien de la constitution et institution neutre*"¹³, ce qui n'est guère innocent. En arrière-plan de ces débats et de ces luttes se pose la question de la nature de la formule politique existant à l'époque au Sénégal, en particulier la nature des rapports entre le Président et des leaders d'opposition, membres d'un gouvernement dit selon les uns et les autres de "majorité élargie" ou de "coalition".

¹³ Le Soleil du 27/03/97.

La Concertation démarre le 19 Mars 1997 dans un climat d'emblée tendu et sur fonds de situation sociale et politique marquée par une dépression grandissante. Elle a été relativement houleuse et a buté notamment sur des questions comme la présence d'observateurs étrangers à ces assises, la définition du "consensus" comme notion, la reprise ou non de schémas de régulations électorales existant dans d'autres pays, sur la dénomination même de cette réunion de concertation entre ceux qui proposent : "Concertation entre les partis politiques pour la réforme du système électoral" (l'opposition) qui sera finalement retenue et le PS qui propose "Commission de concertation entre les partis politiques pour l'approfondissement de la démocratie au Sénégal"¹⁴. Voyant que la concertation connaît des séances tendues ou l'accord est difficile et les positions apparemment inconciliables, les partis politiques d'opposition ont continué à vouloir peser sur l'issue éventuelle des empoignades en maintenant les manifestations prévues auparavant. Pourtant, le processus entamé à travers la Concertation reste purement politique et ouvert aux seules organisations politiques au sens premier du terme, excluant ainsi «la société civile» malgré ses protestations et ses mises en garde contre la volonté de "réduire la démocratie à sa dimension électorale"¹⁵. La Commission Cellulaire, après les premières séances se verra refusée son rôle de conciliateur pouvant présenter des documents ou faire de propositions, les partis excluant les experts de leurs débats et leur accordant un simple rôle de modérateurs. C'est ce qui permettra à Ibou Diaté, président de ladite commission, de refuser dorénavant de se voir sollicité par les partis pour proposer des documents de synthèse et précisera que le rôle de son équipe se limitera à "*collationner les documents rédigés par les partis eux-mêmes*"¹⁶.

En tout cas, il convient de préciser si les enjeux de cette Concertation sont en prise directe sur les échéances qui se profilaient alors à l'horizon et dont le spectre planait de façon trop lourde sur les débats, la Concertation en tant que telle ne semblait guère jouir à ce moment là d'un intérêt particulier de la société globale et les journaux locaux, même officiels, semblent traduire ce détachement par rapport aux "batailles politiques" comme étant lointaines, trop coupées des vécus quotidiens et sans doute vaines. Même si bien entendu, une bonne partie des acteurs sociaux les plus "politisés" suivent avec un intérêt distant mais constant ces rencontres.¹⁷. Le 09 Mai 1997, quand la Concertation est arrivée au point du "toiletage du Code Electoral", les 19 ont posé la création d'une CENI comme étant non négociable et, devant le refus du PS de discuter d'une CENI mais seulement d'une révision légère du Code électoral, ont quitté la salle. Les négociations se sont donc arrêtées à ce point après avoir également dépassé sans encombre pourtant l'évaluation négative des élections locales de novembre.

La Commission Cellulaire avait alors décidé de rendre compte au Président de la République du blocage et de ses raisons. Pour leur part, les partis d'opposition, reviennent à la case départ des lendemains des élections précédentes et publient un communiqué dans ce sens : "*le collectif a décidé de remettre en branle le plan d'action de janvier dernier dans sa totalité en programmant une tournée auprès des pays occidentaux bailleurs des élections, des meetings et conférences à Dakar et dans les régions, des marches et des visites aux guides religieux et*

¹⁴ *Le Soleil* du 25/03/97.

¹⁵ *Le Soleil* du 06/03/97.

¹⁶ *Le Soleil* du 20/04/97.

¹⁷ *Le Soleil* du 28/04/97.

ambassades"¹⁸. Il faut dire que le climat politique général dans lequel s'était déroulée la Concertation n'était guère apaisé. Le collectif a continué, en parallèle à la Concertation, de proposer son projet de CENI de façon détaillée, en s'inspirant de l'expérience alors récente du Mali, jugée par l'opposition sénégalaise comme une référence. En effet, parallèlement aux réunions, les partis ont continué à se traduire mutuellement en justice pour des propos désobligeants ou des accusations de diverses natures jetées lors de déclarations à l'issue de réunions politiques. C'est dans ce cadre que le collectif des 19 a été convoqué par les Gendarmes dans une sorte d'intimidation, et que le Ministre de l'Intérieur a fait signer au Président de la République un décret portant révision du fichier électoral alors que la question était à l'ordre du jour de la concertation. Après 52 jours de travail, la Concertation des partis politiques autour de la Commission cellulaire aboutit à un constat d'échec.

Ce processus brutalement arrêté au début de l'été 1997 consacrera une situation de blocage dont les membres de la Commission Cellulaire vont devoir se désoler devant la presse et rendre compte au Chef de l'Etat. Et, bien que cette information ne soit obtenue aujourd'hui que par entretiens et qu'elle n'a jamais été publique, le Président demande secrètement à ces experts de lui rédiger un projet susceptible d'obtenir un accord des partis. Interrogés aujourd'hui, ses membres confient que La Commission Cellulaire se rendait compte de la nécessité d'un instrument et en avait effectivement entr'aperçu la possibilité sous la forme retenue par le Président.¹⁹

En Août 1997, Abdou Diouf annonce la création de l'ONEL et propose un document en ce sens tout en proposant également de modifier le Code électoral, et de créer une Direction Générale des Elections au ministère de l'Intérieur. La justification retenue est qu'il faut laisser à l'Administration l'organisation matérielle, aux instances juridiques la proclamation des résultats (Conseil constitutionnel) et le contentieux (Cour d'Appel), tout en créant une instance indépendante chargée d'assurer la contrôle et la supervision de l'ensemble du processus, de l'inscription sur les listes électorales à la proclamation des résultats. La loi de Création de l'ONEL est adoptée par l'Assemblée nationale le 28/08/97 et promulguée le 8/09/97 (Loi n°97-15).

La création de l'organisme a été plutôt bien accueillie et signifiait même pour certains opposants "*l'apaisement de la vie politique au Sénégal*" (Famara Sagna de la LD/MPT) et constituerait pour d'autres "*une révolution car jamais le Sénégal n'a eu un tel instrument*". (Abdoulaye Faye du PDS)²⁰. Iba Der Thiam de la CDP/GARAB-GI pense que "*avec la mise en place de l'ONEL qui va prendre en charge le processus électoral en amont comme en aval, les données ont changé*"²¹. Pour sa part, A. Wade se montre rien moins qu'enthousiaste pour la création de l'ONEL qui correspondrait à l'idée qu'il se fait de la CENI pour laquelle avec ses amis il avait milité²². A. Wade, qui ne perd pas de vue ses ambitions personnelles, appelle vite à faire de l'ONEL une "*Direction pour l'Alternance*" l'organisme étant perçu avant tout

¹⁸ *Le Soleil* du 10/05/97.

¹⁹ Entretien avec El Hadj Mbodj, Professeur de Droit et célèbre juriste sénégalais. Dakar, juillet 2000.

²⁰ *Le Soleil* du 1/09/97.

²¹ *Le Soleil* du 02/09/97.

²² *Wal Fadjri-L'Aurore* n°1626 du 19 Août 1997

par le PDS comme une "*possibilité objective d'arriver à l'alternance*"²³.. Même les partis les moins convaincus de l'utilité ou de l'éventuelle efficacité de l'ONEL avaient décidé de le soutenir pour en faire un élément d'un espace de lutte destiné à donner un rapport de force favorable à tous les partis d'opposition. Pour le Parti socialiste, qui avait plaidé avec véhémence pour le statu quo, l'ONEL était perçu comme une initiative positive et en tout cas un moindre mal, une solution politique à un blocage qui n'était pas censé avoir suffisamment de pouvoir pour "nuire" au gouvernement ou à l'administration, d'autant plus qu'il était flanqué de la création d'une Direction Générale de Elections.

Cette décision aura donc rapidement l'assentiment des partis du collectif des 19. D'autant que pour ces partisans de la création d'une CENI, le Président de la République avait retenu 80 % de leurs propositions. Par la suite, il se révélera que le choix des personnalités destinées à siéger à l'ONEL était de nature à rassurer les partis. Il s'avère que ce sont d'ailleurs les concepteurs du projet d'ONEL qui ont été nommés à l'institution pour mettre en œuvre leur projet. Leur rôle de militants connus de la cause démocratique et humanitaire a joué positivement pour leur crédibilité et leur cooptation, hormis le Président de la Structure qui provient de l'armée, Le Général Amadou Niang. Les membres de l'ONEL jouissent dès leur nomination de l'unanimité des partis politiques et aucun de leurs membres n'a été contesté par quiconque.

On va voir que la naissance et l'évolution de l'ONEL vont structurer des luttes politiques et les clivages. Mais il faut auparavant décrire la nature, notamment juridique, les prérogatives et le domaine d'intervention de la nouvelle structure avant de tenter d'en retracer le parcours politique et institutionnel.

Une innovation institutionnelle et politique

Sans se livrer à une exégèse juridique des textes régissant, l'ONEL, on peut en résumer la substance avant de spécifier la nature de la tâche qui lui est dévolue et de mesurer la nature des modifications que sa création introduit sur le plan de l'approche comme de la gestion de l'opération électorale au Sénégal.

