



MISSION D’EVALUATION PREELECTORALE DE EISA
RAPPORT



République du Sénégal

14 - 19 janvier 2019

SIGLES ET ABREVIATIONS

BBY	Benno Bokk Yaakar
CADEG	Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEJP	Commission Episcopale Justice et Paix
CENA	Commission Electorale Nationale Autonome
CC	Conseil Constitutionnel
CNRA	Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel
COSCE	Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Elections
DAF	Direction de l'Automatisation et des Fichiers
DGE	Direction Générale des Elections
MOEI	Mission d'Observation Electorale Internationale
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications
OGE	Organe de Gestion des Elections
OSC	Organisation de la Société civile
PAI	Parti Africain pour l'indépendance
PASTEF	Patriotes du Sénégal pour le Travail, l'Ethique et la Fraternité
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PFANE	Plate-Forme des Acteurs Non Etatiques
PS	Parti Socialiste
PUR	Parti de l'Unité et du Rassemblement
RFC	Rassemblement des Forces du Changement
UMS	Union des Magistrats Sénégalais

Table des matières

SIGLES ET ABBREVIATIONS	1
1. RESUME EXECUTIF.....	3
2. HISTORIQUE ET CONTEXTE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2019 AU SENEGAL. 4	4
3. CADRE JURIDIQUE REGISSANT L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2019.....	6
3.1. La Constitution et le cadre légal.....	6
3.2. Le système électoral.....	8
3.3. Financement des partis et de la campagne électorale	8
3.4. Gestion des élections	8
4. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA PHASE PREELECTORALE	11
4.1. Délimitation des circonscriptions électorales.....	11
4.2. Enrôlement des électeurs	11
4.3. Enregistrement des partis politiques et nomination des candidats	12
4.4. Les médias.....	13
4.5. La société civile	14
4.6. Participation des femmes	14
4.7. Education civique et électorale	16
4.8. Sécurité.....	16
4.9. Campagne électorale.....	16
4.10. Préparatifs de l'organe de gestion des élections	17
RECOMMANDATIONS	19
Avant la prochaine élection présidentielle	19
Pour les élections futures.....	19
ANNEXES	20

1. RESUME EXECUTIF

EISA déploie des missions d'évaluation préélectorales afin de lui permettre d'évaluer l'environnement politique et électoral des pays qui organisent des élections, de déterminer l'état de préparation par les différentes parties prenantes nationales et de s'assurer si le déploiement d'une mission d'observation électorale par EISA et/ou ses partenaires serait bien accueilli par les acteurs principaux dans le pays concerné. Ces missions d'évaluation pré-électorales cadrent avec la vision de EISA qui consiste notamment à œuvrer pour « une Afrique où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation citoyenne sont exercés dans un environnement de paix ». Cette vision se concrétise à travers la promotion d'élections transparentes, de la démocratie participative, d'une culture des droits de l'homme et un renforcement des institutions chargées de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

La Mission d'évaluation préélectorale d'EISA a eu lieu au Sénégal du 15 au 19 janvier 2019. Elle était composée de M. André Kabunda, Directeur Résident de EISA en République Démocratique du Congo et de Mme Jessica Ranohefy Andréas, Représentante de EISA à Madagascar. Elle a tenu des consultations avec les parties prenantes aux élections au Sénégal et remercie celles-ci pour leur contribution à la réalisation de cette évaluation préélectorale.

L'élection présidentielle de 2019 s'inscrit dans un contexte de rupture de dialogue entre le pouvoir en place et les partis d'opposition et rupture de confiance issue des dysfonctionnements des élections législatives de 2017. La Mission a noté l'existence de nombreuses incertitudes sur la fiabilité du fichier électoral et de tensions à la suite des problèmes de distribution de cartes d'électeur. De plus, la carte électorale modifiée près d'un mois avant les élections engendre des difficultés d'identification des bureaux de vote à la fois pour les électeurs et pour les partis politiques.

Le cadre légal est miné par la loi sur le parrainage intégral des candidats promulguée le 5 juillet 2018. Pour l'opposition, cette loi est une violation caractérisée de la Constitution sénégalaise, une volonté d'éliminer certains candidats, une discrimination et même une remise en cause des droits fondamentaux des partis et coalitions de partis politiques. La perception générale est que les mécanismes légaux existants ont été détournés pour écarter une frange de l'opposition des élections. Le Conseil Constitutionnel a retenu cinq candidatures dont aucune femme sur les vingt-sept dossiers de candidatures déposés. Vingt candidatures ont été rejetées pour défaut de parrainage. S'agissant des deux autres candidats, l'un a été exclu pour condamnation judiciaire¹ et l'autre pour absence de qualité d'électeur².

L'absence de régulation et de contrôle des fonds de campagne et de code de conduite des partis/candidats constituent des facteurs pouvant accentuer les dérives au cours de la campagne électorale. La société civile, bien qu'impliquée dans l'éducation et la sensibilisation électorales, apparaît comme politisée, beaucoup de membres ayant été coptés par des partis politiques. Cette image tend à affaiblir sa crédibilité et ses mouvements.

En dépit des tensions entre les partis politiques, notamment le pouvoir et l'opposition, rien ne permet de douter de la tenue d'élections crédibles et démocratiques au Sénégal. Il va sans dire que le déploiement des missions d'observation électorales internationales est à souhaiter pour accompagner le peuple Sénégalais à poursuivre son chemin vers la démocratie.

¹ Khalifa Sall du PS

² Karim Wade du PDS

2. HISTORIQUE ET CONTEXTE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 AU SENEGAL

L'élection présidentielle du 24 février s'inscrit dans un contexte de fortes dissensions au sein de la classe politique. Huitième scrutin de ce genre depuis l'indépendance, ce rendez-vous constitue une première expérimentation des réformes constitutionnelles adoptées par référendum en 2016. Quoique celles-ci ne touchaient pas spécifiquement la présidentielle, cette dernière fait figure de nouveau test de popularité des changements opérés depuis par le parti au pouvoir.

Le Sénégal a une longue expérience électorale avec des scrutins tenus à intervalles réguliers. Dès son accession à l'indépendance, le Sénégal opte pour un pluralisme partisan. Mais en 1962, une crise institutionnelle entraîne l'instauration d'un parti unique de fait. Dès 1974, les autorités politiques renouvellent leur choix d'un multipartisme à petits pas par la reconnaissance du Parti Démocratique Sénégalais (PDS), un parti d'opposition libéral créé par Abdoulaye Wade. Les élections législatives de 1974 seront ainsi les premières élections multipartites depuis l'indépendance et verront la percée du parti libéral. Pour la première fois, l'Assemblée nationale sera composée de députés du parti au pouvoir et de l'opposition.

La loi n°76-01 du 19 mars 1976 instaure un multipartisme limité à trois partis politiques. Les formations légalisées devaient s'identifier à un courant idéologique, notamment le socialisme, le libéralisme ou le communisme. Sur la base de ce cadre furent reconnus le Parti Socialiste (PS), le Parti démocratique sénégalais (PDS) et le Parti africain pour l'indépendance (PAI). La loi n°78-60 du 28 décembre 1978 a élargi le nombre de partis politiques en reconnaissant un courant conservateur. Le Sénégal fonctionne à partir de cette période avec un multipartisme limité à quatre partis politiques. Mais dès son accession au pouvoir en 1981, le Président Abdou Diouf a instauré le multipartisme intégral par la loi constitutionnelle du 6 mai 1981.

L'élection présidentielle de 1992 s'est tenue sur fond de tensions sociales et politiques. En effet, de larges concertations ont été menées avec tous les acteurs et ont conduit à l'adoption d'un code électoral consensuel. Ce code est le premier à reconnaître les candidatures indépendantes et est toujours le texte légal et réglementaire régissant toutes les élections jusqu'à ce jour.

En 2000, le Sénégal connaît sa première alternance politique avec l'arrivée au pouvoir du libéral Abdoulaye Wade. Il fait adopter une nouvelle Constitution en 2001, limitant à deux le nombre de mandat présidentiel, et enclenche plusieurs révisions controversées de la Loi fondamentale. En 2007, Abdoulaye Wade est réélu à un deuxième mandat.

