



Afrobarometer Briefing Paper No. 94

October 2010

La gouvernance politique au Sénégal

Introduction

La théorie de la démocratie a ceci d'important qu'elle ne manque jamais de mettre le doigt sur les distorsions et les apories que posent la pratique et la théorie démocratiques. On retrouve les traces d'une telle préoccupation dès l'aube de la réflexion sur les formes de gouvernement que peuvent s'offrir les sociétés humaines dans l'antiquité grecque. Les enseignements que la théorie politique peut tirer de toute l'histoire, de toute la somme de connaissances produite par les traditions doctrinales et idéologiques fondatrices de la démocratie, peuvent permettre de comprendre dans une certaine mesure les crises profondes qui émaillent les démocraties actuelles.

Parce que l'histoire des constructions institutionnelles exige une architecture complexe dont le souci est de garantir la défense des droits imprescriptibles en passant, par ailleurs, par l'exercice de devoirs, la crise ne peut être que complexe. Le problème qui se pose aux démocraties sous les divers horizons s'est souvent analysé en termes de crise de la représentation, ou de façon plus globale, de crise de légitimité. Simone Goyard-fabre entrevoit ce problème en laissant entendre que la quasi-totalité des démocraties vivent de manière endémique des crises de légitimation.

Les sciences sociales doivent ainsi se pencher sur une telle problématique en tâtant le pouls de la démocratie par le truchement de variables et de dimensions déterminantes. Ces dernières donnent la part belle à la participation politique, sous ses diverses acceptions, et à l'ensemble des éléments qui définissent les compromis et accords de la société démocratique.

L'intérêt accru pour les principes qui donnent corps à la bonne gouvernance, laquelle renvoie à la "gestion consciente des structures d'un régime donné avec l'objectif de promouvoir la légitimité du domaine public redevable de la qualité de la gouvernance, et propre à stimuler l'énergie sociale avec des règles stables", s'inscrit non seulement dans ce débat mais aussi lève le voile sur la responsabilité du défaut de transparence et du manque de démocratie en général sur le bien être des populations.

Les dimensions sociales et économiques, autant que celles juridiques constituent des éléments décisifs dans l'appréciation des démocraties. La bonne gouvernance politique veut que la gestion de la société touchant aux institutions de base de la démocratie et aux règles sur lesquelles elle s'accroche soit imbibée de valeurs démocratiques. Ces dernières doivent être appropriées par les gouvernants et la société toute entière. L'état de la démocratie conjugue ainsi les inclinations démocratiques des institutions, des hommes qui les conduisent, la propension de la société à poser des exigences allant dans ce sens, entre autres.

Dans le cadre de la gouvernance politique, la succession au pouvoir, la participation politique et le dialogue pouvoir et opposition constituent des aspects capitaux sur lesquels l'analyse peut valablement insister. L'alternance politique survenue au Sénégal en 2000 traduisait la volonté des électeurs d'approfondir l'expérience démocratique du pays. Cependant, tout porte à croire que du fait de l'adversité économique, les Sénégalais restent toujours attachés à la démocratie, considéré comme meilleur système de gouvernement, mais leur capital de confiance aux institutions a été érodé. Ce sont les hypothèses que nous voulons tester dans ce papier.

Hypothèse1 -Les sénégalais croient toujours à la démocratie et aux élections comme mécanisme de réalisation par excellence de cette forme de gouvernement

Hypothèse2 -On remarque cependant une légère érosion de la démocratie à travers la baisse de la participation politique et de la confiance dans les institutions. Cette érosion est imputable à un jeu d'acteurs ne respectant pas toujours les règles de la démocratie.

La bonne gouvernance, modalité d'exercice de la démocratie, met aux devants de la présente problématique la question des institutions et de leur efficacité. Ces hypothèses investissent indirectement la crise de la représentativité¹, aspect central, même s'il n'est pas abordé frontalement ici. C'est par le détour de la saisie des aspirations collectives relatives aux formes ou modes de gouvernement et de choix des dirigeants, et la mesure de l'écart que présentent les situations réelles qu'on pourra apprécier la gouvernance politique sénégalaise.

C'est ainsi entre aspirations et situations concrètes qu'on essayera de voir l'attachement des sénégalais aux valeurs et principes démocratiques (I), puis les contours de l'insatisfaction vis-à-vis de la démocratie (II).