L'une des principales spécificités de l'ONEL est sans doute son caractère temporaire. Il est institué à chaque fois par décret en prévision d'élections à venir lors des inscriptions sur les listes électorales, stade de démarrage de ses activités tandis que sa mission prend fin dès la fin du processus électoral (art. L.3 du Code électoral). La mission opérationnelle de l'ONEL se déroule donc pendant tout le processus mais s'arrête à la porte de la Commission Nationale de recensement des votes. La structure centrale de l'Observatoire est constituée de 9 membres dont un Président qui propose un secrétaire général nommé par le Président de La République. Les membres de l'ONEL sont nommés par le Président de la République parmi des milieux bien spécifiques : "universitaires, défenseurs des droits de l'homme, professionnels de la communication". Un système d'immunités et d'incompatibilités devait accroître la volonté d'affirmer l'indépendance de l'institution. Sur le terrain, l'organe est représenté par des Observatoires Départementaux des Elections (ODEL) structures animées par des présidents nommés par le président de l'ONEL de façon exclusive.

²³ *Le Soleil* du 18/09/97 et du 20/09/97.

L'objectif proclamé des autorités semble avoir été de créer un système de gestion des élections où l'Administration s'occupe de l'organisation, les juridictions assurant la proclamation et le contentieux, alors qu'un organisme distinct de celle-ci et de celles-là prendrait en charge une mission de supervision et de contrôle indépendante. Dans le dispositif électoral, l'ONEL est arrivé pour avoir un regard extérieur sur les opérations électorales tout en gardant la possibilité d'intervenir pour dénoncer, corriger, préconiser et surveiller. L'ONEL est censé contrôler l'Administration et aider à faire respecter la loi électorale. Comme le dira plus tard le premier rapport de l'organe portant sur les élections législatives de Mai 1998 : "*Il constitue un guichet des droits électoraux. L'ONEL permet aux acteurs du processus de trouver un nouvel organe de contrôle, prenant en charge leurs doléances, par la saisine des autorités administratives ou judiciaires pour faire redresser les manquements ou réprimer les infractions à la loi électorale.*"²⁴

L'ONEL se distingue radicalement ainsi des instances et organes de régulation d'autres pays qui disposent d'une compétence totale sur l'ensemble du processus électoral au plan matériel et juridique, de pouvoirs de détermination des normes électorales, de contrôle, de proclamation des résultats...L'ONEL était une solution de compromis qui neutralise les craintes de dépossession que peut nourrir le pouvoir et l'Administration, mais aussi une réponse à la crainte que peuvent avoir certains acteurs de la scène sociale ou politique de voir une instance qui représente la totalité des partis politiques, déjà peu enclins à s'entendre de façon unanime sur une formule de gestion des élections, risquer d'être bloquée à tout moment.

Dans l'accomplissement des prérogatives qui lui sont conférées, l'ONEL n'est pas investi d'une compétence décisionnelle même s'il dispose d'un pouvoir d'alerte de l'opinion publique (art.L7), d'invitation adressée à l'autorité administrative pour la prise de mesures correctionnelles appropriées (art. L.12) et de saisine, s'il y a lieu, du juge des élections ou du juge répressif en cas de violation des dispositions du Code électoral. Il apparaît en conséquence comme un surveillant de la légalité électorale et un protecteur des droits des citoyens et des candidats. Il supervise et contrôle jusque et y compris dans les bureaux de vote où ses délégués doivent se faire remettre copies de procès-verbaux de bureaux de vote. La loi ne prévoit pas la présence des délégués dans les délibérations des commissions de recensement de votes qui sont chargées de la proclamation des résultats provisoires. L'ONEL constitue donc l'un des détenteurs, avec le ministère de l'intérieur, des fameux PV sur lesquels ses délégués ont le pouvoir de porter des observations lors du dépouillement.

Le rapport que l'ONEL est tenu de rédiger à la suite de chaque élection afin de le présenter au Président de la République (qui décide de sa publication), permet de faire une évaluation indépendante du processus. Il doit faire ressortir les difficultés rencontrées par l'ONEL lui-même, recenser les "dysfonctionnements, des insuffisances et des manquements" ayant affecté les opérations électorales, une évaluation des élections et des propositions visant à améliorer le système électoral. Mais on verra que son intervention se fera pesante tout le long du processus et ses communiqués feront office de tableau de bord à la disposition des acteurs politiques pour juger de la nature des dispositions prises dans le cadre de la transparence des

²⁴ L'ONEL, *Rapport final sur les élections législatives du 24 Mai 1998*, Dakar, Août 1998, multigr., p. 7

élections, de leur préparation jusqu'à la proclamation des résultats. Cependant, encore une fois, l'ONEL ne dispose pas de pouvoir de coercition ni de la capacité de sanctionner. Contrairement à la CENI, il existe parallèlement à l'Administration qui est en principe tenue de suivre ses recommandations et de tenir compte de ses observations. Mais la présence de l'ONEL a des étapes aussi importantes que la révision des listes électorales ou la distribution des cartes d'électeurs contrebalance ses faibles prérogatives puisque c'est au niveau de ces deux étapes cruciales que la fraude au Sénégal se révélait massive par le moyen de la rétention des cartes d'électeurs ou les radiations abusives des militants présumés de l'opposition. Il peut également prendre des mesures de correction, proposer des sanctions et saisir les tribunaux qui "statuent sans délai" notamment contre les agents récalcitrants à son autorité ou coupables de fraude, infraction pénale. L'ONEL n'a cependant pas la personnalité juridique et n'est pas une instance judiciaire. Il ouvre des délégations à l'étranger dans tous les pays où des Sénégalais seraient susceptibles de se retrouver en nombre suffisant pour créer des bureaux de votes.

Le rôle général de l'organe est formulé en termes de "supervision et de contrôle" de toutes les étapes du processus électoral organisées par le Ministère de l'Intérieur, à savoir l'établissement et la révision des listes électorales, l'impression et la distribution des cartes électorales. L'ONEL "veille au bon déroulement" de la campagne, participe avec les partis politiques de la mise en place du matériel électoral, scrute la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que les opérations de vote elles-mêmes, le dépouillement des bulletins de vote, le recensement des suffrages. Cependant, en tant qu'acteur extérieur à l'organisation elle-même, l'ONEL est tributaire de l'Administration étant entendu que si l'ONEL a le pouvoir de dénoncer les violations de la loi et d'ordonner leur redressement ou leur sanction, il n'a pas de réels pouvoirs de sanctions en dehors du recours à l'Administration elle-même. La présence de l'ONEL à toutes ces étapes n'est pas similaire et n'a pas toujours la même portée : si les démembrements locaux et régionaux (ODEL) de l'ONEL sont présents lors des inscriptions électorales, au sein des Commissions administratives, si la présence de délégués dans tous les bureaux de vote avec le pouvoir d'inscrire leurs observations sur les procès-verbaux, d'acheminer les listes à l'ONEL, peut garantir cette fonction de contrôle, tout un pan de ce processus est centralisé par la Direction Générale des Elections au Ministère de l'Intérieur...Et même si l'ONEL dispose ainsi de ses sources d'information statistique sur les résultats, il n'a pas le pouvoir légal de les proclamer. Or, ces attributions étaient également partagées par la Cour d'Appel sous une autre forme certes, celle du contrôle a priori alors que l'ONEL exerce son poids dans l'ensemble du processus au cours duquel il accumule les informations et les données sur l'ensemble de l'opération électorale. Dans le dispositif législatif incluant l'ONEL, l'Administration continue à gérer l'organisation totale de l'opération matérielle de l'élection, la proclamation et les contentieux restant du ressort des instances juridictionnelles, tant dis que l'ONEL effectue un contrôle sur l'ensemble de ces phases et vient en appui à ce dispositif avec la caractéristique de la totale indépendance d'action parce qu'il s'auto-saisit et agit à l'invitation ou à la demande de n'importe quel acteur impliqué de près ou de loin dans l'élection...Le contrôle de l'ONEL paraît donc au plan juridique purement administratif. L'ONEL assure une simple mission de "supervision et de contrôle" là où la CENI, (qui a eu du succès dans certains pays, mais aussi des échecs cuisants dans d'autres comme le Mali en 1997), centralise l'ensemble de l'opération électorale de façon autonome. Dans la version de l'ONEL, l'organisation matérielle des élections restant du ressort de l'Administration, le

contrôle et la proclamation des résultats et le contentieux demeurant l'apanage des instances juridictionnelles (cour d'appel, conseil constitutionnel), il ne reste à l'organisme nouvellement créé et siège d'âpres luttes politiques qu'une sombre mission de "supervision et de contrôle" dont le contenu est difficile à cerner a priori. Pourtant, non seulement l'opposition sénégalaise, dans son écrasante majorité, a su se satisfaire de cette formule et l'instrumentaliser habilement, mais en plus, elle a investi l'ONEL d'un pouvoir politique et symbolique qui dépasse en réalité le poids réel de ses prérogatives.

Mais, plus généralement, on peut se demander en quoi l'ONEL constitue un changement d'approche de l'opération électorale.