L'élection présidentielle de 2012 est précédée par une période d'instabilité liée notamment aux modifications constitutionnelles introduisant, entre autres, un ticket Président de la République et un Vice-président élu avec au moins 25% des suffrages exprimés. Cette initiative a été violemment contestée par l'opposition, la société civile et les citoyens ordinaires. Les résultats définitifs du premier tour de l'élection présidentielle ont qualifié pour le second tour Abdoulaye Wade avec 34,81% des suffrages exprimés et Macky Sall avec 26,58%. Le taux de participation de 51,58% a été en nette baisse par rapport au dernier scrutin présidentiel de 2007 qui avait atteint 70,52%.

Pour le second tour de l'élection présidentielle de 2012, Macky Sall a reçu le soutien des 12 candidats perdants en lice au premier tour, ainsi que du bureau des Assises nationales. Ces appuis souhaitaient mutualiser leurs forces en apportant des moyens humains, matériels et financiers. Le 10 mars, l'opposition a décidé de créer le Rassemblement des forces du changement (RFC) (Benno Bokk Yakaar - Unis pour le même espoir), qui devint dès lors le nouveau cadre privilégié des actions des opposants au Président sortant. De son côté, le Président Wade misait sur la mobilisation de l'électorat abstentionniste, sur les défections potentielles de certains cadres de partis de l'opposition dans les départements, sur l'influence des notables ainsi que les consignes de vote de chefs de confréries musulmanes.

Au second tour de l'élection présidentielle, le candidat Macky Sall remporte le scrutin avec 1.909.244 voix, contre 719.369 au premier tour avec sa coalition « Macky 2012 », soit 65,80% des suffrages exprimés. Abdoulaye Wade a totalisé 992.556 voix, soit 34,20%.

Alors que les dysfonctionnements enregistrés par tous les observateurs lors des élections législatives de juillet 2017 pèsent encore sur le climat politique du pays et ont entamé la confiance des acteurs, les liens entre le pouvoir et les partis d'opposition sont totalement rompus, laissant transparaître des risques de tensions sur le processus électoral en cours.

Le contexte politique préélectoral 2019 est marqué par de nombreuses incertitudes sur le fichier électoral et les cartes d'électeurs. L'instauration des cartes nationales d'identité CEDEAO³ dans un délai relativement court ayant précédé les législatives de 2017 avait suscité beaucoup de confusions et donc des tensions dont les impacts se font encore ressentir à la veille du scrutin présidentiel avec les problèmes de distribution de cartes mais aussi des erreurs matérielles figurant sur ces cartes.

De plus, la loi sur le parrainage intégral des candidats promulguée le 5 juillet 2018, élargie aux candidats des partis politiques alors qu'elle s'appliquait depuis 1992 aux candidats indépendants lors des élections législatives, est perçue par l'opposition comme un outil d'exclusion et non celui de sélection. L'opposition continue de considérer cette loi comme étant une violation caractérisée de la Constitution sénégalaise, une volonté d'éliminer certains candidats, une discrimination et même une remise en cause des droits fondamentaux des partis et coalitions de partis politiques.

La phase préélectorale s'est également distinguée par les affaires judiciaires impliquant des personnalités politiques connues. Dans un contexte de fortes tensions entre le parti au pouvoir et l'opposition, le traitement de ces contentieux a été perçu comme une manipulation du système judiciaire au détriment de l'opposition classique menée par le PDS et l'opposition émergente, représentée par le Parti Socialiste (PS). Dans les faits, la faible alternative laissée à l'opposition, dont les recours se sont progressivement amenuisés, a altéré la confiance en l'indépendance de l'appareil judiciaire.

En signe de protestation contre les différents points de désaccord entre l'opposition et le parti au pouvoir, une frange de cette dernière s'est inscrite dans une logique de boycott systématique de toutes les structures mises en place afin de parvenir à une organisation consensuelle de l'élection présidentielle. Ainsi, une partie de la classe politique s'est volontairement exclue du cadre de concertation sur le processus électoral, comités de pilotage et technique de l'audit du fichier électoral, commission ad hoc sur les modalités du parrainage, comité de suivi des recommandations issues de l'audit du fichier électoral. Cette démarche a eu pour effet de laisser les partis politiques concernés en marge de toutes les décisions relatives au processus électoral. Si cette stratégie visait à contrecarrer des tentatives jugées biaisées par la plupart des partis rencontrés par la Mission, elle semble avoir miné leur influence et leur champ d'action, les décisions prises dans ces cadres s'étant imposées à eux sans qu'ils ne s'y soient réellement préparés. Dans un contexte où l'opposition souffre déjà d'un manque de cohésion, la logique de boycott paraît finalement s'être jouée à son détriment en l'affaiblissant davantage face à une coalition au pouvoir plus organisée et avançant en front uni.

Il a fallu attendre la Décision du Conseil Constitutionnel du 14 janvier 2019 portant publication de la liste provisoire des candidats pour qu'un début d'unité émerge au sein de l'opposition. En écartant le Maire de Dakar, Khalifa Sall, et en excluant, pour la première fois, d'une élection présidentielle le PDS avec le rejet de la candidature de Karim Wade, cette décision va venir confirmer l'image d'une opposition démunie, devant nécessairement s'organiser pour ne pas perdre davantage de terrain à quelques semaines du scrutin présidentiel.

³ Ces nouvelles cartes d'identité fusionnent la carte nationale d'identité et la carte d'électeur.

La Mission note que la tension entre les partis politiques, notamment le pouvoir et l'opposition, est palpable et, les conditions ne sont pas réunies pour des élections apaisées. Le processus électoral est à haut risque avec l'exclusion de personnalités qui sont assez populaires. Celle-ci est perçue par une importante frange de l'opinion, comme une volonté d'exclusion des sérieux candidats aux élections de 2019.

3. CADRE JURIDIQUE REGISSANT L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2019

L'élection présidentielle du 24 février 2019 est organisée en vertu de la Constitution du Sénégal de 2001 dans sa dernière version révisée en 2016, le code électoral tel que modifié par la Loi n°2018-022 du 04 Juillet 2018, les Décret n°2017- 170 du 27 janvier 2017 et Décret n° 2018-253 du 22 janvier 2018 portant fixation de la date de la prochaine élection présidentielle ainsi que les lois spécifiques relatives au Conseil Constitutionnel et à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA).

3.1. La Constitution et le cadre légal

Adoptée en 2001, la Constitution du Sénégal pose les fondements pour la tenue d'élections démocratiques en consacrant dès son Préambule les principes de « *consultations transparentes et démocratiques* » comme moyen d'expression de la souveraineté nationale ; d'égal « accès de tous les citoyens, sans discrimination à l'exercice du pouvoir » et en reconnaissant le rôle primordial de l'opposition dans le jeu démocratique. Elle garantit en son article 3 l'universalité, l'égalité et le caractère secret du suffrage à tous les nationaux, sans distinction de sexe, âgé de 18 ans révolus et jouissant de leurs droits civils politiques. L'article 7 pose expressément le principe d'égalité hommes-femmes, y compris dans l'accès aux mandats et fonctions, encourageant ainsi l'inclusivité de tout processus électoral à travers la participation de tout citoyen, sans discrimination de sexe. Ces différentes prescriptions sont conformes aux standards internationaux posés par les instruments auxquels est partie le Sénégal, dont la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 qui énonce la libre et égale participation de tous les citoyens à la direction des affaires publiques (article 5) en étant qu'électeur ou candidat. En outre, le Sénégal a fait siennes les prescriptions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 et protège ainsi les libertés fondamentales dont les libertés d'opinion, d'expression, de réunion et de manifestation.

L'article 27 de la Constitution fixe la durée du mandat présidentiel à cinq ans, renouvelable une seule fois. Cette limitation, instaurée à la suite du référendum constitutionnel de 2016 du nombre de mandat présidentiel, est de nature à faciliter l'alternance politique au pouvoir promue par la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (CADEG) de 2007, entrée en vigueur en 2012. La candidature à la présidentielle est ouverte à tout citoyen à condition qu'il soit exclusivement de nationalité sénégalaise ; qu'il jouisse de ses droits civils et politiques et qu'il soit âgé de 35 ans au moins le jour du scrutin (article 28). Il doit également savoir lire, écrire et parler la langue officielle, c'est-à-dire le français⁴. Outre ces conditions, la Loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 a introduit dans le Code électoral la notion de « sénégalais électeur » (article L57) soumettant ainsi la possibilité de se porter candidat à la qualité d'électeur. Cette nouvelle disposition durcit l'accès à la magistrature suprême et a d'ailleurs été à la base de l'exclusion controversée de la candidature de Karim Wade.

