

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 31 JUILLET 2022 AU SÉNÉGAL

Rapport synthétique de la Mission électorale de la Francophonie au Sénégal

Dakar, du 15 juillet au 2 août 2022

Liste des abréviations et acronymes

CC - Conseil constitutionnel

CEDEAO – Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest

CENA - Commission électorale nationale autonome

CEDA - Commission Électorale Départementale Autonome

CNRA - Conseil national de régulation de l’audiovisuel

CNRV - Commission nationale de recensement des votes

CORED - Conseil pour l’Observation des Règles d’Éthique et de déontologie dans les médias

COSCE - Collectif des organisations de la société civile pour les élections

DGE - Direction générale des élections

USL - L’Union Socialiste Libérale

OIF – Organisation internationale de la Francophonie

MEF – Mission Électorale de la Francophonie

MOE/COSCE – Mission d’Observation Électorale du COSCE

MOEAU – Mission d’Observation Électorale de l’Union Africaine

ONU – Organisation des Nations Unies

INTRODUCTION	4
1. Présentation et mandat de la Mission électorale de la Francophonie	4
a) Le format de la MEF	4
b) Le mandat de la MEF	5
2. L'appui de l'OIF au processus électoral sénégalais	5
a) Soutien à l'observation nationale des élections	5
b) Le renforcement des capacités jeunes et des femmes candidat(e)s aux élections.....	5
c) L'appui aux médias.....	5
3. Synthèse des observations	6
a) Le contexte politique	6
b) Le cadre juridique	6
c) Les institutions en charge de la conduite des élections.....	7
d) La campagne électorale.....	7
e) Les médias en période électorale.....	8
f) La participation des femmes aux élections.....	8
g) Les opérations électorales.....	8
4. Recommandations	9
a) Aux autorités sénégalaises.....	9
b) A l'Organisation internationale de la Francophonie	10

INTRODUCTION

Le 31 juillet 2022, un peu moins de 7 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes en vue d'élire, pour les cinq (5) ans à venir, les cent soixante-cinq (165) députés de l'Assemblée nationale du Sénégal.

Dans le cadre de l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en soutien au renforcement de la démocratie ainsi qu'à la consolidation de la paix dans ses Etats membres, la Secrétaire générale de la Francophonie, en réponse à l'invitation adressée par les autorités sénégalaises, a dépêché, une Mission électorale de la Francophonie (MEF) à l'occasion de ces élections.

1. Présentation et mandat de la Mission électorale de la Francophonie

a) Le format de la MEF

La mission électorale de la Francophonie était conduite par S.E. Monsieur Patrice Emery TROVOADA, ancien Premier ministre de Sao Tome-et-Principe. Elle comprenait des personnalités et experts suivants : Monsieur Noël Nelson MESSONE, ancien Ministre et Député à l'Assemblée nationale du Gabon, Rapporteur de la Commission politique de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), Madame TRAN Thi Hoang Mai, Représentante de l'OIF pour l'Afrique de l'Ouest, Madame Arlinda CHANTRE, Directrice générale d'appui au processus électoral (DGAP) du ministère de la Justice du Cabo Verde, Madame Mireille NAJM, membre du Conseil constitutionnel du Liban, Monsieur Stéphane MONDON, Expert électoral et rapporteur de la MEF, et Monsieur Cyrille ZOGO ONDO, Spécialiste de Programme, à l'OIF.

La MEF s'est déployée à Dakar du 15 juillet au 02 août 2022 et s'est entretenue avec les responsables d'organes et institutions en charge des élections,

les candidats/coalitions/partis politiques, les leaders des organisations de la société civile, certains ambassadeurs francophones accrédités au Sénégal, les missions électorales internationales ainsi que les partenaires internationaux présents dans le pays.

Pour conforter leurs analyses du processus électoral, les membres de la MEF ont procédé, le jour du scrutin, à l'observation des opérations de vote, essentiellement dans les principaux centres de la capitale, et se sont appuyés sur les observations du Collectif des Organisations de la Société Civile pour les élections (COSCE), avec lequel l'OIF a établi un partenariat pour ces élections.

