

ELECTIONS PRESIDENTIELLES DES 28 AVRIL ET 12 MAI 2002 AU MALI

Faisant suite à l'invitation des autorités de la République du Mali, le Secrétaire Général de l'Organisation Internationale de la Francophonie S.E.M. BOUTROS BOUTROS GHALI a décidé de l'envoi d'une mission d'observation des deux tours de l'élection présidentielle du Mali du 28 Avril et 12 Mai 2002.

La mission d'observation des deux tours était composée de :

- MM. - Claude SCHLUCHTER, Député du Jura (Suisse) ;
- Claude BOUCHER, Conseiller au Ministre des Affaires Étrangères (Canada) ;
- Honoré GUIE, Ancien président de la Commission Électorale (Côte-d'Ivoire),
Membre ;
- Jean Pierre COLIN, Professeur à l'Université de Reims (France), Membre ;
Mme - Agathe OKUMBA, Membre du Conseil National de la Communication (Gabon) ;
MM - Omar SY, Conseiller auprès du ministre des Affaires Étrangères (Sénégal),
Membre ;
- Abdou SALEY, Député (Niger), Membre ;
- L'Ambassadeur Falilou DIALLO (Sénégal), Membre ;

- Luc SINDJOUN, Professeur de Science Politique à l'Université de Yaoundé II (Cameroun), Rapporteur.

La mission était assistée de Monsieur Emilien d'ALMEIDA, consultant à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, M. Edmond GNOMBLEI, Assistant de gestion à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie et Mme Maïmouna DOUMBIA, Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie.

La mission, dont le **Mandat** s'inscrit dans le cadre de la démocratie et de l'Etat de droit, s'est conformé aux « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation » tels qu'adoptés par le Conseil Permanent de la Francophonie (CPF) les 12 et 13 novembre 1996, et à la note du CPF fixant « les modalités pratiques de mise en œuvre du chapitre 5 de la déclaration de Bamako » notamment en ce qui concerne les paramètres relatifs aux engagements des Etats et gouvernements membres de l'OIF « pour la tenue des élections libres, fiables et transparentes ».

Les méthodes des travail étaient constituées par :

- l'observation documentaire (collecte des textes de droit et documents politiques relatifs au Mali, collecte des journaux, etc.) ;
- l'enquête de terrain à travers la visite des bureaux de vote ;
- les entretiens avec les acteurs pertinents de la vie politiques et de la société civile ;
- l'observation du déroulement du scrutin à partir d'une grille intégrant une diversité d'éléments relatifs à la qualité du matériel électoral, à la composition du bureau de vote, à l'ambiance dans le bureau de vote, au dépouillement et au décompte des suffrages, etc.

La mission a étudié le contexte politico-institutionnel du mali (1^{ère} partie), observé le déroulement des deux tours de l'élection présidentielle (2^{ème} partie) et a arrêté des conclusion et des recommandations (3^{ème} partie).

I – CONTEXTE GLOBAL DU MALI

Le Mali est un État indépendant depuis le 20 Septembre 1960. La superficie de son territoire est de 1 240 192 km² ; ce qui en fait un des États les plus vastes d'Afrique et constitue un défi lors de tout le scrutin parce qu'il faut couvrir le pays tout entier afin d'affirmer le principe de l'universalité du suffrage. En 1999, la population du Mali s'élevait à 11 millions d'habitants ; soit une densité de 8,9 habitants au km². Cette faible densité est un indicateur de la dispersion du territoriale du peuplement. La conséquence

subséquente sur le plan de l'organisation du scrutin, c'est la multiplication effrénée du nombre de bureaux de vote et la création des bureaux « itinérants » pour s'adapter au mode de vie de certaines populations .

Conformément à la constitution malienne de 1992, le français est «la langue d'expression officielle».