Outre les règles posées par la Constitution, l'élection présidentielle de 2019 est également régie par le Code électoral. Codifiées depuis 1992 à la suite de larges consultations qui en ont fait de ce code un outil consensuel, les règles électorales ont toujours été le principal enjeu des luttes politiques. Elles évoluent en général à la veille des échéances électorales par le moyen de

⁴ Article 1 de la Constitution

concertations. Cette pratique semble jusque-là avoir permis la succession de processus électoraux acceptés par le plus grand nombre. Cependant, le processus électoral en vue du scrutin présidentiel de 2019 s'inscrit dans un contexte de contestations fortes liées à la révision du Code électoral intervenue en juillet 2018, soit près de 06 mois après le décret en fixant la date⁵. Bien que des consultations aient également été menées, la généralisation et les modalités de mise en œuvre du système de parrainage ont suscité beaucoup de réticence, y compris de la part des partis politiques et de la société civile, mettant à mal la tenue sereine de la prochaine échéance électorale. En effet, la Loi n°2018-22 du 04 juillet 2018 soumet la recevabilité de la candidature à l'élection présidentielle à un quorum de signatures. Ainsi, le nouvel article L115 du Code électoral dispose que « *pour être recevable, toute candidature doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant au minimum, 0,8% et, au maximum, 1% du fichier électoral général* ».

Le principe du parrainage n'est pas tout à fait nouveau puisqu'il est appliqué depuis 1993 pour les candidatures indépendantes à la présidentielle⁶ afin de garantir la représentativité du candidat. Cette généralisation du système répond à la nécessité de juguler la profusion de candidatures qui avait, en partie, contribué aux difficultés observées lors des élections législatives de 2017⁷. La volonté est donc de rationaliser la compétition politique d'autant qu'actuellement il existe environ 300 partis politiques au Sénégal. La grande majorité de ces derniers ne peuvent se prévaloir d'une véritable activité et ne remplissent pas les obligations légales qui leur incombent, rendant difficile la mesure de leur représentativité. Ainsi, ce principe de filtrage des candidatures comme moyen de réguler le jeu démocratique semble ne pas faire débat. En revanche, sa mise en œuvre est perçue par la majorité des interlocuteurs de la mission comme un moyen d'exclusion et favorisant le parti au pouvoir. Par ailleurs, les conditions de vote de la loi dans l'urgence sont venues renforcer cette perception qui n'est pas de nature à instaurer la confiance dans le processus électoral en cours. Ce climat de méfiance est également accru par la faiblesse des informations relatives au logiciel de traitement des fiches de parrainage et à l'absence de moyen de vérification de la part des candidats.

Outre les controverses liées au nouveau système de parrainage, cette nouvelle loi pose dans ses dispositions un certain nombre de difficultés quant à la préservation de l'intégrité du vote et au respect de l'égalité. Premièrement, en n'instituant aucun autre critère objectif que le principe du premier déposant pour la validation des parrainages, l'article 57 de cette loi exclut arbitrairement du processus de traitement des dossiers tout candidat dont le seul manquement serait d'être arrivé après le premier. Il rompt ainsi avec le principe fondamental d'égalité entre tous les candidats consacrés par les lois sénégalaises et les instruments internationaux. Ce principe suppose en effet que les critères sur lesquels se fonde l'organisation d'une élection soient objectifs et identiques pour tous afin de ne pas priver arbitrairement un citoyen de son droit d'y participer. Bien que la loi offre la possibilité au candidat lésé de régulariser la situation par « *le remplacement jusqu'à concurrence du nombre de parrainages invalidés* », le délai de quarante-huit heures accordé semble insuffisant et fait peser des lourdeurs supplémentaires sans raison objective. Deuxièmement, le caractère public du parrainage citoyen crée un risque pour la préservation du secret du vote tout en plaçant l'électeur dans une situation de vulnérabilité aux intimidations et autres risques d'achat de conscience pouvant miner l'intégrité et le caractère libre de son choix.

⁵ Décret n° 2018-253 du 22 janvier 2018 portant fixation de la date de la prochaine élection présidentielle (<https://www.sec.gouv.sn/d%C3%A9cret-n%C2%B0-2018-253-du-22-janvier-2018-portant-fixation-de-la-date-de-la-prochaine-%C3%A9lection>)

⁶ Soit 10 000 parrains citoyens au niveau national, à raison de 500 par région dans la moitié des régions

⁷ En 2017, 47 listes s'étaient portées candidates aux législatives semant une certaine confusion au sein de l'électorat et engendrant des problèmes d'organisation le jour du vote en raison du nombre important de bulletins.

3.2. Le système électoral

L'article 26 de la Constitution prévoit que le Président de la République est élu au suffrage universel, au scrutin majoritaire à deux tours. Si aucun des candidats présents au premier tour n'obtient la majorité absolue, un second tour est organisé entre les deux prétendants ayant obtenu le plus de voix le troisième dimanche après la publication des résultats par le Conseil Constitutionnel (article 33). Le candidat obtenant la majorité relative lors du deuxième tour est élu. Contrairement au système électoral utilisé pour les élections législatives, le mode de désignation du Président de la République fait consensus. La possibilité d'un deuxième tour ouvre la voie à la reconfiguration des rapports de force par le jeu des alliances même si le taux de participation joue alors un rôle déterminant pour la représentativité du président élu. Il peut, en effet, en résulter une distorsion entre le nombre de voix obtenues par le candidat vainqueur et l'ensemble du corps électoral dans l'hypothèse d'un fort taux d'abstention. Il reste que, compte tenu du nombre de sièges à pourvoir, ce système semble le plus adéquat expliquant l'absence de débat sur cette question au Sénégal.

3.3. Financement des partis et de la campagne électorale

L'article 3 de la Loi 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques leur impose de déposer chaque année leur compte financier de l'exercice écoulé, « *au plus tard le 31 janvier* ». Cette obligation permet de contrôler la provenance de leurs ressources qui ne doivent pas provenir de « l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal »⁸. Elle facilite également le traçage de tout éventuel financement illicite des partis. Cependant, alors que peu de partis se soumettent à cet exercice, la sanction de dissolution n'est que rarement appliquée à leur encontre limitant ainsi l'impact de cette mesure. En outre, en dehors de cette prescription, le cadre légal sénégalais ne comprend pas d'autres mécanismes pour le contrôle des sources de financement des partis politiques. Cette lacune engendre une certaine opacité autour de la question du financement des partis politiques et contribue à accroître l'influence indue de l'argent sur la vie politique. Cette absence de contrôle des sources de financement altère ainsi l'honnêteté et l'intégrité des processus électoraux.

S'agissant de la campagne électorale, les lois du Sénégal sont muettes quant à la question de son financement. Le code électoral comporte quelques indications sur la contribution de l'Etat qui se limite à la prise en charge de « *l'impression des affiches et des circulaires de propagande des candidats ou listes de candidats* » (articles R80 et R82). Aucun plafonnement des dépenses de campagne n'étant prévu, l'absence de financement des campagnes électorales creuse davantage les écarts entre les candidats. Ces lacunes portent atteinte au principe d'égalité promu par la Constitution du Sénégal, entre les partis/candidats qui concourent lors des différentes échéances électorales.

3.4. Gestion des élections

Au Sénégal, la gestion et l'organisation des élections impliquent un certain nombre d'entités qui sont :

- Le Ministère de l'Intérieur, qui est « *compétent pour la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires* » (article L1 du Code électoral). Il « assure la gestion des listes électorales et du fichier général des électeurs » (article L2). Le Ministère de l'Intérieur, également dénommé Ministère chargé des Elections, s'appuie sur deux directions techniques centrales, à savoir la Direction Générale des Elections (DGE) et la Direction de l'Automatisation et des Fichiers (DAF). Ces compétences sont exercées avec le Ministère des Affaires Etrangères pour les opérations électorales dans les circonscriptions situées à l'extérieur du pays.