Les rencontres avec les acteurs du processus électoral et l'observation *in situ* des opérations de vote, réalisée à la lumière des paramètres et indicateurs de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 en matière d'élections libres, fiables et transparentes, ont permis à la MEF d'évaluer le contexte politique des élections (Chapitre I) et d'en analyser le cadre juridique et institutionnel (Chapitre II). Sur la base des constats et enseignements tirés de la gestion des élections (Chapitre III), elle a émis des recommandations destinées à permettre, pour l'avenir, le renforcement de la gouvernance démocratique et électorale au Sénégal.

b) Le mandat de la MEF

La MEF avait pour objectifs de :

- Evaluer les conditions d'organisation et de déroulement des différentes étapes du processus électoral, plus spécifiquement, au regard des engagements de la Déclaration de Bamako et précisément de son Chapitre IV-B.
- Formuler des recommandations en vue de l'amélioration de la gestion des élections, pour l'avenir, et des propositions d'accompagnement par l'OIF pour la mise en œuvre de ces recommandations.
- Relever les bonnes pratiques électorales pouvant, au besoin, être dupliquées dans d'autres contextes électoraux à travers l'espace francophone.

2. L'appui de l'OIF au processus électoral sénégalais

En amont des élections, l'OIF a accompagné des initiatives de la société civile relatives notamment à l'observation nationale des élections, au renforcement des capacités des femmes candidates et aux médias.

a) Soutien à l'observation nationale des élections

L'OIF a contribué à l'observation nationale des élections par un appui au Collectif des Organisations de la Société civile Sénégalaise pour les Elections (COSCE). Il s'agissait d'aider à la mise en place d'un dispositif de suivi et d'analyse du processus électoral, depuis la consolidation des listes électorales jusqu'au contentieux des élections. A cet effet, le COSCE a mobilisé, grâce au soutien de l'OIF 400 observateurs supplémentaires au moins, en dehors de ceux engagés avec le soutien financier du National Democratic Institute (NDI) à cette organisation de la société civile.

b) Le renforcement des capacités jeunes et des femmes candidat(e)s aux élections

L'OIF a soutenu la mise en œuvre du projet intitulé « *Leadership politique : participation des femmes et des jeunes aux élections Législatives de 2022* » porté par l'Alliance pour la migration, le leadership et le développement (AMLD). Ce projet avait pour but notamment d'accroître la représentation des femmes et des jeunes à l'Assemblée nationale au terme des élections législatives. Au total, 80 femmes et jeunes candidats ont bénéficié d'une formation sur le cadre juridique des élections, les défis liés au genre dans l'organisation d'une élection, l'élaboration des programmes politiques, la définition des budgets de campagne, la communication, l'observation électorale et le rôle du parlementaire.

c) L'appui aux médias

Grâce au soutien de l'OIF, le CNRA a organisé, du 1er au 3 juin 2022, un séminaire inclusif destiné à sensibiliser les médias sénégalais à couvrir le processus électoral. Ce séminaire a été également ouvert à la *Convention des Jeunes reporters du Sénégal*, très présente dans les médias numériques et, surtout, à l'Association des radios communautaires et de proximité. Par cette formation, les professionnels des médias ont pu acquérir des techniques de couverture électorale et les rudiments de

dernière génération dans le domaine de la lutte contre la désinformation en matière électorale. Les radios communautaires qui touchent des millions d'auditeurs et émettent dans toutes les langues nationales, autorisées à couvrir pour la première fois un scrutin électoral, ont toutes pu signer avec le CNRA un nouveau cahier de charge comprenant des droits et obligations d'une telle activité. Dans ce cadre, et pour la première fois, l'OIF a rendu public un Guide sur la sécurité des journalistes et l'intégrité de l'information en période électorale co-édité avec l'ONG Reporters sans Frontières (RSF).

3. Synthèse des observations

a) Le contexte politique

Bien que considéré comme un modèle de stabilité et de démocratie en Afrique de l'Ouest, le Sénégal a connu des manifestations violentes en mars 2021, liées à la convocation par le Procureur de la République d'Ousmane Sonko, leader du parti des Patriotes du Sénégal pour le travail, l'éthique et la fraternité (PASTEF), dans le cadre d'une accusation de viol contre ce dernier. Intervenant après de longues périodes de couvre-feu et de limitation des mobilités urbaines liées à la pandémie de covid-19, cette affaire, comme les ennuis judiciaires pesant sur certains acteurs de l'opposition (Barthelemy Dias, Maire de Dakar ; Khalifa Sall, ancien Maire de Dakar), considérée comme un obstacle de trop dressé par le pouvoir pour rendre difficile la participation de l'opposition aux élections, a aggravé la crise de la confiance au sein de la classe politique nationale. Il en a résulté un manque de confiance dans l'indépendance des institutions clés du processus électoral que sont notamment le ministère de l'Intérieur, le Conseil Constitutionnel et la Commission électorale nationale autonome (CENA).