La création de l'ONEL représente un changement qualitatif dans le débat autour des élections et de leur légitimité au Sénégal. En fait, pendant longtemps, la question se posait ici en général et banalement en termes de représentativité des uns et des autres et la polémique portait beaucoup moins sur les modalités *pratiques* de l'élection et des moyens d'assurer la transparence et la sincérité du vote que sur les dispositions légales régissant les élections. Un parti d'opposition aussi enraciné et célèbre depuis le début de l'expérience pluraliste moderne (1974) qu'est le Parti Démocratique Sénégalais finalement arrivé au pouvoir en Mars 2000, réclamera ainsi de façon régulière des aménagements sur la nature juridique du Code électoral sans s'intéresser outre mesure à obtenir des garanties sur leur bonne application les jours de scrutin. Invariablement, ici, le débat portait sur les dispositions du Code électoral depuis au moins le milieu des années soixante dix et jusqu'en 1992 date où un Code électoral dit consensuel (les partis politiques d'opposition ayant été associés à son élaboration) a été mis en place. Certes, les innovations introduites à ce niveau ne sont pas négligeables, mais leur mise en pratique n'était guère assurée et constituait tout au plus un pas de plus dans la bataille légale qui avait permis successivement la mise en place de l'isoloir (1990), la présence de représentants des partis politiques dans les commissions d'inscription, l'autorisation des coalitions électorales lors des élections législatives, l'élection au scrutin proportionnel pour les législatives et municipales etc. Mais fondamentalement, l'approche normative va gouverner jusqu'à la création de l'ONEL les contestations et les remises en cause de la légitimité et de la régularité des élections de la part des partis d'opposition. C'est pourquoi, en 1992, alors que la Commission de réforme du Code électoral qu'il présidait rendait son rapport, le Président du Conseil constitutionnel d'alors, le célèbre juge Kéba Mbaye s'exprimait en termes emphatiques qui traduisent un fétichisme de la règle de droit que la classe politique elle-même n'était pas loin de partager : "*Ce Code électoral auquel nous avons abouti fera se pâmer d'envie tous les pays, même les pays industrialisés, et devrait nous valoir des élections dont les résultats ne pourront plus faire objet de contestation*"²⁵. Or, c'est précisément pendant les élections suivantes, en 1993, que le même juge Mbaye sera contraint à la démission et que son successeur, le juge Babacar Sèye sera purement et simplement assassiné. Mais, en outre, la Commission de recensement des votes verra son travail bloqué pendant plusieurs semaines, sans même parler de la situation politique et sociale extrêmement tendue dont on se rappelle.

Pour sa part, l'ONEL a réussi à se situer au centre des luttes électorales et politiques dès la première année pour des raisons politiques liés à la conjoncture politique et institutionnelle de

²⁵ Cité par Abou Abel Thiam, "Retour sur un consensus éclaté", *Wal-Fadjri-L'Aurore*, n° 1963, du 1/10/1998.

sa mise en place que l'on va aborder ici. Il a résisté aux tentatives de récupération du gouvernement socialiste et suscite depuis sa création et jusqu'à aujourd'hui la méfiance du pouvoir qui voit bien que son influence est devenue trop forte même si l'Etat conserve la possibilité de le paralyser matériellement : sa mise en place et son financement sont opérés systématiquement dans la précipitation préélectorale, ce qui permet aux gouvernants de le prendre de court en quelque sorte selon une tradition établie sous Abdou Diouf lui-même et qui trouve une sanctification dans le statut juridique d'un organisme qui n'existe légalement, on l'a dit, qu'à la veille des scrutins et par décret. Son influence est aussi fonction de sa capacité à faire entendre sa voix, la presse étant un allié de poids qui s'est révélé indispensable à l'efficacité de l'Observatoire comme s'en sont rendus compte les premiers responsables de l'institution de régulation. La situation actuelle de l'ONEL comme enjeu et comme cristallisation des luttes politiques est sans commune mesure avec la période de son lancement et de ses premières expériences. Certes, la fragilité juridique d'un organe dont les pouvoirs réels sont à la fois réduits et ambigus a empêché qu'il puisse détenir un vrai pouvoir de coercition réellement redouté. Dès lors, ce sont les stratégies de maximisation de ses faibles prérogatives qui peuvent lui garantir une capacité de relativiser sa forte et structurelle dépendance par rapport à l'administration et par rapport à l'Etat.

L'ONEL a l'œuvre : invention de la neutralité et stratégies de remise en cause

Le gouvernement a en réalité tout fait pour endiguer au départ l'ONEL non seulement en créant la Direction Générale des Elections et en la dotant de moyens accrus, mais aussi en y envoyant, dès le poids de février 1998, soit quatre mois avant le scrutin législatif suivant un fonctionnaire de la Présidence, Cheikh Guèye, inspecteur général d'Etat auprès du Président de la République²⁶. Celui-ci lancera rapidement une campagne pour se situer au centre de l'enjeu électoral et concurrencer l'ONEL.

La création d'une Direction Générale des Elections au Ministère de l'Intérieur pour faire pièce à la latitude dont pourrait jouir l'ONEL en renforçant l'administration d'Etat dont le rôle est en même temps réaffirmé dans la conduite de l'opération électorale n'a pas peu participé de la volonté d'encadrement de toute institution qui pourrait prétendre à l'autonomie dans ce contexte. Cette concurrence institutionnelle entre des instances aux vocations et aux modes de fonctionnement séparés mais intervenant sur le même terrain et ayant un rapport différent à l'Etat s'est incarné dans les prises de positions des uns et des autres et en particulier au niveau de l'administration d'Etat qui entendait jouer, par l'intermédiaire de cette Direction des Elections, la carte de l'innovation et de l'efficacité mais aussi du professionnalisme. Cette concurrence s'est opérée sur le terrain de la communication. C'est ainsi que le Directeur Général des Elections sitôt nommé s'efforce de prendre langue avec les média et de les amadouer en précisant bien le distinguo, sur le mode stigmatisant, entre sa Direction et l'ONEL. Il insiste même sur le fait que son institution est née pour favoriser la transparence et garantir la régularité des scrutins. Il insiste bien sur le fait que *"La DGE sera pérenne contrairement à l'ONEL qui disparaîtra aussitôt après les échéances du 24 mai [Législatives de 1998]"* et ajoute que sa Direction est *"née des recommandations émises par l'Inspection générale d'Etat, suite aux nombreuses enquêtes sur les irrégularités constatées pendant les élections de 1996"*. En substance, il note que *"le tout nouveau bébé qu'est la DGE entend*

²⁶ *Le Soleil*, 07/02/98.

*innover (...), briser la glace pour permettre une bonne transparence dans les opérations électorales*²⁷. On le voit donc, le rôle de l'ONEL et son importance ne vont pas de soi et devaient avoir un contenu par l'action même que lui ont imprimé ses animateurs qui ont voulu tirer toutes les conséquences de leurs prérogatives sans les élargir mais aussi sans les restreindre. Un conflit de compétences et des refus de se soumettre vont être opposés et il y a là lieu de parler d'une véritable stratégie pour s'imposer que l'ONEL, dirigé par le Général Mamadou Niang a du imposer et qui est citée aujourd'hui comme référence par les hommes politiques sénégalais... En tout cas l'évolution ultérieure de l'institution allait donner l'occasion à l'opposition de mettre un échec ce qu'elle perçoit comme un plan de détournement de l'institution électorale.

La légitimité de l'ONEL s'est construite en un temps record et grâce à des conditions à la fois internes et externes, politiques et institutionnelles et même sociales qu'il convient de faire ressortir. Or, ces conditions émergent au gré de l'évolution de la structure et des épreuves qu'elle aura à affronter à la fois dans le contexte politique qui est le sien et en se confrontant à la réalité du terrain. Les étapes qu'on va maintenant décrire en détail dessinent trois phases : une première où l'ONEL se construit et arrive à imposer sa neutralité au moyen de procédés et avec des résultats qu'on va présenter. Ceci ne manquera pas de pousser le pouvoir socialiste à vouloir confier l'institution à des personnes jugées "sûres" en particulier à la veille des échéances présidentielles qui se rapprochaient à l'époque. Or, c'est la contestation de ces personnalités qui finira par déclencher l'une des principales crises préélectorales en prévision des échéances de l'année 2000. Ce faisant, l'organe de régulation arrive à se créer une crédibilité qui le mettra à l'abri de la contestation et à le banaliser en quelque sorte. Ce sont ces différents points que nous allons donc aborder à présent.

Un test décisif : Les premières expériences électorales de l'ONEL

Le lancement de l'ONEL est intervenu dans une conjoncture favorable dont il faut tenir compte. Elle est concomitante mais a été précédée d'autres organismes de régulation comme le Haut Conseil de la Radiotélévision (HCRT, devenu depuis Haut Conseil de l'Audiovisuel) installé en 1991 suite à la mobilisation des syndicats de journalistes, des partis politiques et des militants de la libre expression pour casser le monopole de l'Etat et du PS sur les organes d'information d'Etat. L'ONEL s'est rapidement rapproché de cette structure pour créer un esprit de concertation entre des organismes ayant une vocation similaire. Il est très significatif que lors de leur rencontre, largement couverte par les médias, le Président du HCRT exhorte publiquement son collègue de l'ONEL à rester indifférent aux "quolibets" des partis politiques qui seraient tentés de manifester une défiance par rapport à son utilité²⁸. On ne peut pas négliger le fait que ce type d'organismes dont l'action est relayée efficacement par un espace médiatique libéralisé, surtout au plan radiophonique, contribuent à créer une publicité des problèmes politiques qui modifie radicalement l'espace public sénégalais et tend à lui donner plus de visibilité devant des citoyens parfois décidés à prendre part à ce processus de transparence et de "dévoilement" de la vie politique en général. Ce n'est pas pour rien, il faut s'en souvenir, que les radios libres avaient pu disposer des résultats des élections depuis ces Législatives de 1998 et surtout pendant la présidentielle de 2000 bien avant la plupart des

²⁷ *Le Soleil*, 19 Mars 1998.

