

**ETUDE DE PLAIDOYER DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE : LES
PROCESSUS ELECTORAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE**



Le REPAOC, réseau des plates-formes nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre est composé de 8 plates-formes nationales d'ONG issues des 8 pays suivants :

► **Bénin**- Le Collectif des Fédérations et Réseaux d'ONG du Bénin (CFRONG)
Tél. : (+229) 9596 4646
E-mail : cfrong2006@yahoo.fr
Site web: www.cfrong.org

► **Burkina Faso**- Le Secrétariat Permanent des ONG (SPONG)
Tél. : (+226) 50 43 16 62
E-mail : spong.ouaga@yahoo.fr

► **Guinée (Conakry)**- Le Forum des ONG de Développement Durable (FONGDD)
Tél. : (+224) 6029 6483
E-mail. : forumguinee96@yahoo.fr
Site web : www.forumdesong.org

► **Mali**- La Fédération des Collectifs d'ONG (FECONG)
Tél. : (+223) 6054 262
E-mail : fecongml@yahoo.fr
Site web: www.fecong.org

► **Niger**- Le Réseau des ONG de Développement et des Associations de Droits de l'Homme et de Démocratie (RODADDHD)
Tél. : (+227) 9696 3458
E-mail: rodaddhd@yahoo.fr
Site web: www.rodaddhd.org

► **Sénégal**- Le Conseil des ONG d'Appui au Développement (CONGAD)
Tél. : (+221) 824 41 16
E-mail : congad@sentoo.sn
Site web : www.congad.sn

► **Tchad**- Le Centre d'Information et de Liaison et d'ONG (CILONG)
Tél. : (+235) 628 6657
E-mail : communicationcilong@gmail.com
Site web: www.cilong.org

► **Togo**- La Fédération des ONG au Togo (FONGTO) -
Tél. : (+228) 221 8743
E-mail : f.fongto03@yahoo.fr
Site web: www.fongto.net

REPAOC – Réseau des Plates-formes nationales des ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre

Secrétariat Permanent du REPAOC. C/o CONGAD. Liberté III,
N°1983,

B.P. : 4109 Dakar - Sénégal

E-mail : info@repaoc.org - Site : www.repaoc.org

ETUDE DE PLAIDOYER

DEMOCRATIE ET GOUVERNANCE : PROCESSUS ELECTORAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

Etude conduite par

Le Collectif des Fédérations et Réseaux d'ONG- BENIN



Collectif des Fédérations et Réseaux d'ONG du Bénin

N° 2006/0379 DEP-ATL-LITT/SG/SAG/-Assoc. du 7/09/2006

Journal Officiel N°18 du 15/09/2006

06 BP 1156 Cotonou- BENIN

Tel: +229 21 04 66 31 Cell: +229 95 96 46 46

Mail : cfrong2006@yahoo.fr Site : www.cfrong.org

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
Liste des abréviations	4
INTRODUCTION	5
RESUME D'ORIENTATION.....	7
I- ETAT DES LIEUX DE LA PROBLEMATIQUE : CADRE, OBJECTIFS ET	
METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	11
1. Cadre de l'étude et clarification de concepts.....	11
1.1 Cadre de l'étude	11
1.2 Clarification de concepts.....	11
2. Objectifs de l'étude	16
2.1 Objectif général	16
2.2 Objectifs spécifiques	16
3. Approche méthodologique	17
II- ANALYSE ET EVOLUTION DYNAMIQUE : LE CONTROLE DES ELECTIONS :	
CONTEXTE ET LIMITES	18
1. Les périodes de contrôle des élections.....	18
1.1 La période Pré électorale	18
1.2 La période des élections proprement dites	20
1.3 La période post électorale.....	23
2. Les relations entre les parties prenantes et les enjeux du pouvoir	24
3. Les obstacles à la transparence des processus électoraux.....	27
3.1 Les faiblesses des règles	28
3.2 L'inefficacité des dispositifs privés de contrôle	29
III- PERSPECTIVES POUR LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE CITOYEN DES	
ELECTIONS EN VUE DE L'INSTAURATION DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE	
EN AFRIQUE	
35	
1. Formulation d'alternatives pour l'amélioration des textes de lois.....	36
2. Renforcement de la collaboration OSC et Médias.....	36
3. Instauration des cadres de concertation et d'orientation des actions de	
contrôle	37
ANNEXES.....	40

Liste des abréviations

ANE	Acteur Non Etatique
CEA	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique
CENA	Commission Electorale Nationale
OI	Organisation Internationale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
REPAOC	Réseau des Plateformes Nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre
SAP	Secrétariat Administratif Permanent
SC	Société Civile

INTRODUCTION

Après l'échec consommé des dictatures du développement, à partir de 1990, les pays africains se sont engagés dans la voie de la démocratie libérale, considérée comme le mode de gouvernement qui respecte le mieux les idéaux de la liberté. On a alors assisté dans ces pays à une reconstruction des structures étatiques dans l'esprit de la démocratie. De nouveaux textes constitutionnels qui consacrent les principes du gouvernement démocratique (Etat de droit, primauté de la Constitution, primauté des Droits de l'Homme, indépendance de la justice, séparation des pouvoirs, pluralisme politique, élections disputées) ont été adoptés. Et, conformément à ces textes, il a été créé des institutions de contre pouvoir telles que la Cour Constitutionnelle et la Haute Cour de Justice.

Ainsi, on peut dire que le cadre juridique et institutionnel de la démocratie mis en place dans les pays africains est quasi irréprochable car conforme aux normes admises par la communauté internationale pour le fonctionnement d'un gouvernement démocratique. Plus aucun de ces pays ne proclame son adhésion au parti unique ni à la confusion des pouvoirs qui ont caractérisé les régimes politiques africains d'avant 1990.

Cependant, la réalité de la vie politique en Afrique depuis le début du processus de démocratisation jusqu'à nos jours, présente un énorme décalage entre les principes proclamés et les actes posés. Ces principes sont contournés, bafoués et parfois même remis en cause par les autorités politiques qui sont chargées de

leur application. On note encore en Afrique la persistance de la confiscation du pouvoir ou de l'attachement au pouvoir et c'est cela qui justifie les dérapages auxquels on assiste, principalement au niveau de la compétition pour ce pouvoir, c'est à dire des élections.

En effet, la démocratie prend appui sur les élections qui constituent le mode de désignation des représentants du peuple. Autrement dit, c'est le mécanisme à travers lequel le peuple choisit en son sein les hommes ou les femmes qui exerceront le pouvoir à sa place. Ainsi parce qu'elles permettent l'accès au pouvoir qui est l'objet de moult convoitises, les élections sont malheureusement sujettes en Afrique à de viles manipulations. Depuis les années 1990, une grande partie de l'Afrique est le théâtre de conflits électoraux dus à l'organisation d'élections presque toujours entachées de fraudes diverses, boycottées par les partis d'opposition, et dont les résultats sont constamment contestés. Dans la période qui précède ces élections, on assiste également à des pratiques incommodes tels que la prolifération exagérée des partis politiques sans idéologie ni assise politique nationale, la modification des constitutions en vue de permettre au chef de l'Etat en place de briguer un nouveau mandat auquel il n'a plus droit, l'achat des consciences, l'instrumentalisation des organes de gestion des élections et des institutions de contre-pouvoir.