⁸ Article unique de la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la Loi 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques

- Au niveau décentralisé, le Ministère chargé des Elections est soutenu par les Autorités Administratives⁹ (article L3) qui gèrent les opérations électorales de leur ressort territorial à travers les commissions administratives de communes pour les révisions des listes électorales (article L39) ou les commissions chargées de la distribution des cartes d'électeurs (article L54). Les Préfets et Sous-préfets sont également en charge de la désignation des membres des bureaux de vote (article L70) ;
- La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), créée par la Loi du 11 mai 2005, qui dispose de pouvoirs étendus tout au long du processus électoral. Cette autorité administrative indépendante « *contrôle et supervise l'ensemble des opérations électorales et référendaires* » (Article L5 du Code électoral). Elle est également chargée de veiller à la stricte application et de faire respecter la loi électorale par tous les acteurs. Sa présence est ainsi obligatoire à toutes les phases clés de la conduite des élections, de l'inscription sur les listes électorales à la proclamation provisoire des résultats. Afin de mener à bien ses missions, la CENA possède des prérogatives d'investigation, de mise en demeure, d'injonction, de rectification, de dessaisissement et de substitution d'action en cas de manquements (article L6) ;
- Le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA), institué par la Loi 2006-04 du 4 janvier 2006, qui est une autorité indépendante de régulation des médias ayant, entre autres, pour mission de veiller à « *l'accès équitable des partis politiques (...) aux médias audiovisuels* » et « *au respect des principes d'équité et d'équilibre entre tous les partis* »¹⁰. Cet organe s'assure ainsi du pluralisme dans le paysage audiovisuel. De manière plus spécifique, le CNRA s'assure qu'aucun acte de propagande n'intervienne sur les médias, dans les trente jours précédant l'ouverture de la campagne officielle (article L61). En cas de manquement, il peut prononcer une sanction sous forme de réparation à l'encontre du contrevenant. En outre, le CNRA veille à « *l'égalité entre les candidats dans l'utilisation du temps d'antenne* » au cours de la campagne électorale (article LO 125).

Ainsi, l'organisation des élections est assurée par le Ministère de l'intérieur en charge des tâches administratives et logistiques. A l'action de l'exécutif s'articulent des acteurs des institutions indépendantes comme le CNRA ou la CENA, organe administratif dont les membres sont nommés par le chef de l'Etat, pour instaurer un certain équilibre. Cependant, cette structure mixte des organes de gestion des élections (OGE) est de plus en plus contestée par les partis politiques et la société civile. En effet, l'impartialité du Ministre de l'intérieur a été mise en cause par l'opposition comme par la société civile, à la suite de sa déclaration en février 2018 en faveur de la réélection du Président sortant dès le premier tour. Ceci a contribué à un climat de défiance envers les autorités en charge d'organiser les élections. De même, la nomination des membres du CENA par le pouvoir exécutif tend à altérer l'image de neutralité et d'indépendance requis de la part de toute OGE. Cette méfiance est accrue par l'impact limité de la CENA qui, malgré des pouvoirs élargis, semble peu proactive face aux différents écueils qui entravent la bonne organisation des processus électoraux depuis 2017. A titre d'exemple, la CENA n'émet que rarement un positionnement, et ce même dans les périodes particulièrement critiques comme lors des manquements dans la distribution des cartes d'électeurs. L'étendue de ses prérogatives lui confère un rôle important qui suscite des attentes qu'elle ne peut pas satisfaire, du fait même de son mode de nomination. De fait, son impartialité est mise en doute par certains dans l'opposition. Ainsi, la CENA tout comme les autres entités chargées de gérer les élections ne sont pas perçues comme des arbitres neutres et en mesure de faire respecter les règles du jeu.

⁹ Préfets et Sous-préfets essentiellement

¹⁰ Articles 7 et 15, Loi 2006-04 du 4 janvier 2006

- Si les parties prenantes sont unanimes quant au rôle régulateur que joue la loi sur le parrainage sur le jeu démocratique, certaines d'entre elles décrivent non seulement le contexte dans lequel cette loi a été adoptée mais aussi ses modalités pratiques de mise en œuvre qui ont eu un impact négatif sur le contexte préélectoral. Ce climat n'est pas de nature à conduire à une tenue sereine de l'élection présidentielle du 24 février 2019.
- En instituant le principe du premier déposant comme seul critère d'invalidation provisoire d'une candidature, la loi sur le parrainage rompt avec le principe d'égalité. En outre, le caractère public du parrainage citoyen place l'électeur dans une situation de vulnérabilité aux intimidations et autres risques d'achat de conscience pouvant miner l'intégrité et le caractère libre et secret de son choix.
- Dans un contexte où la compétition politique risque d'être particulièrement tendue, l'absence de régulation et de contrôle des fonds de campagne et de code de conduite des partis/candidats constituent des facteurs pouvant aggraver les dérives au cours de la campagne électorale. La Mission réitère les recommandations de la société civile et des précédentes missions d'observation électorale sur la nécessité d'un plafonnement et d'un contrôle effectif des sources de financement, en particulier en période électorale, afin de garantir le principe d'égalité entre tous les candidats, gage de toute élection crédible et inclusive.

4. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA PHASE PREELECTORALE

4.1. Délimitation des circonscriptions électorales

Au regard du Code électoral, l'ensemble du territoire de la République du Sénégal constitue la circonscription électorale pour l'élection présidentielle.

Pour l'élection du 24 février 2019, la DGE a modifié la carte électorale de la manière suivante :

- Total des Lieux de vote¹¹ du Territoire National : 6 549
- Total des Bureaux de vote du Territoire National : 14 651
- Total des lieux de vote de L'Etranger : 370
- Total des Bureaux de vote de L'Etranger : 746
- Total Général des Lieux de vote : 6 919
- Total Général des bureaux de vote : 15 397

Selon les parties prenantes rencontrées, cette modification de la carte électorale s'est faite dans des conditions opaques. De plus, ces parties n'ont pas d'informations sur les raisons ayant motivé cette décision. La Mission de EISA est d'avis que cette modification de la carte électorale avec la création de nouveaux centres de vote engendre des difficultés à la fois pour les électeurs qui peuvent se retrouver dans un nouveau centre plus éloigné et être ainsi démotivé ; et pour les partis politiques qui disposent de peu de temps pour mettre en place un mécanisme de suivi et d'observation du scrutin.

4.2. Enrôlement des électeurs

L'article L27 du code électoral reconnaît la qualité d'électeur aux sénégalais des deux sexes âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant frappés d'aucun des cas d'empêchement prévu par les articles L31 et L32 du code électoral. Il s'agit notamment des personnes condamnées pour crime ou à une peine d'emprisonnement sans sursis et des personnes interdites de voter par une juridiction pénale de droit commun.

Le fichier général des électeurs a connu une évolution majeure par le biais de la refonte partielle des listes électorales opérée entre les mois d'octobre 2016 et d'avril 2017. Cette opération a été menée concomitamment avec l'établissement de la nouvelle carte nationale d'identité biométrique CEDEAO qui, conformément à l'article L53 du Code électoral, comporte au verso des données électorales et fait office de carte d'électeur.

Le Code électoral, à son article L39 alinéa 5, dispose « qu'avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle des listes électorales est décidée par décret pour définir les conditions et modalités d'organisation de cette importante phase du processus électoral ». Ainsi, par le Décret n°2018 - 476 du 20 février 2018, le fichier national a été revu exceptionnellement du 1er mars au 30 avril 2018 et comprend à la fois les électeurs inscrits sur le territoire national et ceux de l'étranger. Le fichier actuel compte 6 373 451 électeurs nationaux et 309 592 inscrits dans les circonscriptions de l'étranger, soit un total de 6 683 043 électeurs. Il est à noter que Dakar, Thiès et Diourbel comptent à eux seuls 53% de l'électorat. La région de Dakar a, à elle seule, un poids électoral de 33%. Cette opération a permis d'enrôler de nouveaux électeurs, de modifier leurs informations (changement d'adresse etc.) et de corriger les anomalies constatées lors des législatives de 2017. Ainsi, à la fin de toutes ces opérations, 450 000 nouveaux électeurs ont été enregistrés dans le fichier national.

La Mission a noté le problème persistant de la non inscription des primo votants déjà observé lors des législatives de 2017 alors que les jeunes sont nombreux à vouloir aller voter. Le fait que

¹¹ Le lieu de vote dans le contexte électoral sénégalais correspond au centre de vote.

le fichier électoral ne soit pas accessible en amont constitue un frein au système de parrainage dans la mesure où les aspirants candidats doivent pouvoir identifier les électeurs effectivement inscrits pour les parrainer. Ceci pourrait expliquer en partie le nombre élevé de candidatures rejetées pour la présidentielle.