²⁸ *Le Soleil*, samedi 15 et dimanche 16 novembre 1997.

hommes politiques eux-mêmes. Certes, la culture de l'émeute et de la violence sociale qui s'était développée au tournant des années quatre-vingt dix sur le terrain électoral, la crise économique aidant, a rendu inéluctable une stratégie du compromis entre élites pour gérer l'explosion perpétuelle. Mais au plan institutionnel, certains organes devaient pouvoir garantir l'efficacité de ces accords au sommet. L'ONEL peut être vue sous cet angle de pair avec les autres ouvertures "prudentes" du champ politico-médiatique. En tout cas, dès son installation, l'ONEL est saisi par les partis politiques et les personnes physiques et morales. Il commence à utiliser le canal médiatique pour donner des avis, fustiger des pratiques, vulgariser... Pour le Général Niang, les médias sont "*partie prenantes de l'action de l'Observatoire*"²⁹. De même, pour le premier président de l'ONEL, l'indépendance de l'ONEL ne souffre aucune contrainte et doit être affirmée : "*Il n'y aura pas de cogestion, de co-responsabilité ou de confusion des rôles avec le ministère de l'Intérieur*"³⁰. En fait, la personnalité du Général Mamadou Niang a sans doute joué dans l'affirmation de l'autorité de l'ONEL en particulier envers le ministère de l'intérieur. A l'occasion de l'affaire dite du fichier électoral (lorsque le ministère a refusé la solution informatique qui permet à l'ONEL d'avoir accès au fichier en temps réel et d'observer ses évolutions au gré des inscriptions) le Général a convoqué la presse et a tenu un langage explicite : "*Je ne peux pas être Président de l'ONEL et accepter que mon travail soit bloqué. On ne peut pas se mettre dans son petit coin et faire des manipulations sur le fichier (...) Il est temps de mettre fin aux dysfonctionnements et préparer les élections dans les meilleurs conditions de transparence et non d'obscurité (...) On n'a pas encore utilisé toutes les procédures. Le Général Cissé [Ministre de l'Intérieur] et moi nous nous connaissons bien. Il est hors de question qu'il y ait collusion. Il a sa mission, j'ai la mienne. Les formations politiques, les électeurs et les candidats peuvent avoir d'autres intérêts. Nous sommes obligés d'avoir confiance les uns vis-à-vis des autres. Et j'ai bon espoir que le ministère de l'intérieur ne tardera pas à faire les connections qu'il faut. Nous sommes dans un état de droit et ce pays est gouverné.*"³¹

L'une des premières frictions entre l'ONEL et le ministère de l'intérieur concernait en effet le partage informatique du fichier électoral, en particulier entre la Direction de l'Automatisation du Fichier et les services informatiques de l'ONEL. Ces derniers avaient mis en place un tableau de bord censé être alimenté quotidiennement à partir des données de la DAF qui devait permettre de suivre en temps réel tous les mouvements d'inscription, de radiation et de modification dont le fichier peut faire l'objet. Pourtant, malgré l'existence d'une liaison spécialisée de transmission de données qui relie l'ONEL à l'ordinateur central du ministère de l'intérieur, il a été impossible de disposer des statistiques pour la mise en œuvre du tableau de bord." Les domaines que l'ONEL a pu forcer ont donc été quelque peu limités. Aujourd'hui, cette fonctionnalité a été réglée, ce qui veut dire que les batailles menées à cette époque n'étaient pas complètement vaines même si elles ne donnaient pas de résultats immédiats.

Cette invention de la neutralité a également été observable lors du processus de recrutement des délégués de l'ONEL et des membres des ODEL. Il y a eu là un processus de construction

²⁹ *Le Matin*, du 17/03/1999).

³⁰ *Le Soleil* du 19 février 1998.

³¹ Cité par *Le Soleil* du 15/04/1998.

de la neutralité sur lequel il aurait été intéressant de revenir en détail, en commençant par le mode de recrutement des délégués et des membres des ODEL. Dès sa création, 155 membres de 314 ODEL ont été ainsi sélectionnés suivant un processus participatif et ouvert, des volontaires s'étant présentés, l'ONEL ayant également demandé de l'aide au sein de tous les organismes et autres administrations publiques susceptibles de lui fournir un personnel si pléthorique qui devait d'ailleurs s'ajouter aux plus de 8000 délégués dans les bureaux de vote, opérationnels le jour du scrutin. L'ONEL a mis au point une sélection par élimination sophistiquée avec enquête de moralité, prise en compte des plaintes par rapport à la partialité supposée de certains membres... Si les partis politiques ont tenté autant que faire se peut de traquer dans les instances de l'ONEL, des militants connus de partis politiques, il a également parfois attiré l'attention de l'organe sur des cas qui n'en sont pas vraiment et certaines rivalités purement sociales au plan local ont permis à certains de vouloir discréditer des personnes afin de les empêcher d'acquérir cette position de prestige au plan local ou national. Les motivations des membres de partis politiques au niveau local n'ont pas toujours été politiques en la matière et l'ONEL a dû le démontrer le cas échéant, avec toutes les difficultés que l'on imagine. L'ONEL a en tout cas été submergé de candidatures venant des ONG, des simples citoyens etc.

Pour ce qui est de la structure centrale et du secrétariat général de l'ONEL, il faut dire que la présence de membres de l'armée aux postes stratégiques (Président, Secrétaire général, informaticiens etc.), donc des acteurs qui n'ont pas le droit de vote, a levé une grande partie des suspicions qui auraient pu peser sur les interventions de l'organe de régulation.

Une stratégie de communication intensive, d'ailleurs prévue explicitement par ses propres textes (Code Electoral, art. 17) a permis à l'ONEL de prendre à témoin le public et les acteurs politiques lors des problèmes posés. La presse écrite a été souvent sollicitée, mais également des points particuliers des traditions illégales mais établies ont été visés par cette communication parfois agressive, comme par exemple la remise de cartes d'électeurs par lots à des responsables politiques ou des leaders d'opinion censés les redistribuer à leur tour alors que le sort de ces cartes d'électeurs n'était en fait jamais connu à l'avance ; on peut en faire la rétention par exemple afin d'empêcher certains électeurs dévoués à l'adversaire ou supposés tels de voter. De plus, les modes d'acheminement des procès verbaux à l'ONEL ont été placés dans le cadre de la légalité et suivent un circuit légal que l'ONEL s'est efforcé de rappeler interdisant ainsi aux personnes privées qui le faisaient jusqu'ici d'intervenir dans ce circuit. Une autre forme de prise à témoin a consisté pour l'ONEL à faire parvenir à tous les acteurs politiques la quasitotalité de sa correspondance avec les autorités et vice-versa. L'ONEL a même créé une émission pédagogique spécifique "En route pour les élections" et passé des conventions avec les radios locales pour sa diffusion. Cette stratégie de diversification des supports et de privilège accordé aux radios libres ainsi qu'à la presse privée de façon générale n'est guère innocente et témoigne d'une volonté apparente de prendre ses distances par rapport aux voies officielles de diffusion de l'information étatique. Une façon comme une autre d'affirmer son indépendance. C'est d'ailleurs ce qu'exprime le rapport de l'ONEL dans des termes diplomatiques : *"Bien que disposant de la faculté légale d'accéder aux médias publics (art. L.13 du Code électoral), l'ONEL a préféré ne pas surcharger ces organes de presse qui sont aussi à la disposition du ministère de l'Intérieur pour les mêmes raisons. De même lorsqu'il a sollicité les services des médias publics, par souci d'équité et de respect des*

conditions de la concurrence dans un paysage audiovisuel pluraliste, l'ONEL a préféré le faire à titre onéreux dans les mêmes conditions que les médias privés."³². Ainsi 27 sur 31 ODEL ont participé à une émission de radio. La diversité des supports était impressionnante parce qu'ont été également sollicités à la fois les crieurs sur les marchés hebdomadaires, les chefs religieux, les chefs de quartiers etc.

Les sièges des ODEL aussi bien que de l'ONEL lui-même constituaient également une instance où tous les agents sociaux pouvaient se rendre et ne s'empêchaient pas de le faire constituant ainsi une sorte d'espace de recours et d'échanges d'informations neutres. Une grande partie des premiers travaux de l'ONEL consistait aussi à se faire connaître à grande échelle à travers des ateliers de formation et d'information, des ateliers régionaux de formation des délégués de l'ONEL par les enseignants de l'Université ou des membres de la société civile. L'ONEL a également cherché à développer des rapports de qualité avec les autorités, les observateurs étrangers (ambassades, organismes etc.) mais aussi et surtout avec les partis politiques, les autres organismes similaires (HCRT) et les instances judiciaires jouant un rôle dans le processus électoral, les organisations de la Société civile (ONG, Organisation des droits de l'Homme etc.).

Tous ces facteurs vont faire que le mandat et le label de l'ONEL vont s'imposer avant et surtout après le test des Législatives du 24 1998 où l'organe avait marqué massivement sa présence dans les lieux de votes, dans les affrontements avec le ministère de l'intérieur, en relayant efficacement au niveau des médias comme des partis ses remarques et ses inquiétudes et les litiges dont il est saisi. Pourtant, ce test des Législatives que l'organe devait "contrôler et superviser" avait été passé en un laps de temps relativement court. L'ONEL devait préparer des échéances qui allaient arriver huit mois après sa première installation.