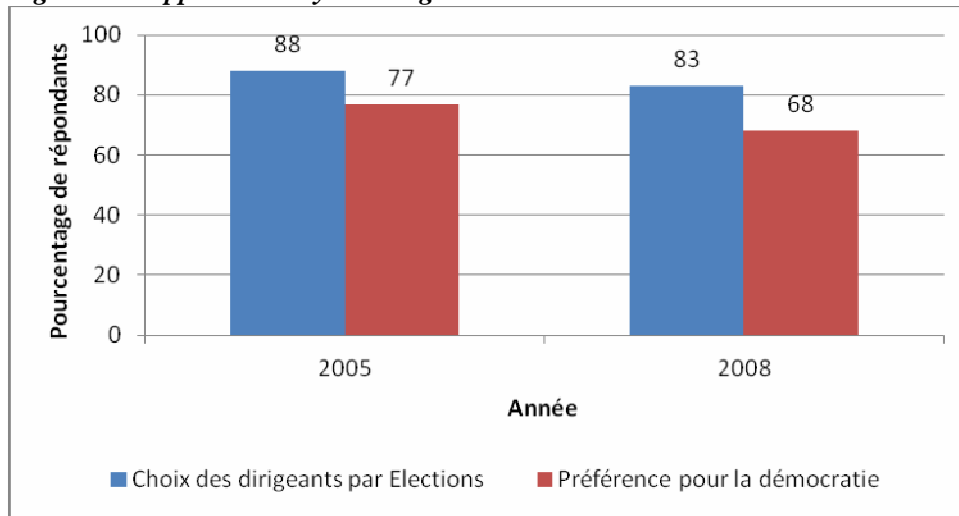
L'attachement des sénégalais aux valeurs démocratiques

Les enquêtes menées par Afrobarometer dans les sociétés africaines montrent que les populations sont attachées aux valeurs démocratiques. Aussi bien au Nigeria qu'au Mali, pour ne citer que ces exemples, les mêmes tendances ont été constatées. Les enquêtes de 2005 sur le Sénégal ont montré la même tendance de rejet des formes antidémocratiques confirmées par les dernières enquêtes de 2008. Ces deux investigations peuvent nous éclairer sur pas mal d'aspects. Ces deux rounds de Afrobarometer montrent des proportions importantes de personnes supportant la démocratie et affirmant qu'elle est la meilleure forme de gouvernement. En même temps, et on serait tenté de dire "fort logiquement", les proportions de personnes affirmant que les élections constituent la meilleure forme de désignation des gouvernants y sont toujours importantes.

De façon constante, il ressort que le citoyen demeure profondément attaché à la démocratie comme l'indique le graphe suivant :

¹ Cf Laurent Cohen-Tanugi, La démocratie majoritaire et l'Etat de droit, in L'interrogation démocratique, Paris, Editions du centre Georges Pompidou, 1987, pp. 89-101

Figure 1 : Support du citoyen Sénégalais de la démocratie



La tenue d'élection étant un des baromètres majeurs d'appréciation de la démocratie, l'option constante du sénégalais en faveur de la démocratie est confirmée aussi par le fait 83% préfèrent choisir leur dirigeants à travers des élections en 2008 versus 88% en 2005

En 2005 près de 80% des enquêtés rejetaient ces formes politiques antidémocratiques (pouvoir militaire, unipartisme, règle par un seul homme) s'élève à 79% et plus lors du round 4 de afrobarometer. Pour ce qui est du parti unique, il a été désapprouvé à 78% en 2005, actuellement cette tendance est de 90%, ce qui est un bond qualitatif dans le sens de l'attachement à la démocratie. Enfin la règle par un seul homme qui a été rejeté à hauteur de 86% lors des enquêtes précédentes est désapprouvé par 87% des sondés en 2008.

En 2005 77% soutiennent la démocratie compétitive au moment où 68% de l'échantillon de 2008 soutient la démocratie comme préférable à toute autre forme de gouvernement. Même si une proportion assez élevée (30%) de l'échantillon de 2008 pense que les élections peuvent souvent produire de mauvais résultats, et souhaite une alternative pour le mode de choix des dirigeants, précisons que 50% soutiennent les élections régulières comme mode de choix des dirigeants.