A – LE CONTEXTE POLITIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DES 28 MAI ET 12 JUIN 2002

L'élection concurrentielle comme mode d'accès au pouvoir est une institution consacrée au Mali en 1992 à la faveur de la démocratisation. Le coup d'Etat du 19 Novembre 1968 avait mis fin au régime civil de Modibo KEITA en place depuis 1960. Dès lors, la vie politique malienne va être dominée par un régime militaire sous la conduite de Moussa TRAORE ; lequel se mue en 1974 en régime de parti unique à travers la création de l'Union Démocratique du Peuple Malien (UPDM). L'évolution politique du Mali au lendemain de l'indépendance est semblable à celle de la plupart des États africains : coup d'Etat et avènement du parti unique. L'autoritarisme est alors le trait structurant de la vie politique.

La crise de l'autoritarisme date du début des années 1990 lorsque s'intensifie la remise en cause ouverte des mythes fondateurs du régime de parti unique. Les manifestations de défiance à l'égard du pouvoir animées par divers acteurs tels que l'Association des Etudiants, le CNID (Comité National d'Initiative Démocratique), l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) et autres UNTM (Union Nationale des Travailleurs Maliens) créent un climat insurrectionnel. C'est dans ce contexte de crise de légitimité et d'efficacité du régime de Moussa TRAORE qu'intervient le coup d'Etat du 25 Mars 1991 dont la responsabilité politique est assumée par Amadou TOUMANI TOURE, alors lieutenant Colonel. C'est un coup d'Etat qui parachève la crise du régime et se légitime à travers l'option pour la transition vers un régime démocratique dans un délai initial de 9 mois.

Le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) constitué le 31 Mars 1991 à la suite de l'éphémère Comité de Réconciliation Nationale (CRN) du 26 Mars, accepte la Conférence Nationale Souveraine comme modèle de transition démocratique. Ladite conférence qui a lieu du 27 juillet au 12 août, est le cadre d'élaboration de la nouvelle constitution adoptée par la voie référendaire le 12 janvier 1992 par 98,36% de suffrages favorables. L'une des originalités de la Conférence Nationale du Mali, c'est qu'au moment où elle débute, le régime autoritaire et ses principaux dirigeants sont déjà

neutralisés. Par conséquent, la négociation avec l'ancien régime n'est plus un problème à l'ordre du jour comme ce fut le cas ailleurs.

- La première génération d'élections fondatrices de la transition démocratique date de l'année 1992 : les élections municipales ont lieu le 19 janvier ; les élections législatives, les 23 février et 8 mars 1992 ; l'élection présidentielle, les 12 et 26 avril. Elle consacre l'ADEMA comme parti majoritaire avec 214 des 751 sièges de conseillers municipaux, 76 des 116 sièges de députés et la victoire de son candidat Alpha OMAR KONARE au scrutin présidentiel.
- La deuxième génération des élections confirmatrices de la transition démocratique est liée au caractère quinquennal du cycle électoral malien ; elle intervient en 1997 et marque dans une certaine mesure la fin du consensus. Certes, l'ADEMA demeure le parti majoritaire ; mais la contestation des règles du jeu électoral et le retrait des principaux partis politiques du scrutin présidentiel de 1997 contribuent dans une certaine mesure à affecter la crédibilité du score plébiscitaire du président réélu Alpha OMAR KONARE et de la démocratie électorale au Mali. D'où les réformes institutionnelles marquantes du processus électoral entreprises dès 1997 afin de bâtir le consensus sur les règles du jeu. La situation de crise avait été prévue par la mission exploratoire de la Francophonie qui avait séjourné au Mali du 10 au 17 février 1997. Elle avait relevé dans son rapport les problèmes de fonctionnement de la CENI en raison des contraintes d'ordre technique et matériel, d'ordre constitutionnel ; elle avait par ailleurs recommandé que l'on accorde le maximum de temps à la révision des listes électorales et à la distribution des cartes d'électeurs afin de décriper l'ambiance politique.
- La troisième génération des élections est celle qui commence en 2002 avec l'organisation de l'élection présidentielle. Ce qui la distingue des élections antérieures :
 - c'est qu'elle intervient dans un contexte de mise à l'épreuve du nouveau dispositif électoral élaboré suite à la « crise » de 1997 ;
 - c'est qu'elle intervient dans un contexte politique marqué par la crise du parti au pouvoir l'ADEMA, fragilisé par les ambitions des nombreux prétendants à la succession du président sortant Alpha OMAR KONARE (Soumaïla CISSE, Mande SIDIBE et autres), et le départ de l'ancien premier ministre Ibrahim BOUBACAR KEITA accompagné de ses partisans ;
 - c'est qu'elle est nécessairement une élection d'alternance parce que la constitution malienne permet au président de la république de n'être rééligible