b) Le cadre juridique

Les réformes juridiques opérées en 2018 ont permis d'introduire dans le système électoral sénégalais l'obligation de parrainage à la charge des candidats ou listes de candidats aux élections présidentielles et législatives (article L149-3 et R 76-4). Ainsi, la Loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant code électoral en son article 149 (alinéa 3) prévoit, en ce qui concerne les élections législatives que « pour pouvoir valablement présenter une liste de candidat, les partis politiques légalement constitués, les coalitions de partis politiques (...) et les entités regroupant des personnes indépendantes doivent recueillir la signature de 0,5 % au minimum et 0,8 % au maximum des électeurs inscrits du fichier général. Une partie de ces électeurs doit obligatoirement provenir de sept régions à raison de mille au moins par région ». L'alinéa de ce même article réaffirme l'obligation de la parité qui s'applique à toutes les listes de candidatures, titulaires comme suppléants, devant être alternativement composées de personnes des deux sexes.

Si l'obligation de parrainage a été conçue pour « barrer la route aux candidatures fantaisistes »¹ en permettant par ailleurs de réduire les coûts liés à l'organisation des élections², en revanche, elle a fait l'objet de contestations de la part de certains acteurs politiques. En avril 2018, les députés de l'opposition avaient boycotté la session parlementaire consacrée à l'examen de la nouvelle loi y relative ; ce qui a permis à la majorité de l'adopter à l'unanimité (120 voix sur les 165 parlementaires que compte l'hémicycle). Dans le prolongement de cette contestation, l'Union Sociale Libérale (USL-opposition) avait saisi, le 18 mars 2021, la Cour de justice de la CEDEAO, en évoquant la violation de l'article 98 de la Constitution, dès lors que « le droit de libre participation aux élections », reconnu par les conventions internationales (Pacte de 1966 ; Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, etc...) était mis en échec par le droit national. C'est ainsi que la Cour de justice de la CEDEAO avait ordonné à l'Etat sénégalais de « lever les obstacles à une libre participation aux élections »³. Malgré cette décision, les autorités électorales ont maintenu l'obligation de parrainage à laquelle se sont soumises toutes les candidatures.

c) Les institutions en charge de la conduite des élections

La compétence des institutions en charge de la préparation, de la supervision et du contrôle des élections, notamment la Direction générale des élections (DGE), la Commission électorale nationale autonome (CENA), le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA), le Conseil Constitutionnel, est reconnue. Cependant, l'orientation de certaines de leurs décisions et parfois l'absence de prise de décision ont néanmoins conduit certains acteurs politiques et de la société civile à contester leur impartialité dans la conduite du processus électoral, en s'appuyant sur le mode de nomination des membres de la CENA et du Conseil constitutionnel.

d) La campagne électorale

La campagne des élections législatives s'est déroulée dans un contexte relativement apaisé. De l'avis de certains acteurs rencontrés par la MEF, elle aurait peu mobilisé en raison des moyens limités des coalitions de partis en compétition ainsi qu'à une certaine lassitude des électeurs, parfois désabusés par la « transhumance » de leurs leaders politiques. La proximité des élections législatives du 31 juillet 2022 avec les dernières consultations locales du 23 janvier 2022 a pu créer une « fatigue électorale » impactant la participation au scrutin. Par ailleurs, la question d'une éventuelle candidature du Président de la République lors de l'élection présidentielle de 2024 a occupé l'essentiel des débats et la campagne électorale. Enfin, certains acteurs politiques, essentiellement de l'opposition, rencontrés par la MEF ont déploré l'inexistence d'un mécanisme de financement public des activités menées dans ce cadre par les candidats. L'absence d'une législation appropriée en la matière, et notamment de limite dans les dépenses de campagne, a également été identifiée

¹ Expression de l'ancienne Première Ministre, Aminata Touré,

² La Direction générale des élections a validé 8 listes de candidats pour les élections législatives de 2022, alors que celles de 2017 ont mis en compétition 41 listes.