Par ailleurs, le faible taux de participation des populations à ces élections, dû en partie au niveau élevé d'analphabétisme et de « sans papiers », ainsi que la faiblesse de la société civile constituent un terreau fertile au développement de ces pratiques

incommodes. En effet, ces deux facteurs ne favorisent pas un contrôle citoyen des élections efficaces lequel est nécessaire pour empêcher ou du moins réduire les fraudes électorales.

Face à cette situation, il est urgent de trouver des solutions idoines pour le renforcement de ce contrôle citoyen. Que faire pour renforcer la participation de la population et de la société civile au processus électoral ? Comment parvenir à ce que la compétition pour le pouvoir échappe aux fraudes ? De façon générale, que faire pour que la gouvernance démocratique soit une réalité en Afrique particulièrement dans l'espace REPAOC ?

C'est donc pour trouver des réponses à ces questions que le REPAOC a initié une étude sur la gouvernance démocratique : processus électoraux en Afrique de l'Ouest et du Centre.

RESUME D'ORIENTATION

Outre les institutions démocratiques (organes de régulation des médias, institutions de contrôle de la constitutionnalité des actes des parties prenantes au processus, organes chargés de l'organisation pratique des élections...), d'autres acteurs s'impliquent dans les élections renforçant leur légitimité. Il s'agit des acteurs non étatiques tels que les Organisations Internationales, les Organisations de la Société Civile (OSC) nationales, les médias, les universités, les masses laborieuses... Les différentes actions qu'ils entreprennent sont très souvent déterminantes pour la légitimité des processus électoraux. Dans le cas béninois par exemple, il ressort des élections présidentielles de mars 2006, qui se sont déroulées « dans des conditions particulièrement difficiles, faites d'écueils divers et autres velléités hostiles à son organisation », que la société civile et les médias ont marqué leur présence à tous les moments forts du processus électoral. Ainsi, ils apparaissent comme un maillon indispensable dans la chaîne électorale.

Le contrôle citoyen des élections en tant qu'attitude de gouvernance démocratique, n'est pas encore perçu par les populations comme une exigence démocratique. Toutefois, en dépit des faiblesses dont elles font montre, ces populations sont convaincues de la nécessité de travailler pour des élections plus justes et transparentes.

L'analyse des processus électoraux démontre que ces derniers (qu'ils soient présidentiels, parlementaires ou semi-présidentiels,) souffrent d'un certain nombre de lacunes pouvant être catégorisées en deux grands groupes à savoir :

- La faiblesse des règles caractérisée par :
 - o la persistance de l'impunité pour les manquements divers (fraudes et corruptions électorales, le non dépôt des comptes électoraux dans les délais...) en dépit des sanctions prévues;
 - o l'inexistence d'un cadre réglementaire pour le financement des partis politiques ;
 - o la sous information des populations sur les contentieux électoraux et leurs résolutions ;
 - o l'influence de l'Exécutif sur les autres pouvoirs (Législatif et Judiciaire) ;
 - o le mauvais fonctionnement des commissions électorales en l'occurrence au niveau du délai des mandats et les difficultés liés à la capitalisation des acquis électoraux.

- L'inefficacité des processus privés de contrôle caractérisée aussi par :
 - o la faible implication des femmes dans les processus de sensibilisation au contrôle citoyen ;
 - o le faible niveau de collaboration OSC/Médias ;
 - o le manque de leadership au sein de certaines OSC ;
 - o le manque de synchronisation des actions multiples des OSC ;

- o le manque de conviction ;
- o l'insuffisance des moyens ;
- o le faible niveau de connaissance des populations sur les voies de recours ;
- o l'absence de reconnaissance sociale et le manque d'action collective ;

Pour juguler ces difficultés, trois lignes d'actions stratégiques sont esquissées. Il s'agit entre autres :

- de l'instauration d'un cadre de concertation et d'orientation des actions de contrôle citoyen des élections ;
- du renforcement de la collaboration OSC et médias ;
- de la formulation d'alternatives pour l'amélioration des textes de lois.

Ces trois lignes seront déclinées en axes stratégiques spécifiques afin d'asseoir dans chaque pays de l'espace REPAOC la culture du contrôle citoyen et plus précisément du contrôle citoyen des élections en vue de garantir la bonne marche de la démocratie.

I- ETAT DES LIEUX DE LA PROBLEMATIQUE : CADRE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

1. Cadre de l'étude et clarification de concepts

1.1 Cadre de l'étude

L'étude s'articulera autour des points suivants :

- les périodes de contrôle ;
- l'efficacité des textes juridiques élaborés pour l'organisation des élections ;
- les pratiques électorales ;
- les mécanismes de contrôle des élections utilisés par les OSC ;
- les forces et faiblesses du régime politique en place ;
- les relations entretenues par les différentes parties prenantes aux élections ;
- les conditions de l'efficacité du contrôle citoyen des élections ;

L'étude portera prioritairement sur le Bénin, mais s'intéressera également aux autres pays de l'espace REPAOC selon la documentation qu'il est possible de recueillir.

1.2 Clarification de concepts

➤ La gouvernance démocratique

De manière générale, le sens du concept de gouvernance varie selon celui qui l'emploie et dans quel contexte. On peut toutefois s'accorder à dire que ce terme désigne la façon dont l'autorité

publique est exercée. Dans un pays on parle de bonne gouvernance lorsque le gouvernement utilise judicieusement les ressources et prend de bonnes politiques qui favorisent le développement économique et social dans ce pays.

Au symposium de novembre 1996 à Dakar sur le thème " Bonne gouvernance et développement économique", les participants ont défini la bonne gouvernance comme "l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer et optimiser la gestion des affaires publiques (au plan économique, politique, social et administratif)". On y attache cinq principaux critères à savoir : le compte rendu ou la transparence (l'action et les décisions de l'administration publique doivent être ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du parlement, de la société civile et parfois des institutions extérieures), l'efficacité, la réceptivité, la prospective et la primauté du droit.

Ainsi, la bonne gouvernance revêt deux dimensions essentielles : la dimension gestion des affaires publiques et la dimension politique et institutionnelle qui contient le mode de transmission du pouvoir, le jeu des contre-pouvoirs et l'état du respect des libertés.

Dès lors, la démocratie et la bonne gouvernance sont indissociables. Le renforcement de la bonne gouvernance implique la consolidation de la démocratie, la promotion d'une administration de développement dépolitisée, efficace et efficiente, le développement d'une culture de la transparence

dans la gestion des affaires publiques et le renforcement de l'unité nationale, tant du point de vue régional que social.

La gouvernance démocratique apparaît donc comme un terme pléonastique qui renvoie tout simplement à la notion de bonne gouvernance.

➤ **Le contrôle citoyen**

Le contrôle citoyen découle du concept anglais de *social accountability* souvent traduit comme responsabilité sociale des gouvernants envers les populations selon le pacte tacite existant entre eux.