Par ailleurs, le retard dans la distribution des cartes d'électeurs présentait le risque de priver une partie des électeurs de leur droit d'exercer leur droit de vote. Après le passage de la Mission, le Ministère de l'Intérieur a mis en place, le 1^{er} février 2019, une plateforme SMS qui permet d'informer les électeurs (pour tous les opérateurs téléphoniques) sur la disponibilité de leur carte de l'électeur et l'endroit où ils peuvent la retirer. A partir de la base des données des cartes produites, surtout les cartes concernées par la révision exceptionnelle, un message est envoyé aux électeurs concernés sur leurs numéros de téléphone. Par ailleurs, cette plateforme informe les électeurs impactés par le changement de lieu ou de bureau de vote et les invite à retirer leurs nouvelles cartes.

La Mission a constaté qu'un faible consensus politique entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition politique prévaut sur la préparation des élections. Ainsi le fichier électoral fait l'objet d'une forte controverse politique sur sa fiabilité. Les actions du gouvernement pour corriger ses éventuelles imperfections ne suffisent pas à rassurer les parties prenantes

4.3. Enregistrement des partis politiques et nomination des candidats

La Constitution garantit en son article 2 le droit de vote et aux termes de l'article L. 57 du code électoral modifié par la Loi n° 2018-22 du 4 juillet 2018, tout Sénégalais électeur remplissant les conditions définies par la loi et n'étant dans aucun cas d'incompatibilité ou d'incapacité peut faire acte de candidature à une élection.

Les candidatures sont portées soit par un parti politique légalement constitué, soit par une coalition de partis politiques légalement constitués, soit par une entité regroupant des personnes indépendantes qui sont astreintes au parrainage par une liste d'électeurs. Pour être admis comme candidat indépendant, il faut n'avoir milité dans aucun parti politique ou avoir cessé d'appartenir à un parti politique depuis au moins un an.

Le Président de la République du Sénégal a signé le Décret n°2018-253 du 22 janvier 2019 portant fixation de la date de la prochaine élection présidentielle. Selon l'article L 115 du code électoral, la candidature à la présidence de la République doit comporter :

- 1) les prénoms, nom, date, lieu de naissance et filiation du candidat ;
- 2) la mention que le candidat est de nationalité sénégalaise et qu'il jouit de ses droits civils et de ses droits politiques, conformément aux dispositions du titre premier du Code électoral ;
- 3) le numéro de la carte d'électeur ;
- 4) la mention que le candidat a reçu l'investiture d'un parti politique légalement constitué ou d'une coalition de partis politiques légalement constitués ou d'une entité regroupant des personnes indépendantes ;
- 5) la photo et la couleur choisies pour l'impression des bulletins de vote et éventuellement le symbole et le sigle qui doivent y figurer ;
- 6) la signature du candidat.

Pour être recevable, toute candidature doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant, au minimum, 0,8 % et, au maximum, 1% du fichier électoral général. Ces électeurs doivent être domiciliés dans au moins sept régions à raison de deux mille au moins par région. Un électeur ne peut parrainer qu'un (01) candidat.

Aux termes de l'article L117 du code électoral, les candidats sont astreints au dépôt d'un cautionnement qui doit être versé à la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour la présidentielle

de 2019, chaque candidat a versé une somme de 30 millions de francs, soit environ 45 600 euros. Cette somme est remboursée en cas de rejet de candidature ou si le candidat retenu obtient au moins 5% des suffrages exprimés dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation définitive des résultats.

Le 14 janvier 2019, le Conseil Constitutionnel a publié une liste provisoire de cinq (05) candidatures sur les vingt-sept (27) dossiers de candidatures déposés. Vingt (20) candidatures ont été rejetées pour défaut de parrainage. Les deux autres candidatures ont été invalidées pour condamnation judiciaire dans le cas de Khalifa Sall et non inscription sur les listes électorales pour le cas de Karim Wade. La liste définitive était publiée le 20 janvier 2019. Ainsi, le scrutin du 24 février 2019 présente une figure inédite au Sénégal par le faible nombre de candidats (05 contre 14 en 2012 et 15 en 2007) et par l'absence de partis historiques puisque le Parti socialiste sénégalais et l'Alliance des forces de progrès soutiennent le président sortant Macky Sall, et que le PDS n'a pu faire valider par le Conseil Constitutionnel la candidature de Karim Wade. Si trois des candidats sont des anciens ministres et premiers ministres du libéral Abdoulaye Wade (Madické Niang, Macky Sall et Idrissa Seck), les deux autres candidats représentent des courants jusqu'alors absents de l'élection présidentielle. Il s'agit d'Ousmane Sonko des Patriotes du Sénégal pour le Travail, l'Ethique et la Fraternité (PASTEF) versant vers le nationalisme et, de El Hadji Sall du Parti de l'Unité et du Rassemblement (PUR) assumant son appartenance à une confrérie religieuse.

La Mission d'évaluation de EISA a noté que l'opposition regroupée dans un collectif est dans une posture de récusation du Ministre de l'intérieur et de la CENA, dans la défiance vis-à-vis de la justice, en particulier du juge électoral. Elle en appelle aux populations et laisse planer des menaces sur la tenue de l'élection présidentielle. Dès lors, il y a un potentiel risque de violences électorales et un fort risque de contestations des résultats en cas de victoire de Macky Sall.

4.4. Les médias

La liberté d'expression et la liberté de la presse sont garanties par des engagements énumérés dans le Préambule de la Constitution, ainsi que par ses articles 8, 10 et 11.

Au Sénégal, les organes de presse jouissent d'un climat favorable qui leur garantit un haut niveau de liberté d'expression. Le paysage médiatique, foisonnant et varié, est constitué de plus de 200 stations de radios publiques, privées et communautaires et d'une quinzaine de chaînes de télévision, ainsi qu'une vingtaine de titres de journaux. Le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications (NTIC) a entraîné celui des réseaux sociaux, qui gagnent en influence.

La période électorale est régie par le Code électoral, les lois organiques sur la presse et les dispositions arrêtées par le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA), l'organisme responsable de la supervision et du contrôle de tous les médias pendant cette période. En vertu de l'article L63 du code électoral, le CNRA encadre la couverture médiatique des différentes phases électorales à la lumière du code électoral. Le CNRA fixe les règles concernant les conditions de productions, de programmation et de diffusion des émissions réglementées des médias audiovisuels pendant les campagnes électorales. Les médias publics et privés de l'audiovisuel ou de la presse écrite doivent respecter les règles d'équité et d'équilibre dans le traitement des activités des différents candidats.

La mission d'évaluation de EISA a remarqué que tous les partis n'ont pas un égal et libre accès aux médias car, les médias publics, la télévision nationale en particulier, ont opté pour un accès limité des partis de l'opposition, et même les organisations de la société civile qui, à la longue, s'expriment uniquement dans certains médias privés.

Le CNRA a arrêté à sept minutes par jour le temps de passage pour chacun des cinq candidats à l'élection présidentielle sur la RTS, chaîne de télévision publique, pour les besoins de la campagne électorale. Un tirage au sort aura lieu pour connaître l'ordre de passage lors du premier enregistrement de cette émission dédiée exclusivement à la campagne électorale. La Mission d'évaluation de EISA est d'avis que cette pratique est de nature à garantir le principe d'égalité entre les candidats promu par le cadre légal du Sénégal.

4.5. La société civile

Les échanges avec la société civile sénégalaise ont fait ressortir l'implication effective de celle-ci dans le processus électoral. En effet, le Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Elections (COSCE) et la Plate-Forme des Acteurs Non Etatiques (PFANE) mettent en œuvre le programme SUNUELECTION à travers les quatorze régions du pays. Ce programme vise la participation citoyenne à toutes les étapes du processus électoral. Ce consortium a déployé 45 observateurs de long terme depuis décembre 2018 et 2000 observateurs de court terme sont prévus pour le jour du scrutin. Il est également prévu la mise en place d'une salle de veille électorale sur une durée plus longue, avec une unité de monitoring des médias.