La volonté d'indépendance de l'ONEL qui apparaît très vite avec les premières interventions publiques de la structure dans le débat électoral a été impulsée par le fait que l'organe a été assailli d'attentes et investi d'espoirs que ses membres, visiblement décidés à s'en saisir, prendront systématiquement en compte. L'ONEL a dû s'affirmer, déraciner et dénoncer des pratiques enracinées dans la pratique électorale chez tous les acteurs politiques en présence, avec des effets concrets sur la participation politique. Avec l'installation de l'Observatoire, on note rapidement une intensification des inscriptions sur les listes électorales, du fait aussi de la levée du mot d'ordre de boycott de l'inscription sur les listes électorales par le collectif des 19 au même moment, car l'ONEL intervient dans un contexte de forte défiance vis-à-vis des élections qui ne s'était d'ailleurs guère démenti depuis des décennies au Sénégal. Tandis que désormais, les acteurs politiques et sociaux se rendent compte que l'intervention de l'ONEL servirait à garantir la sincérité des résultats au même moment où les homes politiques se rendent bien compte qu'elle renforcerait la légitimité des élus. La personnalité de membres crédibles a vaincu à la fois la méfiance initiale des partis et la résistance de l'Administration même si celle-ci a constamment cherché à se soustraire aux contrôles de l'ONEL avec un succès partiel. L'ONEL a pourtant su rassurer ses partenaires institutionnels, ce qui lui a permis de se laisser tolérer plus facilement. Il est apparu par exemple comme un auxiliaire de la justice électorale et du Conseil Constitutionnel. L'ONEL a effectivement été sollicité pour des demandes d'information de la part des instances de

³² L'ONEL, *Rapport sur les élections législatives du 24 Mai 1998*, op. cit., page 24.

proclamation des résultats. Le Conseil constitutionnel a demandé la transmission de pas moins de 34 procès-verbaux, des comptes-rendus de l'ONEL. Le Conseil Constitutionnel a reconnu lui-même que lorsque les procès-verbaux ne lui sont pas parvenus, l'ONEL a pu combler cette lacune en lui produisant toutes les copies manquantes. Cela lui a permis de détecter des bureaux qui n'ont pas fonctionné par exemple le jour du scrutin...Le Conseil Constitutionnel a motivé ses décisions en se fondant sur des rapports de l'ONEL de façon explicite.

L'invocation du seul nom de l'ONEL va d'emblée signifier quelque chose pour les acteurs de la fraude. L'instrument de la dénonciation publique et de la saisine des autorités étaient des armes que l'ONEL a su efficacement mobiliser de concert. Les partis comme les candidats pouvaient donc menacer sur le terrain de saisir l'Observatoire avec des effets concrets sur le comportement des Présidents des Commissions d'inscription sur les listes électorales ou les chefs des bureaux de vote. Les préfets prennent plus de mesures par peur d'être dénoncés par l'ONEL à leur tutelle ou dans la presse, même si certains d'entre eux ont résisté au pouvoir de cette structure et montré leur défiance par rapport à elle. Durant ces législatives, l'emprisonnement d'un policier à Saint-Louis pour trafic de pièces d'identités a créé un électrochoc chez certains acteurs de la fraude. Le Président de l'ODEL de Saint-Louis cite aussi le cas de ce détenteur de deux cartes d'électeurs qui se voit condamné à une peine de prison de plusieurs mois et qui, à sa sortie, vient se dire reconnaissant et condamner les hommes politiques au siège de l'ODEL³³.

Le premier rapport de l'ONEL est un véritable audit du système électoral d'une précision et d'une rigueur certaines. C'est aussi une sorte d'ethnographie des pratiques électorales d'où ne sont guère évacuées, comme cela est souvent le cas dans ce type de documents, les dimensions sociales de l'opération administrative du travail de l'organisme. Ainsi, s'agissant de l'Etat civil, le rapport admet que "*Le problème de l'état civil, et de la carte d'identité, voire de l'électorat sénégalais, sont d'abord - il faut s'en convaincre- d'ordre sociologique*"³⁴. Le rapport de l'ONEL sur les élections législatives de Mai 1998 est aussi un document d'un intérêt inestimable pour une sociologie électorale du Sénégal des années quatre-vingt dix en même temps qu'un document d'analyse du système électoral sénégalais dans son ensemble.

A cet égard, l'expérience de l'ONEL met en évidence le peu d'acquis en matière d'organisation d'élections dont la "vieille" démocratie sénégalaise aurait pu se prévaloir. Il met d'ailleurs en lumière non seulement l'ampleur des dysfonctionnements mais aussi l'enracinement de pratiques électorales déviantes qui s'étaient quasiment naturalisées. De ce point de vue, se trouve reposée, entre autres, la question de la maîtrise technique et juridique de l'acte de vote ou de l'opération électorale qui n'était plus guère que théorique. Ceci est d'autant plus vrai que l'ensemble des acteurs de l'opération électorale ont été à un moment ou un autre pris en défaut : dans l'entreprise de révélation des comportements déviants auquel le travail de l'ONEL a donné lieu, ni les partis politiques, fussent-ils d'opposition, ni les électeurs ordinaires et encore moins les instances administratives n'ont été épargnées par les critiques des observateurs indépendants, comme on peut s'en rendre compte à la lecture des rapports de l'ONEL.

³³ Samba Traoré, entretien le 30 juin 2001 à Dakar.

³⁴ L'ONEL, *Rapport sur les Législatives...*, op. cit., p. 37.

Si le test des Législatives de Mai 1998 allait permettre d'imposer l'ONEL dans des conditions et suivant des modalités qu'on a essayé de décrire, la suite des développements le concernant vont dessiner une nette tendance du pouvoir socialiste à vouloir fermement le récupérer ou à tout le moins le neutraliser. Cette stratégie va s'opérer en deux temps. D'abord restreindre les prérogatives de l'ONEL pour le scrutin suivant, à savoir les Sénatoriales de janvier 1999, ensuite faire remplacer l'équipe mise en place au départ car son propre rapport sur ces mêmes sénatoriales sera encore plus sévère que le premier sur les Législatives et bien qu'il ne remette pas vraiment en cause la transparence du scrutin. Abordons donc pour commencer ce qui va se passer lors de ces fameuses sénatoriales pour expliquer comment l'ONEL peut être dépossédé de ses prérogatives au gré de la volonté du pouvoir, même si, comme on le verra par la suite, l'opposition s'opposera énergiquement et avec succès à la récupération pure et simple de l'institution par le pouvoir en place, à l'occasion de l'affaire Dieng qu'on évoquera plus amplement par la suite.

Menaces sur l'ONEL ou la neutralité sous surveillance : du "virage" des Sénatoriales de 1999 à L'affaire Abdoulaye Dieng

En effet, lors des élections sénatoriales de janvier 1999, les prérogatives et les moyens de l'ONEL ont été drastiquement et brutalement limités. L'Observatoire n'a été mis en place qu'en décembre 1998, soit un mois avant l'élection, ce qui a fait qu'il n'a guère superviser ni contrôler l'établissement des listes électorales. L'ONEL comme le dit son rapport qui respire l'amertume "a pris le train en marche"³⁵ et alors que les moyens de l'équipe qui avait supervisé les législatives de Mai 1998 avaient été rendus à l'Etat, y compris les moyens immobiliers et les installations. Il donc fallu aussi reconstituer la structure quasiment à partir de rien. L'installation ne s'est finalement accomplie qu'à partir du 15 janvier soit une semaine avant les élections. De même, alors que ses premiers locaux s'étaient révélés insuffisants, l'ONEL s'est vu octroyer un nouveau local quatre fois moins grand. Il n'avait reçu ni le personnel administratif et ouvrier dont il disposait auparavant. De même, Le Président de l'Observatoire n'avait plus de bureau dans la nouvelle structure et se trouvait relativement paralysé. Sur le plan légal, le décret de mise en place de l'ONEL pour les sénatoriales de janvier 1999 a considérablement restreint son champ d'action. L'article L.13 du Code électoral qui permettait à l'ONEL d'accéder librement à tous les médias publics comme privés d'une part, et qui obligeait les autorités administratives à fournir à lui fournir tous renseignements requis, a été purement et simplement "omis". Cela impliquait en fait que, s'agissant des élections sénatoriales, les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets, les agents de l'administration territoriale, les maires, les présidents de Conseil régional, les présidents de conseil rural, les chefs de village, ainsi que les présidents de bureau de vote ne sont plus tenus de fournir à l'ONEL tous les renseignements et de lui communiquer tous les documents dont il peut avoir besoin dans l'exercice de sa mission de contrôle.

L'Observatoire a donc du se "débrouiller"³⁶ selon ses propres termes pour entrer en possession des moyens de son action. De plus, l'article L.14, suspendu pour la circonstance empêchera l'ONEL d'avoir recours aux délégués. Les démembrements de l'Observatoire n'ayant pas été

³⁵ ONEL, *RAPPORT SUR LES SENATORIALES DU 24/01/1999* - Rapport final de l'ONEL, Dakar, le 28 février 1999. p. 9.

³⁶ *Ibid.*, p. 14.

mis en place (suspension de L'article L.15) et encore moins ses délégués, il a du recourir au service de huissiers de justice. Mais les chefs de bureaux de vote n'étaient plus tenus de leur donner copies des procès-verbaux. Ainsi de plus de 8000 délégués, l'ONEL se retrouve avec les seuls neuf membres de la structure basés à Dakar et devant superviser 31 départements électoraux, à l'aide d'une poignée d'observateurs de circonstances dépourvus de moyens légaux d'imposer leur intervention et ayant un simple pouvoir de constat. Il est d'ailleurs significatif que les rapports rédigés à cette occasion par ces représentants de circonstance avaient une forme rudimentaire (notes écrites à la main et souvent à peine lisibles...) alors qu'auparavant l'ONEL avait mis au point des fiches d'observation autrement plus sophistiquées et précises.