³ Décision du 28 avril 2021

comme une faiblesse, en ce qu'elle fait courir au Sénégal le risque de financements provenant de l'étranger et d'influence du milieu des affaires sur la vie publique.

e) Les médias en période électorale

La campagne électorale a bénéficié d'une couverture médiatique équilibrée grâce aux mécanismes de régulation mis en place par le CNRA. Dans l'ensemble, les médias sénégalais ont fait preuve de responsabilité, avant, pendant et après les élections alors même que les tensions politiques avaient été vives.

f) La participation des femmes aux élections

Avant les législatives de 2022, le Sénégal était déjà reconnu pour ses efforts en matière d'égalité femmes-hommes. Avec 42,7% de femmes que comptait l'Assemblée nationale en 2012, le Sénégal était classé au 6^{ème} rang⁴ dans le monde, après le Rwanda (63,4%), Andorre (50%), Cuba (48,9%), la Suède (44,7%) et les Seychelles (43,8%)⁵.

A l'issue des élections du 31 juillet 2022, le pays a franchi un nouveau palier dans la représentation politique des femmes et particulièrement au niveau de l'Assemblée nationale où elles sont désormais au nombre de 73 sur les 165 députés (soit plus de 44%). Les femmes sénégalaises gagnent ainsi deux sièges supplémentaires par rapport à la législature précédente.

g) Les opérations électorales

46,60% des 7 036 466 d'électeurs se sont rendus aux urnes le 31 juillet 2022.

Malgré les tensions qui ont accompagné les préparatifs de cette élection et les menaces de boycott, les différentes coalitions dont les candidatures ont été validées ont accepté de participer au scrutin. D'une manière générale, le vote s'est déroulé dans le calme, la discipline et conformément aux prescriptions du Code électoral. Les bureaux ont globalement ouvert à l'heure et étaient dotés de matériels et documents complets et d'une sécurité suffisante. Les agents électoraux, les représentants de la CENA et les délégués des coalitions politiques, ont travaillé en parfaite collaboration. Les femmes étaient présentes en nombre important en tant qu'électrices ou agents électoraux.

Les coalitions des partis politiques étaient autorisées à se faire représenter par des délégués dans les bureaux de vote. Mais seules deux ou trois d'entre elles, notamment *Benno Bokk Yakaar*, *Yewwi Askan Wi* et *Wallu Sénégal* ont pu assurer cette représentation.

⁴ Selon les dernières statistiques de l'UIP (septembre 2022), le Sénégal occupe désormais le 4^{ème} rang en Afrique et le 18^e au niveau mondial en parité hommes-femmes.

⁵ Sources de l'Union interparlementaire (UIP), janvier 2017

La Mission a été informée de certains incidents comme le transfert des électeurs amenés à voter en dehors de leurs circonscriptions électorales initiales, sans avoir la possibilité de vérifier la véracité de ces faits. Des difficultés d'accès à certains bureaux de vote par des personnes à mobilité réduite et l'absence de mesures adaptées aux électeurs mal voyants ont également été signalées.

En somme, la MEF relève que le scrutin s'est déroulé dans un contexte politiquement apaisé. En dépit de certains incidents isolés intervenus au cours des opérations électorales, elle estime que les élections législatives du 31 juillet 2022 au Sénégal se sont déroulées conformément au Code électoral en vigueur et en respect des principes de la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000.

4. Recommandations

Sur la base de ses analyses, de ses observations ainsi que de celles transmises par les organisations nationales de la société civile soutenues par l'OIF, la Mission électorale de la Francophonie formule les recommandations suivantes aux différentes parties prenantes au processus électoral :

a) Aux autorités sénégalaises

➤ Sur le dispositif juridique des élections

- La Mission électorale de la Francophonie recommande aux autorités électorales sénégalaises d'ouvrir une réflexion associant les acteurs de la majorité, de l'opposition et de la société civile et devant aboutir à des propositions concrètes de réformes du Code électoral.
- Dans un arrêt rendu le 28 avril 2021, la Cour de justice de la CEDEAO a demandé la suppression du système de parrainage des candidatures en ce qu'il « viole le droit de libre participation aux élections » et contrevient à la confidentialité du vote. Ainsi, Il serait souhaitable d'envisager la prise en compte de cette décision lors d'une prochaine éventuelle révision de la loi électorale, d'améliorer le système de parrainages afin de le rendre plus inclusif et transparent, ceci afin de contribuer à renforcer la confiance des acteurs et améliorer l'inclusivité des processus électoraux.
- Les acteurs rencontrés ont fait part à la MEF de l'absence d'un dispositif juridique approprié encadrant le financement des campagnes électorales et plus largement des partis politiques. Une réglementation en la matière permettrait de mieux contrôler les ressources et les dépenses y relatives.