De son côté, la Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP) compte déployer 1000 observateurs à travers le pays et participe à la sensibilisation électorale autour du vote conscient, l'objectif étant de donner la parole aux jeunes.

La société civile est aussi impliquée dans l'amélioration du traitement du contentieux électoral auprès des Cours d'Appel de Dakar, Thiès, Saint Louis, Kaolack et Ziguinchor. Cette initiative résulte du constat d'une faible maîtrise des questions électorales par les magistrats affectés à cette tâche et de la nécessité plus générale d'harmoniser les démarches en matière de contentieux électoral. Cet aspect se fait en partenariat avec le l'Union des Magistrats Sénégalais (UMS) et vise à former 300 magistrats couvrant l'ensemble du territoire national. Un guide pour clarifier le rôle des magistrats dans le processus électoral a également été produit.

Face à l'absence de consensus et à la rupture du dialogue au sein de la classe politique, la société civile a également mis en place un collège de facilitateurs pour essayer de conduire les parties autour de la table. Des rencontres avec les différentes parties prenantes, dont le Ministère de l'Intérieur, la CENA, le Conseil Constitutionnel, le Ministère de la Justice, ont ainsi été initiées dans ce sens. Cette démarche a abouti à l'instauration d'un comité ad hoc et non prévu par la loi de sept représentants de la société civile pour observer la procédure d'examen des parrainages.

A l'exception de quelques organisations faisant l'unanimité, la société civile apparaît comme politisée car beaucoup de membres ayant été cooptés politiques. Cette image tend à affaiblir sa crédibilité et ses mouvements.

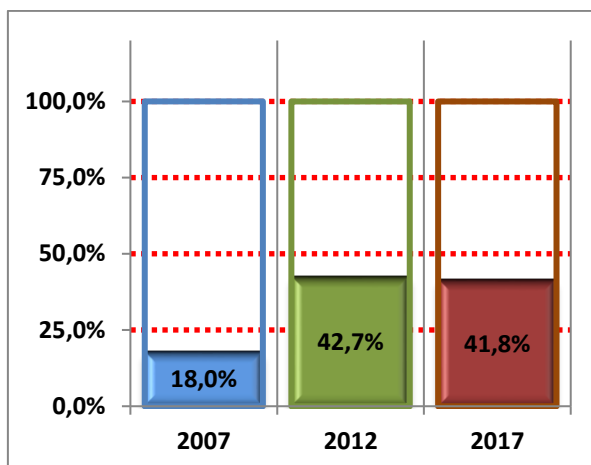
4.6. Participation des femmes

La Constitution sénégalaise consacre en de nombreux articles le principe d'égalité hommes-femmes dans toutes les sphères de la vie nationale, y compris dans la gestion des affaires publiques. Ces différents engagements ont été traduits dans une loi spécifique sur la parité absolue entre hommes et femmes adoptée en 2010 « *dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives* »¹². Cette adoption est conforme aux objectifs de la CADEG qui encourage en son article 2 les Etats à « *promouvoir l'équilibre entre homme et femmes et l'égalité dans les processus de gouvernance et de développement* ». Dans les faits, cette législation contraignante a permis d'améliorer de manière sensible le nombre de femmes dans les sphères de prise de décision. Ainsi, alors que le taux de femmes au sein de l'Assemblée nationale n'avait jamais dépassé 10%, à l'issue des élections législatives de 2012, les députés comptaient parmi eux 42,7%

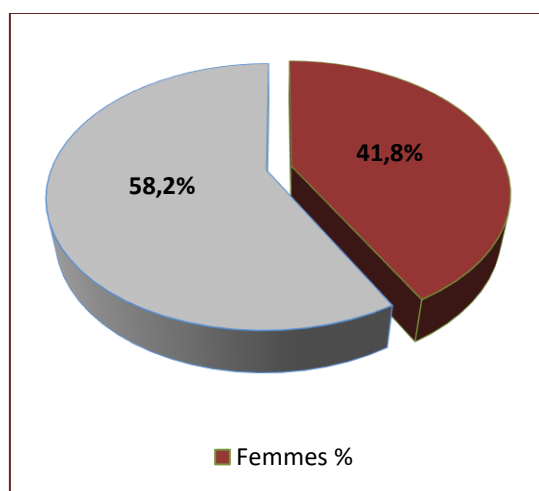
¹² Loi n°2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue entre hommes et femmes

de femmes, soit 64 sur 150 membres¹³. Au terme des législatives de 2017, elles étaient 69¹⁴ à être élues parmi les 165 nouveaux membres de la chambre basse.

L'évolution de la présence des femmes à l'Assemblée nationale se présente comme suit :



Evolution du taux de présence des femmes de 2007 à 2017



Proportion de femmes dans la Législature 2017-2022

Malgré une progression significative traduite par les chiffres, les femmes se heurtent encore à des problématiques en termes de participation qualitative. Ainsi, elles sont encore peu à occuper des postes stratégiques au sein des partis politiques dont les instances dirigeantes restent dominées par les hommes. En outre, elles sont également faiblement représentées dans les postes nominatifs. A titre d'exemple, seuls huit (8) ministères sur les trente-neuf (39) que compte l'actuel gouvernement sont dirigés par des femmes¹⁵, soit seulement 20,5%. Autre signe du

¹³ Source : Observatoire National de la Parité, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la parité au Sénégal, p.24-25, décembre 2016

¹⁴ Source : Assemblée nationale du Sénégal, Liste des femmes députés, <http://www.assemblee-nationale.sn/deputes-de-l-hemicycle-2-all-p3.xml>

¹⁵ Source : données du site du Gouvernement sénégalais, <https://www.sec.gouv.sn/institutions/le-gouvernement>

difficile accès des femmes en politique, seules deux femmes, Aissata Tall Sall et Aida Mbodji, avaient déposé leur candidature en vue de la présidentielle du 24 février 2019. Leurs dossiers ayant été rejetés pour défaut de parrainages, aucune femme ne figure parmi les cinq candidats finaux.

4.7. Education civique et électorale

La conduite des campagnes d'information et d'éducation civique et électorale relève des attributions légales du Ministère chargé des élections à travers la DGE (article R2 du Code électoral). Conformément à cette mission, la DGE a ainsi mené une campagne de sensibilisation incitant les électeurs à retirer leurs cartes d'électeurs. En outre, la DGE a également prévu de mener à partir du 1^{er} février 2019 une campagne de sensibilisation par sms et sur les radios communautaires afin d'informer les électeurs concernés par les changements de lieu de vote de l'emplacement de celui-ci. Compte tenu des tensions créées par les changements opérés sur la carte électorale et de leurs enjeux pour le vote, cette campagne semble insuffisante et mériterait d'être davantage amplifiée. Au moment du déploiement de la mission, aucune initiative de sensibilisation au vote ne semblait également encore avoir cours.

La CENA s'est elle aussi engagée sur la voie de l'éducation civique et électorale, en application de l'article L11 du Code électoral qui fixe parmi ses missions « *l'éducation civique des citoyens en matière d'expression du suffrage* ». Ainsi, parmi les initiatives envisagées figurent une campagne d'information de l'électeur pour qu'il puisse s'orienter le jour du scrutin ainsi qu'une campagne de sensibilisation appelant à préserver la stabilité et à ne pas recourir à la violence. Compte tenu du climat qui prévaut en amont des élections présidentielles, l'opportunité d'une telle démarche ne fait pas de doute. Cependant, au moment de la mission, soit près d'un mois avant la date du scrutin, aucune activité n'avait démarré en ce sens sur le terrain. Le temps imparti semble ainsi insuffisant pour que les impacts soient efficaces et pénètrent l'ensemble du territoire, en particulier les milieux ruraux.

En dehors des instances publiques, les organisations de la société civile sont elles aussi impliquées dans l'éducation et la sensibilisation électorales. Leurs interventions s'articulent autour de l'importance du vote conscient et ciblent particulièrement les femmes et les jeunes, à travers des approches de proximité dans les quatorze régions du pays. Dans un contexte où les jeux politiques risquent de détourner la population des questions électorales et où les initiatives publiques tardent, la société civile tente de jouer son rôle de relais. En revanche, les partis politiques semblent ne pas suffisamment s'impliquer dans l'éducation citoyenne et militante, alors qu'en tant que « *rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique* » comme le proclame la Constitution du Sénégal, ils devraient contribuer à la formation à la citoyenneté pour encourager la population à s'intéresser davantage à la vie de la nation.