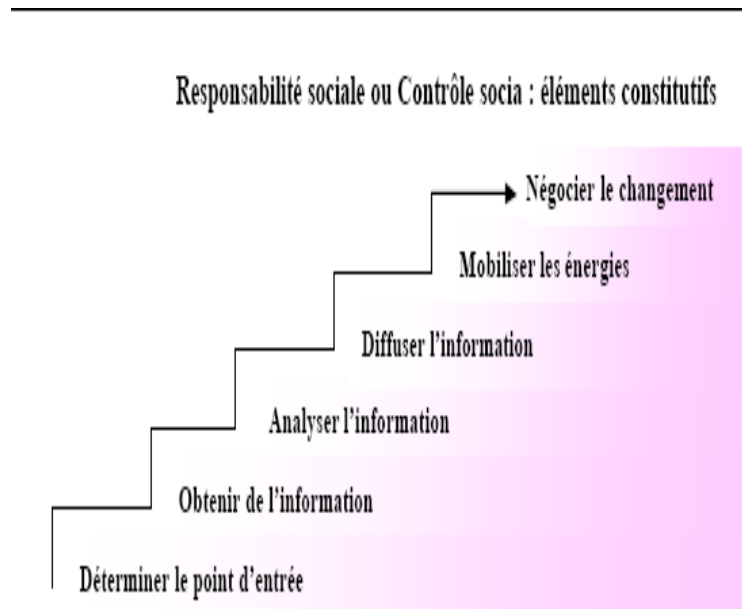
Le contrôle citoyen est une démarche qualité des acteurs non étatiques qui, visant à rendre responsables les *détenteurs du pouvoir*, permet aux acteurs sociaux dans leur ensemble de participer au processus de gouvernance.

Le contrôle citoyen se décompose en plusieurs actions qui diffèrent selon les pays et dépendent de l'engagement des pouvoirs publics dans le respect des acquis démocratiques.

Dans les pays comme le Bénin, le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso, le contrôle citoyen se décline en activités de « contrôle citoyen de l'action publique », de « Suivi-évaluation participatif », de « Budget participatif », etc. tant au niveau national (pouvoir central) que local (collectivités locales).

Le processus du contrôle citoyen dépend avant tout de la volonté politique mais aussi, de l'engagement des acteurs sociaux devant initier les activités.

De façon stéréotypée on retient que pour enclencher un processus de contrôle citoyen six niveaux sont à parcourir comme le montre le schéma ci-dessous :



Le **contrôle citoyen** est donc un outil de renforcement de la gouvernance locale au niveau national et local car il met l'acteur social (mandant) en relation de communication, d'interpellations objectives, d'élaborations consensuelles de stratégies et d'alternatives efficaces et efficientes sur les questions profondes de développement avec l'élu, son mandataire.

Le **contrôle citoyen** n'est donc pas un outil de pression réservé uniquement aux OSC, mais aussi celui de tous les acteurs du « corps électoral¹ » qui par ce canal se retrouvent impliqués dans la gestion, le suivi et l'évaluation des actions de développement.

¹ Il faut comprendre par « corps électoral » tous les acteurs de la société qui directement ou non sont des mandants des élus à divers niveaux. Cette distinction est essentielle parce que d'un certain point de vue, les personnes sous le coup d'infractions, les enfants de moins de 18 ans etc. ne peuvent être du « corps électoral ». Or, l'on comprend que l'élection prend en compte, non seulement les actes de votes, mais aussi et surtout un ensemble d'actes de

Le **contrôle citoyen** ou « **la communication citoyenne** » en tant qu'outil n'est pas encore bien connu des populations africaines en dépit de son importance pour la bonne gouvernance, l'amélioration de la croissance économique (amélioration des prestations des services publics ainsi que des mécanismes de répartition des ressources) et le renforcement des moyens d'actions des masses populaires laborieuses. Cette méconnaissance tient à la fois de la sous information des populations sur l'existence de cet outil mais aussi de la vision des gouvernants qui n'appréhendent pas encore suffisamment l'exigence de la communication verticale avec les populations sur le « *comment ils gèrent et réalisent les activités de développement dont notamment les activités électorales* ».

➤ **La société civile**

La notion de société civile ne fait pas l'unanimité à telle enseigne que beaucoup de gens préfèrent parler d'acteurs non étatiques (ANE).

Dans le cadre de cette étude, nous considérons la société civile comme la partie de la société dont l'objectif n'est pas la conquête du pouvoir. Notamment il s'agit, comme la désigne la Banque mondiale, du « large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres

communications, de besoins des populations qui sont exprimés par différents canaux (délinquance, insécurité, grèves, insalubrité, etc.)

ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées. »²

2. Objectifs de l'étude

2.1 Objectif général

Contribuer à l'instauration de la gouvernance démocratique en Afrique en général et dans l'espace REPAOC en particulier.

2.2 Objectifs spécifiques

- Proposer des stratégies pour l'implication effective et efficace des populations et de la société civile dans le processus électoral ;
- Proposer des stratégies pour le renforcement des capacités des OSC et des structures de gestion des élections ;
- Proposer des mesures correctrices pour l'organisation d'élections transparentes et justes ;
- Proposer des solutions pour influencer sur les politiques aux plans national, et continental.

² Site web de la Banque Mondiale

3. Approche méthodologique

L'étude s'est basée sur :

- ❖ La recherche documentaire. Les documents consultés sont entre autres :
 - Les lois et règlements qui régissent l'organisation des élections et le fonctionnement des structures de gestion des élections ;
 - Les rapports d'activités des structures de gestion des élections et des OSC dans le cadre du contrôle des élections.

- ❖ Les entretiens avec les personnes ressources parmi les membres de la société civile, les acteurs des médias et les membres des structures de gestion des élections. Ces entretiens ont porté sur :
 - Les processus de création des structures de gestion des élections et les textes qui les régissent ;
 - Les actions menées par la société civile pour le contrôle des élections ;
 - Les obstacles à la gouvernance démocratique ;
 - Les souhaits ou suggestions des parties prenantes aux élections pour l'organisation des élections transparentes et justes.

Le forum électronique et le questionnaire par « mailing group » se sont révélés infructueux.

II- ANALYSE ET EVOLUTION DYNAMIQUE : LE CONTROLE DES ELECTIONS : CONTEXTE ET LIMITES

Le contrôle des élections démocratiques constitue une problématique majeure. Source de tensions diverses en Afrique à cause des intérêts en jeu, il requiert qu'on s'y penche sérieusement et notamment sur les moments des élections.

En général, on distingue deux périodes principales dans le contexte électoral. Il s'agit de la phase d'organisation des élections et celle intermédiaire entre deux élections. Mais, les élections n'étant pas de même type (élection présidentielle, législative, communale, locale,...) il se dégage que l'organisation et le suivi des élections se subdivise en trois à savoir avant, pendant et après les élections.

1. Les périodes de contrôle des élections

1.1 La période Pré électorale

Fondamentalement, la période pré électorale se confond avec la période post électorale qui est plus longue. Elle se caractérise dans la plupart des cas par l'élaboration ou la réactualisation des textes de lois devant régir la tenue effective des élections.

Cette période à tout point de vue concentre la plupart des difficultés et constitue pour nombre de démocraties la poudrière qu'il ne faille pas allumer. En effet, quand on sait que les premières

situations de fraudes électorales résident dans les textes, on comprend que pour l'ensemble des acteurs intervenant dans les élections, c'est surtout à la période pré électorale que les cartes se jouent. La période pré électorale est l'apanage du législatif qui réactualise ou formule les lois portant règles générales des élections. Le problème à ce niveau est l'insuffisance de communication autour des réformes desdits textes.

Le pouvoir central n'engage « presque jamais » de débats sur les réformes et ceci est plus récurrent dans les démocraties où le législatif est vu comme le continuum de l'exécutif.

Des actions énergiques sont toutefois entreprises par les acteurs non étatiques qui, à travers débats, conférences de presse, chroniques, marches de protestation, se prononcent sur les implications subtiles des réformes. Mais ces actions pour atteindre les résultats escomptés nécessitent l'implication des médias. A l'état actuel, le manque de professionnalisme et la priorité à l'action mercantile de la part des hommes de médias ne favorisent pas le partenariat OSC/MEDIA, de même que l'éclosion de l'initiative à l'investigation. Dans les quelques rares cas où les médias appuient l'éveil de conscience, les pénalités ou sanctions intimidantes sont prononcées.