Dans le dernier round, la proportion de personnes opposées à la dévolution monarchique du pouvoir est très importante. Lors des récentes enquêtes de 2008, 68% des enquêtés, donc une grande majorité de la population ou de l'échantillon, accède aux valeurs républicaines et démocratiques qui veulent que les dirigeants ne se posent pas en défenseurs des intérêts de leurs groupes restreints et respectifs.

Les enquêtes d'afrobarometer ont cherché à sonder l'opinion des sénégalais sur la succession politique. Il a été constaté que 92% des sénégalais restent attachés à un déroulement régulier des processus de succession en s'opposant à toute influence du détenteur du pouvoir sur le choix de son successeur. A l'opposé 6% des enquêtés acceptent une telle influence sur ce choix, il y a certainement l'élément partisan qui joue mais aussi, ce qui est moins évident, la conscience du fait que les textes ne l'interdisent pas expressément. La dispersion quant aux modalités de cette influence au sein du groupe qui l'accepte montre une plus grande tolérance du soutien à travers des déclarations publiques, celle-ci est moindre quand il s'agit de désigner le successeur au congrès du parti, encore moins par l'adoption de textes de lois.

Ces tendances traduisent le fait que la population semble accepter que le dirigeant puisse exprimer ses opinions et choix, mais accepte moins qu'il les impose directement ou indirectement par voie législative ou autre procédé du jeu de la politique.

Est-ce que le milieu de résidence et le sexe ont une influence sur le support à la démocratie ? Le tableau suivant apporte un éclairage sur l'influence de ces variables par rapport au support en faveur de la démocratie :

Table 1 : Support du citoyen par rapport à la démocratie en 2008

Distribution conditionnelle de l'effectif selon le milieu de résidence		
Modalités de réponses	Urbain	Rural
Support en faveur de la démocratie	80%	60%
Ne sait pas ou sans opinion	10%	31%
Distribution conditionnelle de l'échantillon selon le sexe		
Modalités de réponses	Hommes	Femmes
Support en faveur de la démocratie	79%	60%
Ne sait pas ou sans opinion	13%	31%

La lecture du tableau indique le milieu de résidence et le sexe ont une relation avec le niveau d'attachement à la démocratie ($p=0,000$). En effet ce sont les citoyens habitant le milieu urbain et de sexe masculin qui sont plus attachés à la démocratie que les citoyens résidant en milieu rural et de sexe féminin. Cet écart pourrait trouver son explication dans le fait que le niveau d'éducation est plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural d'une part et d'autre part que le sexe féminin est moins scolarisé que le sexe masculin et enfin que la pauvreté touchant beaucoup plus les femmes rurales, par conséquent, elles ont des préoccupations de survie plutôt que de songer aux questions de démocratie.

Cet attachement à la démocratie peut s'expliquer par la longue tradition électoraliste du Sénégal (thèse de Staffan Lindberg : *The Power of elections*). En effet, par la pratique répétée et "séculaire" du vote, le peuple vient à en saisir l'efficacité, et les représentations collectives s'en trouvent influencées. Cette tradition électoraliste ne doit pas pousser à avoir une interprétation de la représentation du vote au Sénégal insistant seulement sur la conception démocratique de la participation qui se distingue de sa conception libérale. La première voit en elle "une forme d'accomplissement et d'activité des possibilités de l'être humain. Sans participation politique, l'homme adulte ne serait ni libre ni heureux, même si par hasard la forme actuelle de la communauté correspond d'ailleurs à ses désirs (...)"; alors que dans la seconde la participation se présente avant tout comme un moyen de contrôle de l'exécutif et de garantie des libertés individuelles tout en pouvant être limitée. Dans le cas présent nous nous permettons d'identifier un mouvement itératif entre les deux réalités.