Pour contourner cette volonté manifeste de l'écartier de ce scrutin, l'ONEL a usé de subterfuges et traqué dans le décret le mettant en place toute référence au "représentant de l'ONEL" ou toute mention de "délégués" pour se faire représenter et fonder cette intervention sur une lecture extensive qui profite de l'ambiguïté du texte d'un décret visiblement rédigé dans une certaine précipitation. Or, il a subsisté dans l'article L.131 maintenu pour la circonstance l'obligation au président du bureau de vote de donner copie des procès-verbaux aux "représentants de l'ONEL". C'est ce qui a permis à l'ONEL d'être présent dans les bureaux de vote et c'est par une habitude naissante que certaines autorités administratives ont pourtant fini par collaborer avec lui. Les représentants sont demeurés dans certains cas de simples observateurs qui n'ont pas le droit de faire des "contrôles inopinés sur place et sur pièce" ni de porter des observations sur les Procès-Verbaux. Malgré les protestations épistolaires de l'ONEL, les autorités ont catégoriquement refusé d'autoriser les délégués à intervenir es qualités. Les "représentants" sont des personnes ressources recrutées en vertu de l'article L. 20 qui stipule : "*L'Etat met à la disposition de l'ONEL tous les moyens nécessaires à sa mission. Les frais de fonctionnement de l'ONEL et de ses démembrements sont à la charge de l'Etat et font l'objet d'une inscription au budget*".

L'ONEL a aussi pu mobiliser à titre volontaire d'anciens membres de ses démembrants locaux, dont certains avaient fait preuve de disponibilité et dont la plupart se sont investis pour permettre à l'Observatoire d'assurer dans des conditions précaires sa mission. Quant aux représentants retenus, leur présence effective, de l'ouverture à la clôture des bureaux de vote, ainsi que leur zèle positif dans le contrôle et la supervision du scrutin ont été pour beaucoup dans la réussite partielle de cette mission-ci. Cette tentative de neutraliser l'ONEL n'a donc réussi que partiellement. C'est ainsi que, par exemple, la découverte par l'ONEL d'une incohérence organisationnelle lors de ce scrutin a permis d'avoir une vision de ses conditions de préparation. L'ONEL a en effet démontré l'aberration consistant à nommer des présidents de tribunaux départementaux comme chefs des bureaux de vote, habilités aussi à statuer sur la conformité des cartes d'électeurs avec les pièces d'identité et à délivrer des certificats de conformité en ce sens, en même temps qu'ils assurent la police du Bureau de Vote et la gestion du contentieux électoral.

En fait, l'expérience des Sénatoriales, si elle permettait de voir comment le gouvernement conservait la possibilité d'entraver l'action de l'ONEL, les mesures légales prises à la veille des scrutins n'étaient pas de nature à assurer une mise à l'écart définitive d'un organisme qui était arrivé à un certain de crédibilité. En même temps, le pouvoir socialiste d'alors avait sans

doute mésestimé à la fois la solidarité sociale et politique dont peuvent jouir les membres de l'organe de régulation et la capacité de l'opposition à s'opposer à une neutralisation trop nette de ses possibilités d'action. La proximité progressive de l'échéance des présidentielles de 2000 allait pourtant donner à l'ONEL, comme à tout ce qui touche à la neutralité ou à la sincérité du vote, une dimension politique majeure comme en témoigne l'affaire Dieng qu'on va maintenant évoquer.

Il faut souligner auparavant que si l'ONEL a pu faire son travail dans de bonnes conditions dès sa première opération grâce à une véritable performance organisationnelle, le parti au pouvoir a voulu immédiatement après et à la lumière de la crédibilité que l'institution avait commencé à acquérir, à limiter ses prérogatives et à lui mettre des entraves. Il s'agissait d'une stratégie d'auto-défense du régime en plusieurs étapes. Le test des Législatives et des Sénatoriales avait été réussi et l'indépendance d'esprit dont l'organisme commençait de faire preuve, en particulier en réaction à cette volonté du pouvoir de restreindre ses moyens et son champ d'action commençait d'inquiéter sérieusement les dirigeants du PS à un an des élections présidentielles de l'an 2000. La réaction du pouvoir va être énergique. Il s'agissait surtout d'éloigner un homme qui avait réussi à se conférer un profil rassurant pour les acteurs politiques, à savoir le Général Niang. Ainsi, deux mois seulement après les sénatoriales de 1999, le Président de l'ONEL que les tenants du régime jugeaient décidément incontrôlable a été démis de ses fonctions et éloigné comme ambassadeur en Guinée Bissau, à la fureur des partis d'opposition qui avaient dénoncé vivement cette tentative de porter atteinte à l'indépendance et à l'efficacité de l'organisme que Le Général Niang avait fini par symboliser malgré la suspicion ou le scepticisme du début. La réaction de certains ténors des partis d'opposition avait été violente à l'image d'Iba Der Thiam: *"La promotion du Général Niang n'est pas une promotion mais une punition. Le Général Niang gênait. Il était devenu peu accommodant pour un régime habitué à s'entourer de bénis oui-oui prêts à exécuter ses quatre volontés au doigt et à l'œil. Il a donné à l'institution de contrôle et de supervision des élections une autonomie d'initiative, de pensée et d'action et une efficacité qui ont convaincu toute la classe politique, y compris ceux qui au départ avaient des doutes. (...) Le Général Niang a toujours su, avec courtoisie mais avec fermeté et constance, dénoncer les pratiques frauduleuses et antidémocratiques visant à faire de l'ONEL une coquille vide destinée à donner bonne conscience au pouvoir et à améliorer son image de marque à l'extérieur alors qu'elle n'est plus qu'un faire-valoir depuis que ses pouvoirs ont été réduits, et ses recommandations, pourtant justes et pertinentes, classées sans suite malgré les serments souscrits(...). Le Général Niang sera certainement remplacé par une personne docile et rassurante pour le régime. Ainsi le dispositif électoral sera-t-il parfaitement cadenassé".*³⁷

En effet, le gouvernement va décider de confier désormais la présidence de l'ONEL à un autre Général, beaucoup plus proche du Gouvernement, le Général Amadou Abdoulaye Dieng en l'occurrence et à nommer de nouveaux membres dont un au moins, Mme Amsatou Sow Sidibé, magistrat de son état trop proche de la famille présidentielle et du PS (c'est la compagne de Maguede Diouf ci-devant ministre socialiste et frère cadet du Président de la République). Intervenue en Avril 1999, cette mise en place d'une nouvelle équipe (seul le Professeur El Hadj Mbodj, militant des Droits de l'Homme et juriste connu au Sénégal de l'ancienne équipe est reconduit) se fait donc sous le sceau de la controverse et de la

³⁷ *Le Matin* du 17/03/1999.

polémique. Mais c'est surtout la nomination à la présidence de Amadou Abdoulaye Dieng qui va susciter le plus de contestation avant de tourner en véritable "scandale" majeur pour enfin s'accaparer l'essentiel du débat politique sénégalais pendant quelques mois. En effet, après que des rumeurs aient circulé sur la proximité du nouveau Président avec le pouvoir, la presse publiera de nombreux témoignages qui attestent de l'appartenance du nouveau dirigeant de l'ONEL à un mouvement de soutien à Abdou Diouf, ce qui était en contradiction nette et explicite avec les textes juridiques régissant le statut de membre de l'ONEL. Certes, on savait que Amadou Dieng dirigeait l'ANAMRA (Association Nationale des Anciens Militaires et des Retraités des Armées) que d'aucuns soupçonnent au Sénégal d'être une sorte de milice au service du Parti socialiste. Mais c'est surtout l'appartenance du Général Dieng à un comité de soutien à Abdou Diouf en vue des élections présidentielles de 2000 appelé "Horizons 2000" que les opposants visaient pour réclamer son départ de la présidence de l'ONEL. L'affaire, apparue aussitôt la nouvelle équipe de l'ONEL mise en place, allait enfler progressivement pour aboutir à la démission de A. Dieng en juillet 1999. Entre-temps, les initiatives en ce sens de l'opposition s'étaient accentuées au moment où le Général Dieng multipliait les stratégies de défense et les échappatoires et que le régime lui apportait un soutien déterminé. Mais la contestation de sa légitimité s'était en fait manifestée dès sa prestation de serment (à laquelle il avait omis d'inviter les partis d'opposition) puis par la suite lorsque son expression et sa stratégie de défense-dénégation de sa proximité avec le pouvoir étaient devenues à la fois contradictoires et maladroites comme en témoignent certaines de ses déclarations : "*L'essentiel c'est la personnalité de chaque membre, quelles que soient par ailleurs ses positions. On peut même être de l'opposition*"³⁸ déclare-t-il avant d'ajouter, pour sa défense, la version officielle qu'il avait opposée aux accusations qui le visaient et selon laquelle il avait tout juste "*aidé un ami à monter un comité de soutien*"³⁹. Le Code électoral était particulièrement explicite sur ce point en son article L. 5 qui stipule que "*ne peuvent être membres de l'ONEL les membres d'un groupe de soutien à un parti, à une liste de candidats ou à un candidat*". C'est au nom donc de ses dispositions que ce retraité de l'armée fait l'objet d'une vive contestation qu'il attise d'ailleurs involontairement en affichant encore plus ses positions en faveur du régime et en traitant l'opposition de "*défaut de représentativité*", la presse indépendante d'être à la "*solde de l'opposition*"... Le nouveau Président de l'ONEL se dévoile carrément lorsqu'il tonne : "*La plupart de ceux qui parlent, je suis plus représentatif qu'eux. Et si je me décidais à me présenter pour être élu, j'aurais très certainement trois à dix fois plus de voix qu'eux*".⁴⁰