La période pré électorale connaît selon les pays l'alternance des acteurs au-devant de la scène publique. Ainsi, si les acteurs politiques ont été les plus présents pour se prononcer sur le montant des cautions à déposer par chaque candidat aux

élections législatives de 2007 au Togo, c'est la société civile qui est beaucoup plus intervenue sur les dispositions légales des élections présidentielles de 2006, les élections législatives et municipales de 2007, au Bénin.

Aussi, quels que soient les types de régime politique, présidentiel ou semi-présidentiel, la période pré électorale constitue la mise en place des institutions chargées des élections. Ces institutions ont pour rôle : établissement des listes électorales, confection du fichier électoral, confection des cartes d'électeurs, sensibilisation et formation des acteurs électoraux, distribution des cartes d'électeurs, enregistrement des candidatures, réglementation des affiches et propagandes électorales, réglementation du temps de parole accordée. C'est également pendant cette période qu'intervient la désignation des membres des organes de gestion des élections et ceci au regard des particularités retenues par les constitutions, les lois électorales, etc.

Cette période, à tout point de vue comporte de grands enjeux dont le positionnement par les acteurs politiques en présence (pouvoir exécutif, pouvoir législatif...) des personnes acquises à leur cause afin de s'assurer plus de pouvoir.

1.2 La période des élections proprement dites

La période des élections proprement dites commence par l'installation des organes de gestion des élections en l'occurrence les commissions électorales et la mise en œuvre des activités

électorales que sont l'enregistrement des candidatures, l'établissement des listes électorales, en un mot les activités préparatoires du scrutin, le déroulement du scrutin lui-même, etc. Cette période s'étend au déroulement des différents tours du scrutin selon les modes électoraux.

La période des élections est sans nul doute la période charnière justifiant le contrôle citoyen du processus démocratique. De moyenne durée, elle concentre la plupart du temps des déficiences organisationnelles dues à la faiblesse des règles, à l'inefficacité des dispositifs privés de contrôle, à l'inefficacité des services publics de sécurité et de justice. A cela s'ajoute: la difficulté de capitaliser les acquis pour les commissions électorales, les difficultés de mise à disposition des moyens financiers dans les délais requis, les attermolements organisationnels pour l'élaboration des listes électorales, la faible information des populations sur les enjeux et contentieux électoraux, la mise en œuvre des stratégies de corruption et de fraude électorales, la présence des acteurs étrangers pour assurer l'observation³, etc.

A tout ceci, il faut ajouter la désignation des membres des commissions électorales techniquement et moralement peu qualifiés et ne répondant pas en réalité au profil contenu dans la loi électorale adoptée.

³ A cet effet, le journal « le pays » de Ouagadougou fera publier un article le 18 Nov. 04 en interpellant les consciences sur le rôle passif des observateurs internationaux qui viennent comme pour participer à un rituel.

Ces différents problèmes suscités ajoutés aux dysfonctionnements internes des OSC et du manque de gouvernance interne des partis politiques constituent un terrain fertile pour la contestation électorale.

De toute évidence, l'ampleur des actions des acteurs non étatiques dans le sens du contrôle citoyen pour des élections libres et transparentes relève du niveau de la liberté d'expression et du respect des normes et codes politiques de chaque gouvernement.

De façon explicite, il ressort que les acteurs, parties prenantes aux élections, ont à l'égard des organes de gestion des élections, diverses considérations. En effet, si au Bénin, au Sénégal et au Mali, la tendance à la légitimité des autorités locales est assez forte (on juge que l'autorité est sans parti pris), au Tchad, au Burkina et au Togo, les avis sont contraires. L'autorité électorale est vue comme le prolongement de l'exécutif et donc privilégie ouvertement le parti au pouvoir.

A ces divergences d'opinion sur la légitimité des organes de gestion des élections, s'ajoute les faiblesses des règles électorales (notamment l'application des sanctions prévues pour les délits électoraux) et les difficultés de la gouvernance interne des OSC caractérisées par l'inefficacité des dispositifs privés de contrôle

des élections⁴, le faible partenariat OSC/Média, la pléthore d'activités non synchronisées, etc., tous, caractéristiques de la période des élections.

1.3 La période post électorale

La période post électorale est souvent entendue comme la période « très courte qui va de la proclamation des résultats définitifs à l'investiture du nouveau président de la République » ou à l'installation des divers acteurs élus. Il faut dans le cadre de la nécessité de suivi dépasser cette limitation et voir dans la période post électorale toute la période séparant les proclamations définitives des résultats et la mise en branle du processus électoral souvent marqué par l'élaboration de nouveaux textes de lois.

Vu sous cet angle, la période post électorale est d'une durée variable au regard des différentes élections qui émaillent la vie des populations. Cette période n'est pas identique dans tous les pays de l'espace REPAOC et pour raison, les différences dans la durée des mandats des institutions démocratiques.

Elle est caractérisée par un silence coupable, à la fois des acteurs politiques que ceux non étatiques. Les sorties médiatiques sont orientées sur d'autres sujets. Les OSC la plupart du temps s'investissent sur d'autres terrains, tels que la défense des droits de l'homme, les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la coopération bilatérale, la lutte contre la corruption et

⁴ Le journal « le pays » de Ouagadougou retiendra que la présence des OSC dans tous les bureaux de vote pendant les élections de 2004 au Niger a limité la fraude et que cette action doit être soutenue

l'enrichissement illicite etc. En un mot, les préoccupations purement électorales telles que la gouvernance interne des partis politiques, la gestion du patrimoine électoral par les organes de gestion des élections (SAP/CENA au Bénin ; DGE au Mali), l'amélioration des textes de base, etc. sont momentanément rangées en attendant de nouvelles élections. Ce relatif désintérêt s'explique fondamentalement par les objectifs souvent affichés à l'approche des élections que sont garantir la limitation de la fraude électorale, assurer la transparence des scrutins, maintenir et pacifier les populations. Ces objectifs connaissent leur épilogue après les résultats définitifs (même si des cas de contestations et des risques de violences sont enregistrés dans certains pays).

Ces trois phases du processus sont sujettes à des tractations diverses tant au niveau des acteurs étatiques que non étatiques. Les élections démocratiques introduisent donc des enjeux de pouvoir entre les différentes parties prenantes d'où la nécessité d'un suivi et d'un contrôle rigoureux du processus pour sauvegarder les intérêts des populations et préserver les acquis démocratiques en termes de bonnes pratiques à faire valoir.

2. Les relations entre les parties prenantes et les enjeux du pouvoir

Les différentes parties prenantes au processus électoral entretiennent diverses relations à la fois horizontale et verticale, c'est-à-dire à l'intérieur d'une même catégorie d'acteurs et entre catégories d'acteurs. Ces relations s'expriment par les enjeux du contrôle des jeux du pouvoir (pouvoir exécutif et législatif), le

conflit de leadership entre les acteurs non étatiques dont les OSC, et le contrôle des actions des OSC par le pouvoir. Au niveau du contrôle des jeux de pouvoir, on retiendra les différentes tractations souvent mises en jeu lors de l'élaboration des textes de lois⁵, l'installation des commissions nationales électorales et les conflits de fonctionnement à l'intérieur des commissions nationales⁶.