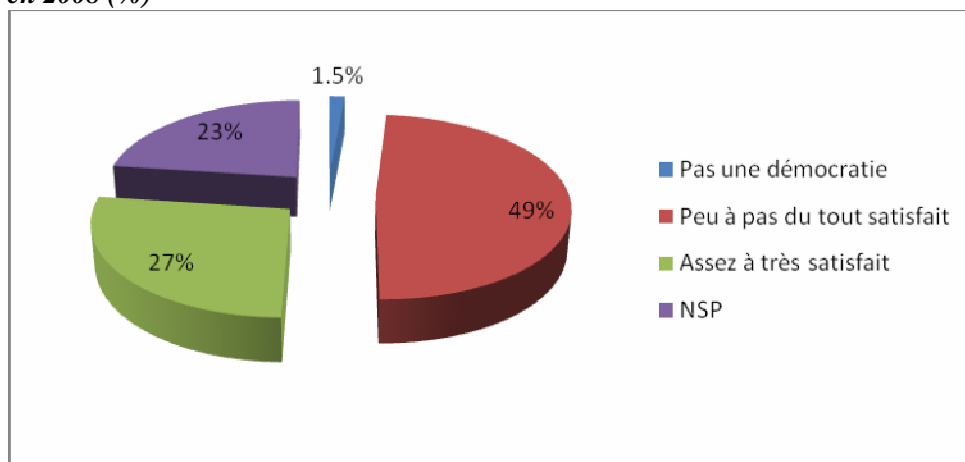
En effet, les opinions exprimées, en même temps qu'elles démontrent un attachement au vote, à la démocratie comme procédure ancrée dans les représentations relatives aux choix des élus, un acquis et un rituel sur lequel il ne serait nullement indiqué de revenir ; Laissent aussi pendre l'idée qu'il est capable de bloquer le sabotage des droits, libertés, principes et valeurs démocratiques devant présider aux possibles changements de dirigeants entre autres.

Quelques contours de l'insatisfaction vis-à-vis de la démocratie

Malgré le support du citoyen en la démocratie, comment cette dernière est-elle appréciée du point de vue de son fonctionnement ? Le graphe ci-après apporte une réponse à cette interrogation.

² J. Leca, M Grawitz, Traité de science politique, tome 3, l'action politique, p.351.

Figure 2 : Degré de satisfaction du citoyen Sénégalais par rapport au fonctionnement de la démocratie en 2008 (%)



Le graphe montre que de façon générale, près de 3 sénégalais seulement sur 10, sont satisfaits du fonctionnement de la démocratie. Cette très faible satisfaction du fonctionnement de la démocratie peut être observée d'une part sur les institutions, sur la participation politique et sur les performances économiques

Le tableau ci-après montre la relation entre le degré de satisfaction et la confiance aux institutions

Table 2 : le degré de satisfaction et la confiance aux institutions

	Ne sont pas satisfaits (%)	Sont peu satisfaits du tout (%)
Président	58	33
Assemblée Nationale	60	40
CENA	59	33
Parti au pouvoir	69	32
Partis d'opposition	30	29

Ainsi, il apparaît que le degré d'insatisfaction sur le fonctionnement de la démocratie est lié aux institutions chargées de l'animation du jeu démocratique. En effet près de 60% des citoyens insatisfaits du fonctionnement de la démocratie ne font pas confiance au Président, cette même proportion est observée en ce qui concerne l'Assemblée Nationale, le CENA et le Parti au pouvoir ($p=0,000$)

S'agissant de la participation politique, en raison du pourcentage élevé de données manquantes sur beaucoup de variables (plus de 50%) il n'a pas été possible d'en faire une interprétation

Enfin, par rapport aux questions économiques, les données montrent que plus de 72% des citoyens insatisfaits du fonctionnement de la démocratie, lient cette insatisfaction à des problèmes économiques (améliorations des conditions de vie des pauvres, créations d'emplois, maintien des prix à des niveaux bas

La confiance que les sénégalais placent dans les institutions a eu une place importante dans les différentes enquêtes menées par afrobarometer. A travers les enquêtes sur la perception de la corruption, et sur la qualité de la gouvernance, nous avons une idée de la position des populations par rapport au fonctionnement des institutions et de la démocratie en général.

La confiance placée dans le parti au pouvoir était de 50% environ en 2005, et de moins de 50% en 2008. Celle placée dans l'institution qu'est le président de la république a connu un recul semblable entre les deux enquêtes. Elle est passée de presque 50% à 46%. Pour ce qui est de l'assemblée nationale il est noté une avancée de quatre points (34% à 38%). Quant aux tribunaux et aux organes élus des collectivités

locales, il est constaté une confiance assez marquée et qui s'inscrit dans une constance avec de petites variations.