4.8. Sécurité

Bien qu'il n'existe pas de risque particulier sur le plan sécuritaire, le contexte sous-régional et la sensibilité de toute période électorale sont des aspects intégrés au dispositif sécuritaire mis en place pour les élections. Des fonds supplémentaires ont ainsi été alloués pour la sécurisation globale du processus électoral. Au moment du déploiement de la mission d'évaluation, le plan de sécurisation n'était pas encore disponible.

4.9. Campagne électorale

La conduite de la campagne électorale est régie par les articles L59 à L62 du Code électoral. Celle relative à l'élection présidentielle est encadrée plus spécifiquement par les articles L0124 à L0131. En vertu de ces différentes dispositions, les candidats ont le droit de tenir librement des réunions électorales sur l'ensemble du territoire national. La seule obligation qui leur est imposée est la soumission d'une déclaration écrite au moins « *vingt-quatre heures à l'avance* » aux autorités compétentes. Cette simple et unique formalité crée des conditions favorables pour que les compétiteurs aux élections puissent librement mener leur propagande. La loi électorale pose

également les bases pour une campagne égalitaire en sanctionnant toute campagne déguisée en dehors de la période règlementaire et en interdisant l'usage des biens et moyens publics aux fins de campagne (article L61).

Pour les candidats à l'élection présidentielle, la campagne électorale est ouverte vingt et un (21) jours avant la date du scrutin pour le premier tour et prend fin la veille du jour du vote à zéro heure. En cas de second tour, celle-ci démarre à compter du jour de l'affichage de la liste des candidats au Greffe du Conseil constitutionnel.

L'article 4 de la Constitution interdit aux partis politiques « *de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région* ». Cette disposition doit permettre de sanctionner tout propos de propagande contrevenant à ce principe. De plus, La loi relative aux partis politiques prohibe les financements de l'étranger ou venant d'étrangers résidant au Sénégal, prévenant ainsi tout usage de fonds illicites au cours des campagnes électorales. En dehors de ces balises, il n'existe pas de code de conduite encadrant le comportement des partis politiques en période électorale. L'absence de cadre promouvant un comportement respectueux et responsable de la part des protagonistes contribue souvent à une compétition politique viciée, comme en témoignent les nombreuses invectives et actes de vandalisme relevés par la Mission d'observation électorale de l'Union africaine lors des élections législatives de 2017.

La campagne électorale pour l'élection présidentielle du 24 février 2019 a débuté le dimanche 3 février et prendra fin le 22 février à minuit. La Mission d'évaluation n'a ainsi pas pu observer cette phase du processus électoral.

4.10. Préparatifs de l'organe de gestion des élections

La date de l'élection présidentielle a été fixée par le Décret n° 2018-253 du 22 janvier 2018, suffisamment tôt pour permettre à l'administration électorale et aux autres acteurs de se lancer sereinement dans les préparatifs du scrutin. Le calendrier électoral a ainsi pu être établi et respecté afin que le scrutin présidentiel du 24 février 2019 se déroule dans des conditions matérielles optimales. Ce principe d'anticipation a été pris pour prévenir les difficultés observées dans la livraison du matériel électoral pour certaines circonscriptions lors des législatives de 2017.

Selon la DGE, les cartes d'électeurs issues de la refonte du fichier en 2017 ont été distribuées à hauteur de 98%. La distribution des cartes restantes et celles issues de la révision exceptionnelle de 2018¹⁶ s'opère de manière permanente à travers les commissions qui en ont la charge au niveau des communes. Cette opération de distribution a démarré le 9 janvier, sous la supervision et le contrôle de la CENA, et était encore en cours au moment du déploiement de la mission. Malgré les efforts consentis par l'administration électorale pour accélérer la distribution des cartes d'électeurs, le manque d'information autour de cette opération suscite beaucoup de méfiance de la part des partis politiques et de la société civile qui relèvent des taux de distribution moins élevés (aux alentours de 50%), en particulier pour les électeurs dont les lieux de vote ont changé.

Le matériel électoral lourd tels que les isolements est déjà disponible et sécurisé dans les lieux de stockage au niveau des circonscriptions administratives. L'impression des bulletins de vote devait avoir lieu à compter du 24 janvier. Tout le matériel sensible devrait ainsi être déployé au niveau des circonscriptions administratives au plus tard 15 jours avant la date du scrutin afin de prévenir les risques de retard, tel que cela s'est produit lors des législatives de 2017. En outre, un

¹⁶ 1^{er} mars au 30 avril 2018, Décret 2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019

dispositif a été mis en place au niveau de la Direction de l'Automatisation et des Fichiers (DAF)

Constats majeurs relatifs à la phase pré-électorale :

- La modification de la carte électorale à un mois de la présidentielle déroute les électeurs et les partis politiques en compétition ;
- Le fichier électoral fait l'objet d'une forte controverse politique sur sa fiabilité ;
- Le nombre réduit des candidats à la suite de l'application de la Loi sur le parrainage ;
- L'absence de candidature féminine ;
- L'accès limité aux médias publics par les partis d'opposition ;
- La mobilisation et la coordination des organisations de la société civile en faveur du bon déroulement des élections ;
- L'éducation civique est lente alors que les élections s'approchent ;
- La CENA ne jouit pas de la confiance des parties prenantes à cause de son manque de transparence.

A l'issue des échanges de la Mission avec l'administration électorale, les conditions pour une organisation matérielle et logistique optimale de l'élection présidentielle du 24 février 2019 semblent réunies. Néanmoins, le manque d'informations sur l'état d'avancement du processus, notamment concernant la modification de la carte électorale et la distribution des cartes d'électeurs, le manque de dialogue et les tensions politiques ont fait vaciller la confiance des parties prenantes en l'administration électorale. Le climat préélectoral comporte ainsi des risques avérés de tensions plus graves à l'approche du scrutin du 24 février 2019.

pour la rectification des erreurs matérielles pouvant exister sur les cartes d'électeurs.

Les membres des bureaux de vote sont nommés par les autorités administratives par arrêté. Les séminaires pour leur formation ont déjà démarré au moment du déploiement de la mission. En tout, un budget d'environ quatorze (14) milliards de francs CFA, soit plus de 21 millions trois cent vingt mille euros, a été mobilisé pour l'organisation de l'élection présidentielle de 2019. Les électeurs seront répartis dans 15397 bureaux de vote, dont 14651 à l'intérieur du pays et 746 dans les circonscriptions de l'étranger¹⁷.

A l'issue des échanges de l'équipe avec les représentants de l'administration électorale, il semble que les conditions matérielles soient réunies pour permettre aux citoyens sénégalais de se rendre effectivement aux urnes le 24 février 2019. Toutefois, les nombreuses affaires politico-judiciaires, le manque d'informations autour du processus électoral et de l'état d'avancement des préparatifs ont égratigné la confiance en l'administration.

¹⁷ Source : Direction Générale des Elections

RECOMMANDATIONS

➤ Avant la prochaine élection présidentielle

A l'administration électorale :

- Mettre à disposition des candidats le fichier électoral ainsi que toute décision relative au processus électoral en cours en vue de l'apaisement du climat de suspicion qui prévaut et qui risque de compromettre la bonne tenue de l'élection présidentielle ;
- Créer les conditions pour la mise en place d'un cadre de concertation inclusif afin de ne pas compromettre la tenue effective de l'élection présidentielle de 2019.

Aux partis politiques :

- Aller vers le dialogue et systématiser leur présence au sein de toutes les structures impliquées dans l'organisation des élections pour qu'ils puissent pleinement exercer leur pouvoir de contrôle et de suivi du processus électoral.

➤ Pour les élections futures

Au législateur :

- Mettre en place un système légal et un mécanisme plus effectif de contrôle des sources de financement des partis politiques et déterminer le seuil de plafonnement des dépenses de campagne électorale afin de préserver l'égalité entre les candidats et promouvoir une compétition politique saine.

Au gouvernement :

- Fixer avec clarté et dans la transparence toutes les modalités de validation des parrainages afin de ne pas créer de climat de suspicion à l'égard de l'intégrité du processus électoral ;
- Entamer des réflexions et des consultations nationales pour renforcer l'indépendance et l'impartialité de l'organe de gestion des élections, conformément aux requis de la CADEG, afin de créer les conditions de confiance nécessaire à un processus électoral crédible et apaisé ;
- Mettre en place des mécanismes concrets, y compris à travers une réforme de la Loi sur la parité, pour accroître davantage la participation des femmes dans les postes décisionnels autres que électifs et semi-électifs.