Le monde des acteurs non étatiques en l'occurrence la société civile est souvent secoué par des crises de leadership en témoigne la difficulté pour elle de désigner son représentant à la CENA 2006 et 2008 (Bénin).

Le contexte des élections comporte différents enjeux suivant les acteurs en présence et un contrôle des actions de vigie permanentes est donc de mise.

Une meilleure gouvernance participe de l'amélioration des conditions de vie des populations et donc de l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté, de protection de l'environnement, de l'amélioration des performances économiques et administratives. Pour y parvenir des efforts sont en train d'être faits par les Etats. Cette amélioration est analysée grâce aux indicateurs que sont notamment au plan politique : le respect de la Constitution, l'indépendance des pouvoirs législatif et judiciaire, la crédibilité et la légitimité des processus électoraux,

⁵ Les élections de 2006 ont enregistré des innovations de la part du législateur dans l'élaboration de la loi 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections nationales en république du Bénin qui a cru devoir laisser le contrôle de la CENA par les acteurs politiques

⁶ La crise de destitution intervenue au sein de la CENA 2007 pour les élections législatives au Bénin est un exemple de conflit de fonctionnement.

l'élaboration d'un cadre clair d'action des partis politiques, la mobilisation sociale autour des élections, les femmes et le pouvoir public, la participation des acteurs non étatiques (OSC, médias...) aux débats politiques, l'amélioration des conditions socio-économiques de populations sans laquelle la Démocratie devient un vain mot...

Selon le rapport de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) tous les pays africains ne sont pas au même niveau d'évolution, du fait d'un ensemble de paramètres que sont les facteurs historiques et sociaux.

Si donc le contrôle citoyen devient préoccupant dans le contexte démocratique, c'est du fait de l'inexploitation, par les dirigeants africains de la sagesse collective du continent tant du point de vue de l'organisation sociale, économique que politique.

Au Bénin, la conduite des élections présidentielles, législatives et communales a montré à plusieurs reprises les failles des textes de lois tels que les règles générales pour les élections au Bénin, la constitution du 11 Décembre 1990, etc. Elle a permis aussi au législateur d'apporter des améliorations substantielles en ce qui concerne les rôles et attributions de certains organes dont le SAP/CENA (Secrétariat Administratif Permanent de la CENA). Seulement il ne faut pas toujours attendre les élections pour proposer des alternatives aux décideurs politiques. Le rôle des OSC c'est surtout de veiller aux intérêts des gouvernés en ayant

une action proactive par rapport aux initiatives de la classe politique.

3. Les obstacles à la transparence des processus électoraux

En Afrique et principalement dans l'espace REPAOC, les parties prenantes pour la plupart ont toujours eu à contester les résultats et ceci en raison de fraudes graves ou de mauvaise conduite des scrutins. Cette uniformité d'action transcende les différents types de régimes politiques.

Ainsi, que ce soit dans les systèmes présidentiels, où le Chef de l'Etat est au centre du pouvoir et est seul garant de l'Exécutif ou dans les systèmes semi-présidentiels (semi parlementaire) où l'Exécutif est partagé entre le Chef d'Etat et premier ministre, la tendance au monopole du pouvoir reste la même.

L'alternance démocratique devient difficile en raison des difformités politiques souvent enregistrées. Le contrôle citoyen pour une gouvernance démocratique véritable dépasse les seuls acteurs du corps électoral⁷, pour s'étendre à tous les citoyens. Et c'est l'action conjuguée de tous ces acteurs qui va permettre de relever les différents obstacles à la transparence des processus électoraux.

Ces obstacles peuvent être récapitulés en deux axes essentiels à savoir :

- les faiblesses des règles ;
- l'inefficacité des dispositifs privés de contrôle.

⁷ Le corps électoral : « agent d'exercice par excellence de la souveraineté nationale » G. Burdeau

3.1 Les faiblesses des règles

Les faiblesses des règles sont des difficultés souvent constatées dans le processus électoral et qui portent les germes des contestations des parties prenantes. Ce sont entre autres :

- la persistance de l'impunité pour les manquements divers (fraudes et corruptions électorales, le non dépôt des comptes électoraux dans les délais...) en dépit des sanctions prévues;
- l'inexistence d'un cadre réglementaire pour le financement des partis politiques ;
- la sous information des populations sur les contentieux électoraux et leurs résolutions ;
- l'influence de l'Exécutif sur les autres pouvoirs (Législatif et Judiciaire) ;
- le mauvais fonctionnement des commissions électorales en l'occurrence au niveau du délai des mandats et les difficultés liés à la capitalisation des acquis électoraux.

Ces difficultés, qui sont loin d'être exhaustives, entretiennent des influences réciproques et s'inscrivent dans un ordre de priorité.

En effet, pour les parties prenantes (partis politiques, OSC, universitaires, médias, ...) même si l'Exécutif est très présent et influence les autres pouvoirs, la solution à la faiblesse des textes serait une volonté du pouvoir central à accorder les mêmes chances à tout le monde. Au nombre des actions on peut retenir :

l'amélioration des textes de lois portant organisation des élections, l'élaboration de listes électorales informatisées, l'accentuation de la discrimination positive (pour une meilleure participation des femmes dans les sphères de décision), la reconsidération du délai des mandats des membres des commissions électorales, la révision de la charte des partis politiques, etc.

3.2 L'inefficacité des dispositifs privés de contrôle

Au-delà des faiblesses des règles, on constate également des lacunes dans le processus de contrôle citoyen. Leurs sources sont multiples mais, un effort de classification permet de retenir notamment :

- la faible implication des femmes dans les processus de sensibilisation au contrôle citoyen ;
- le faible niveau de collaboration OSC/Médias ;
- le manque de leadership au sein de certaines OSC ;
- le manque de synchronisation des actions multiples des OSC ;
- le manque de conviction ;
- l'insuffisance des moyens ;
- le faible niveau de connaissance des populations sur les voies de recours ;
- l'absence de reconnaissance sociale et le manque d'action collective.

Ces différents problèmes constituent des pesanteurs en ce qu'ils ne favorisent pas une action diligente pour asseoir : « la transparence, la crédibilité et l'efficacité des élections ».

Les dispositifs privés de contrôle regroupent en fait toutes les actions que "le corps électoral" et les autres citoyens engagent pour assurer les mêmes chances aux acteurs en compétition. La solution aux différentes pesanteurs ci-dessus évoquées serait la résultante des actions de toutes les parties prenantes à savoir l'Etat, les médias, les ONG internationales et nationales, les universitaires et les citoyens de tous ordres.

En effet, le contrôle citoyen loin de s'inscrire comme une action de vérification des scrutins doit être étendu aux différentes périodes des élections et doit être ponctué d'activités de formation, de lobbyings, d'information sur les contentieux électoraux...L'amélioration des dispositifs privés, le contrôle des élections permettra aux Etats engagés dans la voie de la démocratie de la vivre effectivement comme : « une voie qu'une Nation se fraie dans la jungle pour la paix et le développement. Une voie qu'il faut souvent entretenir, désherber et élargir de sorte qu'elle ne se ferme derrière soi par le ravinement et la poussée des mauvaises herbes⁸».

Le cas d'un pays de l'espace REPAOC comme le Bénin est assez illustratif des évolutions et des interactions entre les différentes parties prenantes.

Le tableau suivant présente les acquis reconnus au point de la gouvernance démocratique de même que les défis à relever.