La confiance placée dans ces institutions est largement déterminée par le degré de conformité que ces dernières tiennent à l'égard des règles de fonctionnement qui doivent être les leurs. Les enquêtes sur la perception de la corruption en 2005 donnent une estimation du regard que jettent les populations sur ces institutions relativement à la corruption. Ainsi nous voyons que presque 46% des interrogés conviennent de la corruption totale ou partielle du président et de ses fonctionnaires. Pour l'Assemblée Nationale et les élus locaux ce pourcentage monte jusqu'à respectivement 48% et 49%; Pour les membres du gouvernement on monte jusqu'à plus de 50% ; Les pourcentages restent élevés pour ce qui est de la police, des agents des impôts et domaines, et des magistrats entre autres³. Le round 4 d'afrobarometer donne des pourcentages globalement plus élevés avec des pourcentages allant jusqu'à 54% et 56% quant il s'agit de la CENA puis des membres du gouvernement, 53% quand les agents des impôts et des douanes sont considérés, et 50% quant il s'agit du président et des fonctionnaires de la présidence. Pour l'assemblée nationale, les magistrats et la police, les pourcentages sont respectivement de 47, 48, et 49%. Une telle opinion sur des institutions capitales de la démocratie sénégalaise fait peser des doutes sur sa réalité. On est tenté de voir un écart entre les aspirations du peuple et le fonctionnement des institutions. Le principe de la légalité rationnelle est enraciné dans la volonté du peuple par le truchement d'une architecture juridico-politique complexe. Par cela, et si nous empruntons la réflexion de Weber relative au constitutionnalisme, on voit que la légalité devient l'étalon de la légitimité. On saisit alors l'ampleur des problèmes qui se posent à la démocratie sénégalaise.

Une telle situation fait penser à la formule de S. Goyard-fabre qui soutient que "Si l'on admet que la force d'une légitimation dépend de la capacité fondamentale de justification qu'elle enveloppe, c'est-à-dire du type de raisons qu'elle est apte à produire, on constate qu'un écart se creuse, aujourd'hui, entre le crédit que réclame le pouvoir et les justifications qu'il donne des exigences imposées par lui aux citoyens"⁴. On se retrouve en plein dans ce que Paul Ricoeur appelle l'"écart de légitimation". A ce moment précis, dans l'esprit du peuple, les règles ne sont plus acceptées comme elles devraient l'être, ce qui peut donner libre cours à la révolte, au révisionnisme, au repli conservateur ou à la démission des "majorités silencieuses". Et l'on peut avancer avec raison que la crise de participation s'inscrit dans ces possibilités politiques.

Les sénégalais qui ont moins confiance dans les institutions sont ainsi amenés à moins participer politiquement, même si à 71% ils admettent que les populations devraient être plus actives dans la remise en cause des actes de leurs dirigeants et 88 à 90% des enquêtés soutiennent la liberté de presse, d'expression et d'organisation. Il est reconnu que les individus doivent exercer cette participation à la gestion de la cité par l'entremise de leurs droits politiques, la jouissance des prérogatives qui garantissent la liberté de leurs choix ; la liberté d'opinion, la liberté d'organisation, de réunion, etc.

Les enquêtes d'Afrobarometer ont montré des tendances assez édifiantes de la participation aux élections dans des pays d'Afrique subsaharienne. Non seulement les taux de participation, dans bien des cas, étaient en deçà des prévisions pour ce qui est des présidentielles, ils ont été très faibles au niveau des législatives dans tous les cas si on excepte le Togo. La chute des participations entre présidentielles et législatives a été estimée à 16% au Bénin, 20% au Cameroun, 17% en Gambie et au Sénégal il l'a été à hauteur de 35%.

Relativement à l'associativisme, au Sénégal, il est constaté que l'appartenance à des associations religieuses (membres actifs 22% ; membres inactifs 33%) est plus développée que l'adhésion à des groupements communautaires (membres actifs 17% ; inactifs 23%).

³ Cf Carrie Konold, Perceived corruption, Public opinion, and social influence in Senegal, Afrobarometer, Working paper numéro 85, Décembre 2007, 37p.

⁴ Simone Goyard-Fabre, Qu'est ce que la démocratie ?, Paris, Armand Colin, 1998, p. 182.