qu'une seule fois (cf. article 30); or dans le cas d'espèce, le président sortant Alpha OMAR KONARE a été élu pour la première fois en 1992 et réélu en 1997.

L'élection présidentielle de 2002 intervient 10 ans après le démantèlement du régime autoritaire dans un contexte de multipartisme effectif et d'alternance imposée par la constitution. Elle est le théâtre d'une compétition entre 24 candidats ; elle est marquée en amont par le rétablissement du consensus sur les règles du jeu. En effet, suite à la crise du processus électoral de 1997, avait été organisé en janvier 1997 un forum politique national dont l'objet était constitué par l'évaluation et la relecture des textes fondamentaux dont la loi constitutionnelle, la loi électorale, la charte des partis, le statut de l'opposition et la loi sur la presse. C'était un moment de délibération inclusive et collective sur les plans national (à travers l'instance dénommée « Table ronde nationale ») et local (à travers les « concertations régionales »), sur le plan de filière de recrutement des participants (partis politiques, pouvoir public et société civile). A la demande des autorités maliennes, la Francophonie par le biais d'une délégation d'experts apporta son concours au déroulement des travaux du Forum politique national du 21 au 28 janvier 1999.

B - LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Mali est un exemple francophone qui dénie toute pertinence absolue à la thèse suivant laquelle il existe un lien entre niveau de développement et démocratisation. C'est l'un des pays les moins avancés du monde. Si l'on s'en tient au dernier rapport annuel de la Banque Africaine de Développement, le taux d'alphabétisation des adultes des de 59%, le taux de croissance annuel moyen est de 3,5% calculé à partir du produit intérieur brut réel ; les réserves internationales s'élevaient en 2000 à 316,5 millions de dollars.

L'économie malienne repose principalement sur l'agriculture (cultures de rente telles que le coton) et les mines. En 1998, l'agriculture constituait 45% du PIB et les mines et industries 21%. C'est une économie dominée par l'importance du coton. D'où la centralité de la CMDT (Compagnie Nationale pour le Développement des Textiles) dans l'univers des représentations de la richesse. En effet, les discours et les rumeurs sur la richesse fictive ou réelle d'un des principaux protagonistes de l'élection présidentielle de 2002, M. Soumaïla CISSE étaient fondés en partie sur sa carrière dirigeant à la CMDT entamée dès 1984.

Le Mali est un pays qui montre que la pauvreté n'est pas nécessairement un facteur de développement des régimes autoritaires. Ici, elle n'est pas opposée à la démocratisation

et semble légitimer le renforcement des exigences d'ascétisme, de probité morale vis-à-vis des candidats.

C – LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

1) La constitution de la République du Mali en vigueur depuis 1992 s'inscrit dans le cadre du néo-constitutionnalisme africain de transition démocratique :

- renforcement de la place des droits et devoirs de la personne humaine qui font l'objet non plus du préambule (reconnu comme ayant une valeur proclamatoire) mais plutôt du titre 1^{er} de la constitution (ayant une valeur obligatoire)
- consécration d'un « République indépendante, souveraine, démocratique, laïque et sociale » dont le « principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple » (article 25 de la constitution ;
- limitation à deux du nombre de mandat présidentiel possible (article 30) ;
- institution d'un gouvernement responsable devant le parlement, déterminant et conduisant la politique nationale sous la conduite du premier suivant l'exemple français de la V^{ème} République.