⁸ Alain Adihou à l'ouverture du séminaire sur le renforcement du système électoral béninois, les 25 et 26 Septembre 2003

<p align="center">Acquis de la gouvernance démocratique</p>	<p align="center">Manquements divers</p>
<ul style="list-style-type: none"> ÷ Existence de règles régissant les partis politiques et associations ; ÷ Amélioration du système électoral au Bénin pour des élections transparentes ; ÷ Existence d'une constitution reconnue comme loi fondamentale ; ÷ Existence d'institutions de la République chargée de l'application des textes constitutionnels : Cour constitutionnelle, Haute Cour de Justice, Cour Suprême ; ÷ Existence d'une réglementation instituant l'indépendance de la justice. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Pléthore de partis politiques ; ♦ Transhumance politique ; ♦ Faiblesse du système électoral (Coût élevé des élections, inexistence de fichier électoral, achat de conscience, installation tardive de la CENA et sa politisation) ; ♦ Mauvaise interprétation de certaines dispositions de la constitution ; ♦ Non application de certaines dispositions de la Cour Constitutionnelle ; ♦ Conflits d'attribution et faiblesse du pouvoir judiciaire ; ♦ Interférences entre les pouvoirs ; ♦ Corruption, politisation, pouvoir de l'argent ; ♦ Confusion des pouvoirs au niveau de l'exécutif.

De façon synthétique, on retiendra qu'en Afrique de l'Ouest, l'état de la gouvernance bénéficie d'un certain nombre d'atouts mais il souffre également de certaines faiblesses résumées dans le tableau suivant :

GOVERNANCE DEMOCRATIQUE	
Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Elections libres, régulières, et assez transparentes ; <input type="checkbox"/> Alternance démocratique ; <input type="checkbox"/> Multipartisme intégral ; <input type="checkbox"/> Armée et forces de sécurité disciplinées ; <input type="checkbox"/> Respect de la laïcité de l'Etat ; <input type="checkbox"/> Animation de la vie politique par les organisations de la société civile, compensant l'effacement des partis politiques ; <input type="checkbox"/> Respect des libertés constitutionnelles, notamment les libertés d'expression, de culte, d'association, de la presse, etc ; <input type="checkbox"/> Reconnaissance de l'opposition et de son rôle dans l'animation de la vie politique et la préservation des idéaux démocratiques ; <input type="checkbox"/> Existence d'une constitution reconnue comme 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Persistance des fraudes et autres irrégularités au cours des consultations électorales ; ▶ Improvisation, faible capitalisation des expériences des CENA successives ; ▶ Politisation de la CENA ; ▶ Coût élevé des élections ; ▶ Non transparence du système de validation des élections ; ▶ Persistance du poids de l'argent et des clivages ethniques et régionaux dans les choix des citoyens, au détriment d'un réel débat d'idées ; ▶ Non animation de la vie politique par les partis politiques ; ▶ Manque de rigueur dans la définition des critères de création des partis politiques ; ▶ Inexistence de mécanismes de financement public

GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

<p>loi fondamentale ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Existence de projets pour améliorer la transparence de l'organisation et du système de validation des élections (LEPI, RENA, etc.) ; <input type="checkbox"/> Existence de textes régissant les partis politiques et associations ; <input type="checkbox"/> Bon fonctionnement des institutions de la République ; <input type="checkbox"/> Existence d'une réglementation instituant l'indépendance de la justice ; <input type="checkbox"/> Renouvellement de la classe politique et de l'Assemblée Nationale avec la 5^{ième} législature. 	<p>des partis politiques ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Transhumance politique ; ▶ Nombre pléthorique des partis politiques ; ▶ Mauvaise interprétation de certaines dispositions de la constitution ; ▶ Non finalisation d'un statut clair de l'opposition ; ▶ Non clarification du concept, du statut et du rôle des organisations de la société civile ; ▶ Existence de groupes religieux influents dans les arcanes du pouvoir. ▶ Difficulté du Parlement à contrôler l'action du gouvernement ▶ Dysfonctionnements internes et externes des institutions (fonctionnement partisan, doubles emplois, manque de transparence, neutralisations, rétentions d'information, etc.) ; ▶ Faiblesse du Pouvoir Judiciaire considéré comme un prolongement de l'Exécutif ; ▶ Interférences entre les pouvoirs ; ▶ Confusion des pouvoirs au niveau de l'exécutif ;
---	--

GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

- ▶ Crise de confiance des citoyens vis-à-vis de la justice ;
- ▶ Corruption dans le système judiciaire ;
- ▶ Transhumance politique
- ▶ Faible gouvernance interne des partis politiques.

Au niveau du contrôle du processus électoral par les organisations non étatiques, il faut reconnaître que les actions ont pendant longtemps consisté en des actions d'observation des élections. Avec l'appui des partenaires au développement, les organisations locales ont à plusieurs reprises organisé des actions de suivi des scrutins électoraux et se prononcent sur leur transparence. Ces actions d'observation seront appuyées par celles de sensibilisation et de conscientisation des populations sur les enjeux des élections pour une plus grande participation des populations. Différentes méthodes seront utilisées au nombre desquelles les banderoles de conscientisation, les sketches, les formations sur les comportements à tenir en période électorale, etc.

Cette détermination des acteurs non étatiques reste à parfaire au Bénin car les voies de recours ne sont pas suffisamment connues des populations.

III- PERSPECTIVES POUR LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE CITOYEN DES ELECTIONS EN VUE DE L'INSTAURATION DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE

Le contrôle citoyen du processus électoral doit s'appuyer notamment sur: la formulation d'alternatives pour l'amélioration des textes de lois, le renforcement de la collaboration entre OSC et médias, l'instauration d'un cadre de concertation et d'orientation par l'audition des candidats sur leurs programme et leurs actions de contrôle.

1. Formulation d'alternatives pour l'amélioration des textes de lois

Les OSC et les autres acteurs non étatiques peuvent participer au contrôle de la gouvernance démocratique en initiant des actions de coopération avec les institutions républicaines en l'occurrence le pouvoir législatif pour un renforcement des capacités professionnelles des intervenants pour la formulation des textes de lois conséquents. Ces actions peuvent aussi inclure la formation des membres des commissions électorales, la mise en place de forum d'échanges et de discussion Parlement/OSC, etc.

L'accent peut être mis sur les objectifs suivants :

- Travailler à une constitutionnalisation des organes de gestion des élections et leur professionnalisation progressive ;
- Mettre en place un forum de discussion Parlement/OSC pour des contributions des OSC sur l'évolution des activités parlementaires notamment dans le cadre de la préparation des élections ;
- Renforcer les capacités des professionnels au service des commissions parlementaires.

2. Renforcement de la collaboration OSC et Médias

La collaboration des médias avec les OSC reste un défi majeur tant pour les médias que pour les OSC. Le renforcement de cette

collaboration peut se faire suivant deux axes à savoir : l'appui à la consolidation de la liberté de presse et le partenariat OSC/Médias.

- Appuyer les actions de luttes pour l'amélioration de la liberté d'expression ;
 - o Intensifier le lobbying pour la liberté d'expression ;
- Renforcer le partenariat OSC/médias pour les sensibilisations ;
 - o Organiser des émissions interactives sur les élections et ses enjeux ;
 - o Encourager la culture de formation professionnelle continue ;
 - o Renforcer la capacité des médias à réaliser des analyses et des reportages approfondis sur les enjeux du développement, les questions sociales et les jeux politiques entre acteurs politiques.