Aux acteurs politiques :

- Aller vers de nouvelles concertations sincères et permanentes sur les principaux points d'achoppement du cadre légal relatif aux élections, en particulier concernant la Loi sur le parrainage et la structure de l'OGE, afin de parvenir à des dispositions consensuelles propices à la tenue d'élections apaisées.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des parties prenantes rencontrées

Noms	Organisation/Personnalité	Titre
M. Valdiodio Ndiaye	COSCE / Plateforme des acteurs non étatiques (Projet Sunu Elections)	Responsable Principal de Projet
M. Malick Diop		Représentant de la Plateforme
M. Mamadou Aïssa NDIAYE	Ministère de l'Intérieur	Conseiller technique
M. Moussa TAYE	Candidat Khalifa Sall	Directeur de Cabinet
Prof. Babacar GUEYE	Université Cheikh Anta Diop	Juriste / politologue
M. Habib NDIAYE	Parti de l'Unité et du Rassemblement (PUR)	Responsable national de la Jeunesse
M. Doudou WADE	Parti Démocratique Sénégalais	Membre du Comité Exécutif
M. El Hadji Malick MBENGUE	Ministère de l'Intérieur	Directeur des Opérations Electorales
Juge Souleymane TELIKO	Union des Magistrats	Président
M. Maël THIAM	Coalition Benno Bok Yakar	Administrateur
M. Birame DIOP	Patriotes du Sénégal pour le Travail, l'Ethique et la Fraternité (PASTEUF)	Administrateur Général
Doudou NDIR	CENA	Président
Abbé Alphonse SECK	Justice et Paix	Coordonnateur

Annexe 2 : Calendrier électoral

ACTION	DATE/ECHEANCE	REF. LOI	
Clôture des inscriptions pour la révision exceptionnelle des listes électorales	23-avr-18	L.39	Code électoral
Publication des listes électorales provisoires	02-juil-18	L.45	Code électoral
Contentieux de la publication des listes provisoires	du 03 juillet pour une durée de 20 jours	Décret N° 2018-476 du 20 février 2017	
Publication de la liste des juridictions où l'élection présidentielle sera organisée	au plus tard le 10 juillet 2018	L.304	Code électoral
Réunion entre le Ministre de l'Intérieur et les partis politiques légalement constitués et les entités regroupant des personnes indépendantes pour les modalités de la fixation de la caution à verser en vue de l'élection présidentielle	du 13 au 24 août 2018	L.117	Code électoral
Arrêté fixant le montant du cautionnement	au plus tard le 27 août 2018	L.117	Code électoral
Mise à la disposition des candidats à la candidature pour l'élection présidentielle du modèle de la fiche de recueil des signatures pour le parrainage des candidatures (format papier et électronique)	au plus tard le 27 août 2018	L.57	Code électoral
Arrêté fixant le modèle de déclaration des candidatures à l'élection présidentielle	au plus tard le 07 septembre 2018	L.115 et R.76	Code électoral
Ouverture de la période de dépôt des dossiers de candidature auprès du Conseil Constitutionnel (75 jours francs au plus avant le scrutin)	11-déc-18	A.29	Constitution
Clôture de la période de dépôt des dossiers de candidature auprès du Conseil Constitutionnel (60 jours francs au moins avant le scrutin)	26-déc-18	A.29	Constitution

Notifications auprès des Préfets, Sous-Préfets et chef des représentation diplomatique ou consulaire de l'identité des représentants des partis politiques, coalition des partis et entités regroupant des personnes indépendantes auprès des commissions administratives de distribution des cartes d'électeurs	31-déc-18	L.54, R.50 et R.109	Code électoral
Publication de la liste définitive des candidats	20-janv-19	LO.119	Code électoral
Arbitrage sur les couleurs et les symboles choisis par les candidats pour la confection des bulletins de vote	21-janv-19	LO.119	Loi organique
Désignation des plénipotentiaires auprès des Préfets, Sous-Préfets et chef des représentation diplomatique ou consulaire	21-janv-19	L.68	Code électoral
Publication de la carte électorale (géographie des bureaux de vote)	24-janv-19	L.66 et R.44	Code électoral
Démarrage de la campagne électorale (21 jours avant le premier tour du scrutin)	03-févr-19	LO.124	Loi organique
Publication et notification des arrêtés nommant les membres des bureaux de vote (15 avant le scrutin)	08-févr-19	L.70	Code électoral
Notification de l'identité des mandataires dans les lieux de vote par les plénipotentiaires aux autorités compétentes	13-févr-19	L.71	Code électoral
Clôture de la campagne électorale	22-févr-19	LO.124	Loi organique
Scrutin	24-févr-19	Décret fixant la date du scrutin	

A PROPOS DE EISA

Depuis sa création en juillet 1996, EISA a bâti une réputation d'institution précurseur et d'acteur influent qui traite des questions relatives aux élections et à la démocratie sur le continent africain. Il envisage un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix. La vision de l'Institut est réalisée à travers la recherche de l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

Ayant appuyé et/ou observé plus de 70 processus électoraux en Afrique, EISA possède une vaste expérience dans la formulation, la structuration et la mise en œuvre de projets liés aux questions de démocratie et des élections. EISA a établi un centre de réputation internationale en matière de politiques, de recherche et d'information. Il offre ce service aux organes de gestion des élections, aux partis politiques et aux organisations de la société civile dans divers domaines, tels que l'éducation civique et électorale et l'assistance et l'observation électorale. Outre l'élargissement de son étendue géographique, l'Institut travaille de plus en plus, depuis plusieurs années, entre deux élections, dans de nouveaux domaines, tout le long du cycle électoral et parlementaire, y compris de l'élaboration de constitution et des lois, du renforcement du Parlement, de la gestion des conflits, du développement des partis politiques, du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), de la gouvernance locale et de la décentralisation. Depuis 2017, EISA appuie spécifiquement les processus politiques et électoraux dans des démocraties fragiles à travers son projet pluriannuel intitulé Appui aux Transitions et Processus Politiques (STEP). Ce projet vise à tirer et disséminer à l'échelle régionale des enseignements tirés de ces processus transitoires politiques.

EISA apporte un appui aux institutions intergouvernementales, comme l'Union africaine et le Parlement panafricain, afin de renforcer leurs capacités dans le domaine des élections et de la démocratie. L'Institut vient de signer un protocole d'entente avec la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) ; la Communauté Est-Africaine (CEA) ; et le Marché commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Dans le cadre de ces protocoles actuels, l'Institut apportera un appui similaire à ces institutions intergouvernementales. Son protocole d'entente avec l'Union africaine a également été prorogé en 2014. En dehors de son siège social situé à Johannesburg (Afrique du sud), EISA avait des bureaux nationaux à travers le continent africain, notamment, en Angola, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Egypte, au Mali, au Rwanda, au Soudan, au Tchad, et au Zimbabwe, et a présentement des bureaux en République Démocratique du Congo, à Madagascar, au Mozambique, en Somalie, au Zimbabwe, au Mali ainsi qu'un bureau de liaison régionale au secrétariat de la CEEAC à Libreville, au Gabon.

Observation Électorale

Au fil des années, EISA a déployé des missions d'observation continentales et des missions d'évaluation technique dans plusieurs pays notamment, en Angola, Botswana, République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, en Egypte, au Ghana, en Guinée Conakry, au Lesotho, au Libéria, à Madagascar, au Malawi, à Maurice, au Mozambique, en Namibie, au Sénégal, aux Seychelles, en Afrique du Sud, en Tanzanie, en Ouganda, à Zanzibar, en Zambie, au Zimbabwe, au Mali, au Kenya, au Sénégal, au Libéria, en Sierra Léone et au Nigéria. Les rapports de la plupart de ces missions sont disponibles sur notre site web.

Notre Vision

Un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix.

Notre Mission

EISA vise l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

'Ce document est produit grâce à l'aide financière du gouvernement du Royaume Uni ; toutefois les opinions exprimées dans ce document ne traduisent pas nécessairement les positions officielles du gouvernement du Royaume Uni'