La transparence dans la prise de décision c'est aussi permettre à la population d'assister aux séances de prise de décision ou aux différentes réunions. Les populations doivent de leur côté montrer un intérêt pour ces cadres. Sur ce plan on voit que 26% des enquêtés ont participé à plusieurs reprises à des réunions de leur communauté, et 25% montrent un intérêt pour ces cadres et y participeraient volontiers. Cela permet de dire qu'une proportion non négligeable de la population se sent concernée par les questions relatives à la gestion de la communauté, loin d'en faire l'affaire des seuls politiques, même si l'occasion ne leur est pas souvent donnée de matérialiser cet intérêt ou cette implication ressentie. Pour confirmer cet état de fait 25% des enquêtés affirment s'être associés à d'autres dans la résolution ou pour aborder un problème dans la communauté ; et 30% des enquêtés affirment être disposés à mener de tels actes si l'occasion leur est offerte. Ce qui est à noter c'est le faible pourcentage des formes protestataires de participation au niveau de l'échantillon. Seulement 3% y ont eu recours et 35% se disent rétifs à une telle activité, même si 48% avouent qu'ils ne rateraient pas l'occasion.

On voit nettement que la disposition à participer ne se traduit pas en participation réelle le gros du temps. Si au sein de l'échantillon de 2008, on a relevé une participation aux élections à hauteur de 79%, on ne note pas une participation politique globale assez élevée. C'est ce qui fait dire à D. Memmi que le vote n'est pas de nos jours un bon indice de la participation. Il montre d'ailleurs qu'un fort taux de vote peut aller avec un taux de satisfaction assez bas par rapport au système politique et à la démocratie, comme il en était de l'Italie au début des années 80⁵. Les tendances positives observées çà et là ne se transforment guère en participation proportionnelle à la demande de démocratie et de bonne gouvernance que peuvent exprimer d'un certain point de vue les insatisfactions qui pèsent sur le mode de gouvernement.

Conclusion

Les analyses menées dans ce papier accréditent la thèse développée par Staffan Lindberg, selon laquelle, le caractère répétitif des élections est de nature à renforcer l'assise démocratique. En effet, il apparaît que les Sénégalais restent plus que jamais attachés à la démocratie (83% d'entre eux l'affirment). Cette proportion très importante de Sénégalais qui manifestent ainsi leur attachement au système démocratique est inséparable de la longue tradition électoraliste du pays. Cependant, comparée à la proportion mesurée en 2005, il apparaît une légère érosion de cette confiance au système démocratique qui ne peut pas être assimilable à un déni du système mais à une déception des Sénégalais pris dans l'engrenage des difficultés économiques et que le régime de l'alternance pour lequel ils ont voté ne parvient à juguler.

Bibliographie Sélective

Cohen-Tanugi L., « La démocratie majoritaire et l'Etat de droit » in *L'interrogation démocratique*, Paris, Editions du centre Georges Pompidou, 1987, pp. 89-101

Goyard-Fabre S., *Qu'est ce que la démocratie ?*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 182

Konold C., "Perceived corruption, Public opinion, and social influence in Senegal", *Afrobarometer, Working paper* numéro 85, Décembre 2007, 37p

Leca J., Grawitz M., *Traité de science politique*, tome 3, l'action politique, p.351.

Lindberg S., *Democracy and elections in Africa*, The Johns Hopkins University Press, 2006 248 pages

⁵ D. Memmi, A. Lancelot, Participation et comportement politique, in J. Leca et M. Grawitz, *Traité de science politique*, p. 348.

This Briefing Paper was prepared by Pr. Babaly Sall, Chercheur Principal, UGB and Pape Jean Ndiour, Doctorant, UGB

The **Afrobarometer** is produced collaboratively by social scientists from 20 African countries. Coordination is provided by the Center for Democratic Development (CDD-Ghana), the Institute for Democracy in South Africa (Idasa), and the Institute for Empirical Research in Political Economy (IREEP) in Benin. We gratefully acknowledge the generous support of the Canadian International Development Agency (CIDA), the UK Department for International Development (DfID), the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs (RDMFA/DANIDA), the Swedish International Development Agency (SIDA), and the United States Agency for International Development (USAID) for Afrobarometer Round 4 research, capacity building and outreach activities. For more information, see: www.afrobarometer.org