3. Instauration des cadres de concertation et d'orientation des actions de contrôle

Les OSC et autres acteurs non étatiques peuvent aussi travailler à l'amélioration du cadre de concertation du fait des dysfonctionnements que l'on rencontre dans le secteur à savoir le manque de structuration et d'organisation, le déficit de communication, l'absence de leadership visionnaire, etc.

Les actions déterminantes seront entre autres les perspectives d'un Conseil national des OSC, l'organisation de rencontres de réflexion stratégique sur les processus électoraux, l'initiation d'activités de renforcement des capacités des partis politiques pour une meilleure animation de la vie politique, etc.

- Mettre en place un cadre national de concertation des OSC et autres acteurs non étatiques qui permettra la création des ressources locales de financement des élections, des ressources humaines compétentes et le renforcement des capacités institutionnelles des différentes parties prenantes ;
 - o Mise en place d'unités locales de discussion, de réflexion et de sensibilisation sur les élections (à travers les groupes d'apprentissage, les collèges, les Universités, etc.) ;
 - o Initier des rencontres et des études prospectives sur les enjeux des élections démocratiques ;
- Promouvoir la gouvernance interne
 - o Initier des formations à l'endroit des partis politiques sur la gouvernance interne, la création de ressources humaines compétentes, la participation à l'animation de la vie politique ;
 - o Inciter les partis politiques à opérer des réformes internes dont notamment la mise à jour de la liste des adhérents et rendre systématique la possession des cartes de membre ;

- Impliquer les femmes à divers niveaux du contrôle citoyen des élections ;
- Intensifier la sensibilisation des populations à la participation plus active au contrôle citoyen ;
- Organiser des actions de sensibilisation pour une mobilisation à l'établissement des pièces d'identité.
- Faire le lobbying pour la mise en place par l'Etat d'un Fond National de Soutien de l'action démocratique ;
- Initier la formation sur la gestion et la conservation du matériel électoral à l'endroit des membres des commissions nationales électorales.

Ces différentes actions si elles sont entreprises permettront aux différentes parties prenantes d'être mieux impliquées dans le processus électoral et renforceront la participation des populations à l'expression des suffrages. La légitimité, la légalité et la transparence du processus électoral en seront améliorées.

De façon synthétique, les schémas suivants récapitulent les différentes propositions ci-dessus faites.

ANNEXES

CARTOGRAPHIE DE PRISE DE POSITIONS ET PERSPECTIVES POUR LE RENFORCEMENT DU CONTROLE CITOYEN DES ELECTIONS EN VUE DE L'INSTAURATION DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE.