La campagne bruyante et soutenue de l'opposition contre cette nomination a été si déterminée que le PDS ira même jusqu'à menacer de boycotter les élections présidentielles si le Président de l'ONEL n'est pas démis de ses fonctions. Et bien que le Général Dieng continue par ailleurs de proclamer que "*le débat est clos*", il n'en était rien, loin s'en faut, même s'il arguait de sa "*capacité politique à s'élever au-dessus de la mêlée*"⁴¹. Mais le régime de Abdou Diouf était lui aussi déterminé à faire de cette question un point de crispation politique, même si A. Diouf lui-même, au beau milieu de la polémique, avait demandé aux partis de saisir "*les juridictions compétentes*" sur cette question là où les partis politiques tenaient à obtenir une décision politique qui valait reconnaissance d'une collusion ou d'une manœuvre dévoilée pour le

³⁸ Le Soleil du 4 mai 99.

³⁹ Walf Fadji du 22 Mai 1999

⁴⁰ Walf Fadji du 07/05/99

⁴¹ Le Soleil du 22 mai 1999

Président et son parti qui se seraient dès lors mis en cause eux-mêmes publiquement. C'est alors que la marche organisée en juin 1999 par le Front pour la Régularité et la Transparence des Elections (FRTE, mis en place cette occasion par les principaux partis d'opposition et qui aura un grand rôle dans les mobilisations ultérieures) pour se lever contre le maintien du Général Dieng à l'ONEL a été purement et simplement interdite. Pourtant, malgré la détermination de l'opposition, le Général Dieng ne démissionnera finalement qu'à la mi-juillet 1999 et alors que la tension créée par cette affaire avait failli tourner aux émeutes et que les partis politiques, à l'initiative de l'Union pour le Renouveau Démocratique (URD) de l'ex ministre et ex baron PS Djibo Kâ, avaient finalement déposé un recours en annulation du décret de nomination du Général Dieng devant le Conseil d'Etat. Au sein même de l'ONEL, le Général ne cessait de proclamer qu'un militaire ne démissionne pas, ce qui indique que la décision découlait d'une pression politique forte pour ne pas dire d'un ordre gouvernemental.⁴²

Il faut préciser que si la mobilisation contre le Général Dieng avait pu aboutir à sa démission, ce n'est pas seulement pour des raisons directes. En effet, le climat politique au Sénégal était par ailleurs tendu du fait non seulement des crises économiques et syndicales, des grèves générales qui paralysaient le pays mais aussi du fait de la situation générale explosive où lors d'un voyage en France, l'opposition avait même manifesté devant l'Assemblée Nationale française pour protester contre la dérive autoritaire du régime socialiste, ce qui était une première pour Le Sénégal et était réservé en général aux dictateurs les plus contestés.

La démission du Général Amadaou Abdoulaye Dieng allait donc intervenir le 17 juillet 1999 et alors que la pression était devenue insoutenable. La décision du Conseil d'Etat le concernant devait intervenir le même jour. Même le quotidien proche du gouvernement trouvera que c'est là une sage décision qui fera retomber la tension avant d'ajouter : "*En prenant le parti de mettre sur pied, en septembre 1997, un observatoire des élections, le Président de la République a fort opportunément doté nos institutions d'un nouvel élément de crédibilisation des élections. A l'expérience, cette optique s'est avérée concluante, car l'ONEL remplit sa mission sur le plan pratique (...) Ce qui lui vaut cet inestimable capital-sympathie. Tant et si bien que ses meilleurs avocats aujourd'hui étaient hier ses plus virulents détracteurs. Tant mieux*"⁴³. Au lendemain du dénouement de cette affaire qui avait empoisonné au plus haut point un climat politique désormais dégradé, l'opposition avait demandé que la concertation puisse prévaloir sur ce type de nomination au préalable. Abdoulaye Wade, le chef de l'opposition et du PDS avait réclamé le retour de l'ancienne équipe dirigée par le Général Niang et la démission de l'équipe collective de tous les membres de l'équipe actuelle. Dès lors l'enjeu pour le pouvoir était de garder l'initiative en nommant aussitôt un autre Président de l'ONEL qui puisse jouir d'un minimum de crédibilité et surtout qui puisse bénéficier d'un préjugé favorable. Ce qui fut fait au lendemain de la démission du Général Dieng.

Le choix du gouvernement s'était porté sur un magistrat à la retraite, Louis Pereira de Carvalho, ancien Président honoraire du Conseil d'Etat et sans attache politique connue. A la question de savoir s'il a jamais appartenu à un parti politique, le Président De Carvalho répond invariablement par la négative alors que son domicile avait été pris littéralement d'assaut par la presse aussitôt connue la nouvelle de sa nomination et qualifie sa mission de "sacerdotale",

⁴² selon le chargé de communication de la structure qui le confie au Soleil du 19 juillet 1999.

⁴³ Le Soleil du 19 juillet 1999

ce qui prend une crédibilité supplémentaire avec la dimension religieuse du personnage qui insistait fortement d'ailleurs sur son assiduité à l'Eglise et sa qualité de croyant pratiquant. Pour sa part, le FRTE déclare qu'il "jugera sur pièce" l'action du nouveau Président et affirme que la transparence des élections ne dépend pas seulement de l'ONEL et qu'il faut que le ministère de l'intérieur procède à un certain nombre de mesures d'ordre organisationnel dont, par exemple, un accès de tous les partenaires au fichier électoral et la destruction des "stocks" de cartes d'électeurs pour éviter qu'elles ne servent à des inscriptions frauduleuses etc.⁴⁴

C'est donc à partir de ce moment que l'ONEL sort en quelque sorte d'une zone de turbulences qui l'a imposé comme autorité morale et recours légal pour les acteurs politiques du Sénégal malgré les contestations dont il peut faire l'objet comme formule durable, mais non plus dans l'exercice d'une neutralité qu'on ne lui conteste plus désormais.

Quand l'ONEL se banalise

Pourtant, bien qu'il allait finalement remettre l'ONEL en état de marche dans des conditions de concertation avec les partis politiques qui lui feront recouvrer rapidement sa crédibilité, Louis de Carvalho ne reste pas pour autant incontesté même si la presse qui avait révélé le fait qu'il avait assisté, il y plus de trois décennies au baptême d'un des fils de Abdou Diouf ("dont je ne suis pas le parrain" se défend-t-il) a renoncé à prendre pour une preuve de collusion éventuelle du Président de l'Observatoire National des Elections avec le régime socialiste. En réalité, très tôt l'organisation allait reprendre son travail dans des conditions que les acteurs politiques ont du juger normales parce l'ONEL n'a plus jamais été remis en cause de façon sérieuse. Au lendemain des présidentielles de 2000, le Président de Carvalho devait même se plaindre du fait que les acteurs politiques n'avaient pas suffisamment rendu hommage à son organisme ni au rôle qu'il avait joué dans l'Alternance sénégalaise, préférant insister sur d'autres facteurs où d'autres acteurs comme les hommes politiques ou le ministère de l'Intérieur. Le détenteur de celui-ci à l'époque, le Général Cissé, devait même tenter, par la suite, dans un livre qui prend l'ONEL pour quantité négligeable, de s'attirer les mérites de cette loyauté du scrutin alors lorsque les choses sont autrement moins simples comme on le sait⁴⁵. Il est vrai que les enjeux et les luttes politiques autour de la transparence s'étaient portés sur un autre terrain même si l'ONEL a continué y compris dans ces affaires-là à jouer un rôle apprécié par les acteurs politiques. En effet, l'une des polémiques majeures qui avaient émaillé la campagne présidentielle de février 2000 avait porté sur un stock de cartes d'identités jugés "infalsifiables" dont la fabrication, en Israël, avait été dissimulée à la majorité des candidats et des formations politiques. La découverte de cette affaire avait été jugée par l'opposition comme une volonté manifeste du gouvernement de mettre en échec la transparence. Mais l'ONEL avait su trancher sans céder aux pressions de l'opposition et choisi d'autoriser d'utilisation de ces cartes infalsifiables et sans que cette décision ne soit contestée par la classe politique qui s'était inclinée alors malgré les mobilisations intenses qu'elle était entrain d'animer autour de cette question.

⁴⁴ Le Soleil du 31/07/99.

⁴⁵ Lire Général Lamine Cissé, *Carnets secrets d'une alternance. Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Gideppe, 2001.