➤ Sur les institutions impliquées dans le processus électoral

- Si l'indépendance des institutions intervenant dans le processus électoral ne semble pas être remise en cause, en revanche, certains acteurs rencontrés ont déploré le maintien en fonction du Président de la CENA, dont le mandat, selon eux, était arrivé à expiration au moment des élections.

➤ Sur l'établissement des listes électorales

Compte tenu de la difficulté que peuvent rencontrer les électeurs à obtenir de l'administration les certificats de naissance, il est souhaitable que la durée de vie de ces certificats, qui n'est que de six mois, soit étendue sur un temps plus long, de manière à éviter que leur expiration soit une cause de découragement des personnes en âge de voter à l'inscription sur les listes électorales. Par ailleurs, afin d'éviter d'éventuelles inscriptions multiples, l'administration électorale devrait veiller davantage à la sécurisation de l'authenticité des certificats de résidence qui sont également exigées aux personnes s'inscrivant sur les listes électorales.

➤ **Sur la représentation des femmes dans la vie politique**

La mise en place de la parité sur les listes de candidats aux élections législatives a amélioré la participation des femmes. Un total de 49% de femmes a été investi sur les listes candidates nationales, cependant, seules 13% de femmes figuraient sur les listes départementales. Si la situation des femmes candidates est proche de la parité pour les élections législatives, les autorités sénégalaises sont encouragées à maintenir cette dynamique de renforcement de

La présence des femmes à toutes les élections à venir, y compris la présidentielle de 2024, et favoriser ainsi leur accession aux postes de décisions à tous les niveaux de l'appareil étatique.

➤ **Sur l'organisation des opérations de vote**

Un meilleur accès aux matériels de campagne, notamment pour les électeurs déficients visuels ou mal entendants, et aux bureaux de vote pour les handicapés physiques devrait être mis en place pour garantir le droit de vote de ces catégories d'électeurs.

b) A l'Organisation internationale de la Francophonie

➤ **Accompagner les institutions publiques en charge de la conduite des élections**

Depuis peu, les autorités sénégalaises ont opté pour un système de financement des élections sur fonds nationaux. De ce fait, elles s'efforcent de limiter l'appui des partenaires techniques et financiers aux institutions publiques en charge des élections. Cependant, certaines de ces institutions expriment encore le besoin d'un accompagnement et souhaitent continuer à bénéficier du soutien de l'OIF. Il en est ainsi du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel qui a fait part à la MEF de son souhait de voir l'OIF poursuivre son accompagnement. Dans cette perspective, l'OIF pourrait maintenir et intensifier la collaboration avec le CNRA, au-delà des périodes électorales, en contribuant notamment à la formation des professionnels des médias notamment en matière de lutte contre la désinformation.

- **Maintenir et intensifier la coopération avec les organisations de la société civile.**
- Dans le même sens, il est souhaitable que l'Alliance pour la Migration, le Leadership et le Développement (AMLD) continue de bénéficier de l'accompagnement de l'OIF, notamment dans son action pour le renforcement de la présence des femmes dans la vie politique au Sénégal.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble 88 États et gouvernements.

Le rapport sur la langue française dans le monde, publié en 2022, établit à plus de 321 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII^e Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Mme Mushikiwabo a pris ses fonctions en janvier 2019.

54 ÉTATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Centrafrique • Comores • Congo • République Démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • France • Gabon • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Macédoine du Nord • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Monaco • Niger • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles

7 MEMBRES ASSOCIÉS

Chypre • Émirats arabes unis • France–Nouvelle-Calédonie • Ghana • Kosovo • Qatar • Serbie

27 OBSERVATEURS

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada/Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • Dominicaine (République) • Estonie • Gambie • Géorgie • Hongrie • Irlande • Lettonie • Lituanie • Louisiane • Malte • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Slovaquie • Slovénie • tchèque (République) • Thaïlande • Ukraine • Uruguay

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, avenue Bosquet, 75007 Paris – France
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00

     @OIFrancophonie
www.francophonie.org

ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
la francophonie