Figure 1 : Amélioration des textes de lois

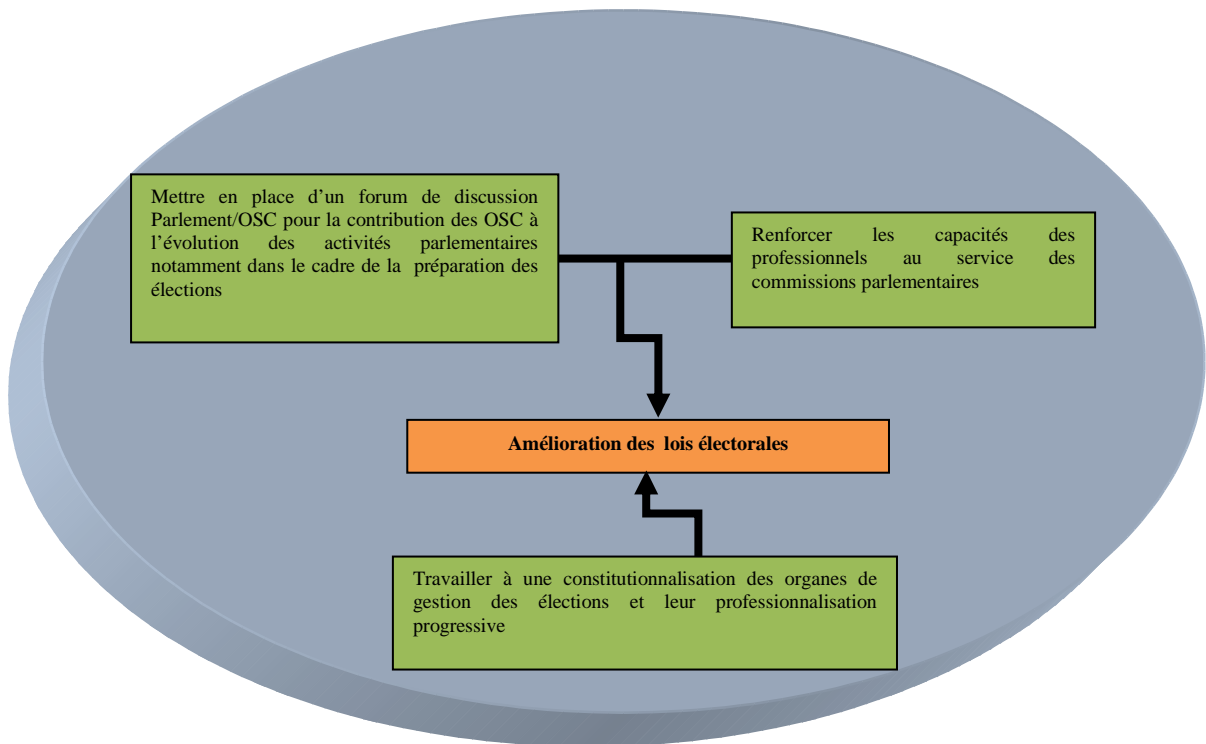


Figure 2 : Renforcer la collaboration OSC/Médias

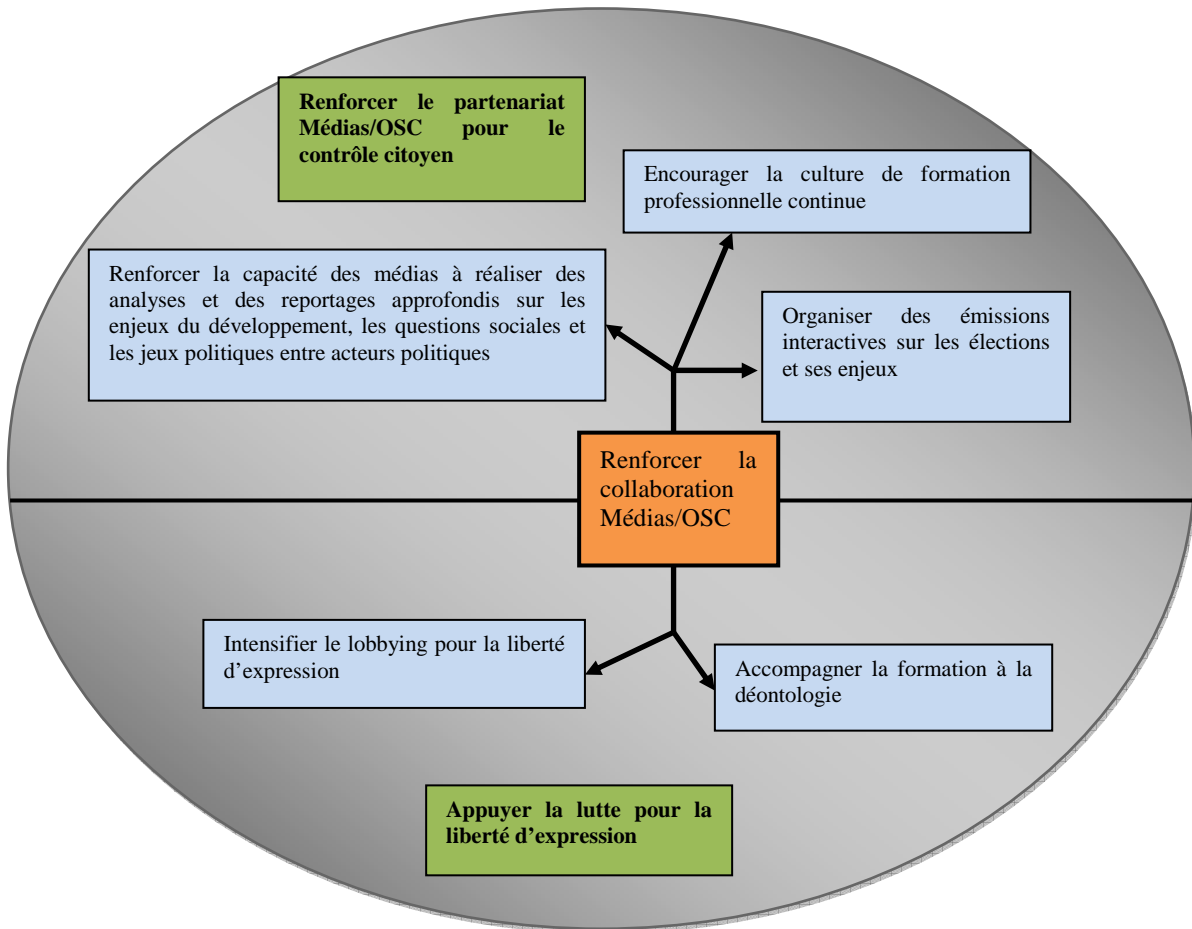
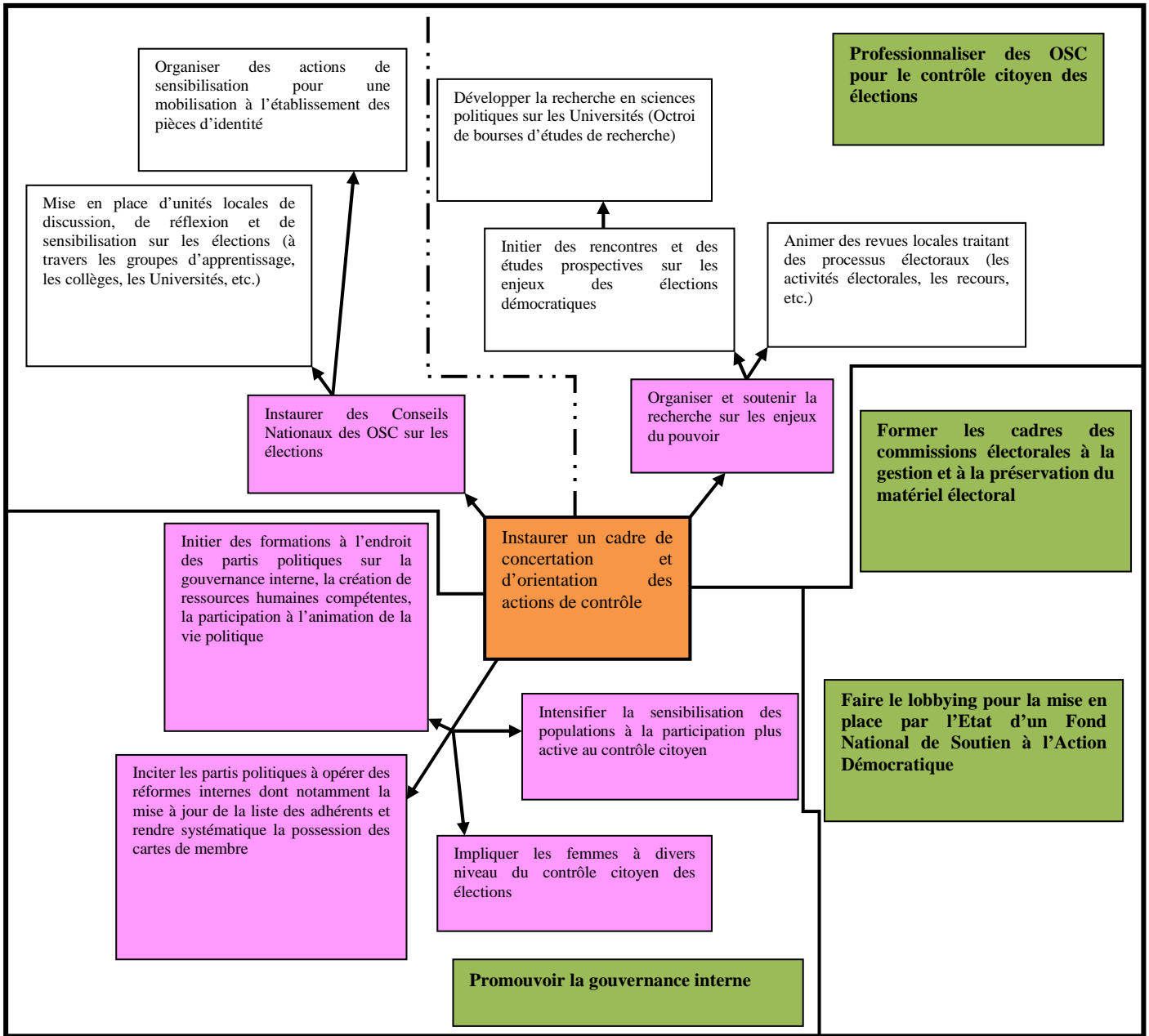


Figure 3 : Instauration d'un cadre de concertation et d'orientation des actions de contrôle



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, articles, rapports, décrets, etc.

- ✓ AFRIQUE CONSEIL, Auto évaluation du Bénin dans le cadre du mécanisme africain d'évaluation par les pairs : volet démocratie & gouvernance politique, Juin 2006, 213 P.
- ✓ AMSELLE J. L., « La politique de la banque Mondiale en Afrique au sud du Sahara » 6 P.
- ✓ Banque Mondiale, « Le contrôle citoyen de l'action publique : une introduction du concept et son application opérationnelle » 10 P.
- ✓ BENIN, « Projet de résolution sur les fichiers électoraux » in Rapport de l'Assemblée Parlementaire de la francophonie XXIXe Session, Niamey, 6 au 9 Juin 2003
- ✓ CAO, Rapport d'évaluation du processus électoral de la présidentielle de mars 2006 au Bénin, Novembre 2006, 250 P
- ✓ CEA, L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique : synthèse du rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005, 76 P.
- ✓ iied, « Contrôle citoyen de l'action publique "CCAP" » in Seg Taada vol2004 n°2
- ✓ iied, « Rapport de synthèse de l'Atelier sur le contrôle citoyen de l'action publique » 14 P.
- ✓ MDEP, Orientations stratégiques de développement au Bénin 2006-2011 : le Bénin émergent, Cotonou
- ✓ OTAYEK R., « les élections : un objet scientifique » 9 P.
- ✓ QUANTIN P., « les élections en Afrique : entre rejet et institutionnalisation » 14 P.
- ✓ Social Watch Bénin, Participation de la société civile à la revue du sommet du millénaire au Bénin : Premier rapport alternatif des organisations de la société civile, Cotonou, 2005
- ✓ TINGBE AZALOU, A. « Bénin 2025 Alafia, par et pour quelle gouvernance ? » Avril 2006