"L'ONEL reste une institution peu connue du peuple"⁴⁶, se plaint son président aujourd'hui. C'est aussi, pourrait-on ajouter, une institution de circonstance où le problème des moyens et de la non permanence restent sérieux, même si les acquis en ce domaine semblent importants. Toujours est-il que la même équipe pour l'essentiel est reconduite de façon régulière depuis lors. En réalité, le travail de l'ONEL commençait à se banaliser et à être accepté de façon quasi-unanime même si la revendication d'une CENI est depuis devenue rituelle chez les opposants sénégalais. Au lendemain de l'alternance, le rôle de l'ONEL avait été remis en question et certains partenaires du Président Wade se faisaient fort de lui rappeler son engagement préélectoral à mettre en place une CENI, généralement à la veille des élections qui se succèdent à un rythme annuel au Sénégal. A cet égard, l'évaluation générale du parcours de l'ONEL fournie par certains observateurs à l'image de celle de l'universitaire et militante des droits Humains, Penda Mbow, mérite d'être retenue comme significative de la manière dont l'Observatoire et, au-delà, le système électoral sénégalais, sont aujourd'hui perçus par les élites du pays comme par les observateurs décentrés par rapport au champ politique proprement dit: *"Je crois que l'ONEL première formule dirigé par le Général Niang avait fait un travail salué par tout le monde. Mais avec l'ONEL deuxième formule, l'institution avait un peu perdu de sa crédibilité à cause des batailles autour de la nomination de son Président. L'épisode du général Dieng n'a pas contribué au prestige de cette institution. L'arrivée du Président Carvalho a été perçue comme une manière de calmer le jeu, tellement les débats étaient violents à ce moment-là. Néanmoins, si l'on en juge par les résultats, l'ONEL s'est bien acquitté de sa mission. Chaque fois que l'institution était sollicitée, elle répondait. Quand il se passait quelque chose de non conforme à l'attente des acteurs politiques, elle se démarquait. Globalement, on peut considérer le travail de l'ONEL comme positif (...) Je pense que la création de l'ONEL et les résultats auxquels il abouti ont constitué un renforcement de notre système démocratique après toutes les batailles menées pour la réforme du Code électoral. Le débat s'es successivement focalisé sur les points comme l'isoloir, l'encre indélébile... Quand on voit d'où l'on est partis et où l'on est arrivé, on peut affirmer qu'il y a eu une évolution vers la transparence et la crédibilisation des élections. L'ONEL est venu parachever toutes les conquêtes qui ont été menées au détriment des dysfonctionnements en amont et en aval du processus électoral. On peut considérer que l'ONEL s'inscrit dans la dynamique du compromis entre l'opposition et le pouvoir en place en 1998, compromis qui s'est révélé efficace après les échecs du "meilleur code électoral" qu'on ait eu (...) Le système dont nous disposons est satisfaisant au plan intérieur comme international. Nous devrions même le proposer comme modèle aux autres pays africains."*⁴⁷

Depuis l'arrivée au pouvoir de A. Wade, le rôle de l'ONEL alimente un débat qui permet de prendre en défaut le Président de la République qui avait promu d'approfondir l'expérience en créant une CENI. Ce regain d'intérêt pour l'Observatoire et l'élargissement de son champ d'action se situe donc dans une optique politicienne, mais pas seulement. Aujourd'hui, quatre ans après le changement de régime politique au Sénégal avec la défaite de A. Diouf et du PS aux présidentielles de mars 2000 et alors que l'organisme local de régulation des élections avait fait ses preuves depuis sa création en 1997 et jusqu'à l'an 2001, et bien que sa légitimité et son impartialité ne font l'œuvre d'aucune contestation notable, le débat sur la mise en place

⁴⁶ Selon Louis Pereira de Carvalho, *Le Soleil* du 12/04/2001.

⁴⁷ *Le Soleil* du 24/05/2000

d'une nouvelle formule encore plus audacieuse refait surface avec acuité. Il faut dire que la coalition qui avait gagné les élections de Mars 2000 et assuré l'alternance n'avait jamais effacé de son programme l'idée d'une CENI. Mais elle y a renoncé et fait confiance à l'ONEL dont elle avait d'ailleurs approuvé la création et soutenu l'action. En somme, les débats politiques au Sénégal et les débats de campagne en général portent toujours sur les élections et leur mode d'organisation pratique, non plus au plan normatif comme naguère mais au plan pratique et organisationnel. Pour autant, le problème de la légitimité et de l'efficacité de l'ONEL n'est toujours pas posé alors que les partis au pouvoir le défendent alors qu'ils ne l'avaient pas mis en place mais profité de ses bienfaits. Il est donc intéressant de revenir sur cette expérience de l'ONEL, à titre comparatif aussi avec les pays où la CENI a connu des problèmes et où l'ONEL commence à intéresser certains autres pays comme le Cameroun ou...Le Mexique⁴⁸.

Conclusion

Les configurations africaines sont intéressantes parce que l'institution électorale n'y est pas encore "invisible" pour reprendre l'image d'Olivier Ihl⁴⁹ à propos de la routinisation de l'élection en "Occident démocratique". On peut donc toujours poser à cette expérience africaine les mêmes questions que celles que les spécialistes de sociologie électorale commencent tout juste à poser depuis quelques années à l'expérience française de l'apprentissage du vote ou de l'apparition de la figure de l'électeur citoyen, sans être en l'occurrence obligés de se plonger sur les archives et de reconstituer des histoires lointaines. Dans le contexte africain, prendre le parti de se pencher sur cette histoire en acte n'implique nul parti-pris évolutionniste, mais seulement que l'on adopte un protocole d'interrogation sur le sens et la signification du vote, ses modalités de réalisation ou d'organisation sans tenir compte (au moins dans un premier temps) de l'ancienneté de la pratique dans les contextes analysés.

A défaut que le vote lui-même ne le devienne, l'ONEL dans ses transactions comme dans ses rapports avec les autres acteurs de la scène politique a pu parfois avoir ce caractère d'invisibilité à force de routinisation dont parle aussi Mary Douglas à propos des institutions et de leur routinisation. Mais cette invisibilité n'est guère durable dès lors que l'on remarque que l'ONEL devient périodiquement objet de remise en cause et dès lors que cette invisibilité est voulue puisque l'existence de l'Observatoire est périodique en théorie du moins, car dans la réalité, depuis son installation, l'Observatoire n'a jamais eu de longues périodes de suspension puisque les élections au Sénégal se déroulent depuis six ans à un rythme presque annuel (Législatives de 1997; Sénatoriales de 1999, présidentielles de Mars 2000, Référendum constitutionnel en janvier 2001, puis Législatives de Avril 2001, sans compter la campagne actuelle pour les régionales et locales de Mai 2002).

L'état d'esprit politique si l'on peut dire qui contribue à accrédi-ter des organismes comme l'ONEL est à relier à des dispositions du champ politique qu'on retrouve de plus en plus au Sénégal. Par exemple, lors des législatives d'Avril 2001, le Conseil Constitutionnel avait

⁴⁸ Le Professeur El Hadj Diouf avait par exemple été invité à faire part de l'expérience sénégalaise devant la Commission Fédérale des Elections de ce pays. Entretien, Dakar, juillet 2001.

⁴⁹ O. Ihl, *Le Vote*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1996.

interdit à la liste du parti au pouvoir d'utiliser l'effigie du président de la République, Abdoulaye Wade, par ailleurs secrétaire national du PDS, sur ses affiches électorales. De même, le Haut Conseil de l'Audiovisuel avait porté plainte contre le ministère de l'intérieur au motif que le spot civique qu'il diffusait pour inciter les électeurs à retirer leurs cartes et aller voter portait en fond la couleur jaune, celle-là même qui forme la couleur de la liste de la coalition "Sopi" formée autour du PDS, parti dominant. Anticipant sur les délibérations du HCA, le ministère de l'Intérieur a retiré le spot en question et argué de sa bonne foi. Il est à préciser que le Ministre de l'Intérieur de l'époque, toujours en poste du reste, est celui-là même à qui on avait confié le lancement de l'ONEL avec le succès que l'on connaît. Au-delà de l'engagement personnel du Général Niang pour la neutralité, qui indique que les choix personnels ne comptent pas pour rien dans l'implantation d'une certaine distance par rapport aux enjeux politiques de la part de ceux qui sont censés l'arbitrer, il faut souligner également l'intérêt d'analyser la construction de cette neutralité à travers d'autres organes de régulation comme le Haut Conseil de l'Audiovisuel Sénégalais ou le fonctionnement de certains ministères sommés de manifester une relative distance par rapport aux injonctions du Centre politique ou des tenants du régime politique en vigueur.

Le cas de l'ONEL montre qu'au Sénégal l'institutionnalisation de la loyauté politique dans un contexte où le débat sur les fraudes électorales et leur menace est dominant constitue un tournant pour le moins décisif. L'incorporation de la discipline électorale et la forclusion partielle d'une violence qui était constitutive jusque-là à la fois des campagnes électorales, des opérations de vote aussi bien que des lendemains électoraux est passée par le moyen d'un processus d'intériorisation des normes de bonne conduite arrêtées d'un commun accord et à l'issue d'un véritable processus politique que nous allons évoquer amplement d'emblée. Mais le processus est à la fois loin d'être achevé et reste beaucoup trop récent. Certes, on ne saurait imputer à la seule création d'une instance d'arbitrage ou de contrôle de la sincérité du vote le fort degré d'autonomisation des mobilisations partisans et d'une scène politique sénégalaise qui a une longue histoire et qui a connu des transformations décisives ces dernières années. Mais elle consacre la réussite d'une revendication ancienne qui est l'institutionnalisation de la transparence et de la lutte contre la fraude en général et contre la corruption au sens moral et économique en particulier, du moins sur le plan symbolique. Interpréter le processus mis en jeu dans le passage à la transparence électorale et à la démocratie se révèle un exercice intéressant qui s'impose de lui-même et fournit des indications sur les capacités de changement du système politique...

Janvier 2002

Zekeria OULD AHMED SALEM
Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques
Université de Nouakchott