2) Les institutions de la République sont conformément à l'article 25 de la constitution, le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour de Justice, le Haut Conseil des Collectivités Territoriales et le Conseil Economique et Social.

Compte tenu de la nature mixte du régime politique malien de type semi-présidentiel, le Président de la République, le gouvernement et l'Assemblée Nationale sont les principales institutions du pouvoir d'Etat ;

- **Le Président de la République**, suivant la forme classique, est le chef de l'Etat. « Il est le gardien de la constitution. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'Etat (article 29). Il est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (cf. article 30 et 33).

- **Le gouvernement**, tel qu'institué par le titre IV est responsable devant l'Assemblée ; il « détermine et conduit la politique de la Nation ». Le premier ministre et les ministres sont nommés par le président de la République.
- **L'Assemblée Nationale**, conformément à l'article 59 de la constitution est la chambre unique qui constitue le parlement. Ses membres sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct.

2) Les institutions du processus électoral se présentent de la manière suivante :

- a) **Sur le plan normatif**, conformément à l'article 52 de la loi électorale N° 02-007 du 12 Février 2002, « tout citoyen de l'un ou l'autre sexe ressortissant de la République du Mali, inscrit sur les listes électorales ou justifiant qu'il devrait l'être ». Les candidatures sont soit partisans, soit indépendantes (cf. article 57 de la loi électorale). L'élection présidentielle quant à elle, suivant les termes de l'article 32 de la constitution, est fixée 21 jours au moins et 40 jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.
- b) **Sur le plan organique**, la loi électorale prévoit trois autorités compétentes : la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), la Délégation Générale aux Elections (DGE) et le Ministère chargé de l'Administration Territoriale.

- **La CENI** est compétente en matière de supervision et de suivi des opérations électorales, référendaires, présidentielles, législatives et communales. Elle est mise en place au quadruple niveau du district de Bamako, du cercle de la commune et de l'Ambassade ou du Consulat. Sur le plan national, la CENI est composée de quinze membres « choisis ou élus par l'institution ou l'organisation qui les désigne ». Selon l'article 9 de la loi électorale, la CENI et ses démembrements « veillent à la régularité des opérations électorales » ; la révision et l'établissement des listes électorales à l'occasion des élections générales ; la préparation et la gestion du fichier électoral ; la confection, l'impression et la distribution des cartes d'électeur ; la mise en place du matériel et des documents électoraux ; le déroulement de la campagne électorale ; les opérations de délivrance des procurations de vote ; les opérations de vote, les opérations de dépouillement des bulletins de vote ;

les dénombrement des suffrages ; de transmission des procès-verbaux ; de centralisation et de proclamation des résultats.

- **La délégation générale aux élections** « porte assistance à la CENI à la demande de celle-ci » ; elle est chargée « de l'élaboration et de la gestion du fichier électoral ; de la confection et de l'impression des cartes d'électeur ; du financement public des partis politiques, » (cf. article 16 de la loi électorale).

- Conformément à l'article 17 de la loi électorale, le ministère chargé de l'administration territoriale assure : la préparation technique et matérielle de l'ensemble des opérations référendaires et électorales ; l'organisation matérielle du référendum et des élections ; l'élaboration des procédures et actes relatifs aux opérations électorales et référendaires ; la centralisation et la proclamation des résultats provisoires des référendums et des élections présidentielles et législatives ; l'acheminement des procès-verbaux des consultations référendaires, législatives et présidentielles à la Cour Constitutionnelle ; la centralisation et la conservation des procès-verbaux des consultations électorales communales.

Cette répartition des compétences entre la CENI, la DGE et le ministère chargé de l'administration territoriale n'évacue pas les risques de chevauchement de compétences, de conflit négatif et positif de compétences ainsi que la mission l'a observé lors des deux tours de l'élection présidentielle du 28 Avril et 12 Mai 2002.

Aux institutions considérées par la loi électorale comme étant des «autorités compétentes» (cf. chapitre 3 de la loi électorale), il convient d'ajouter d'une part le Comité National de l'Egal Accès aux Média d'Etat des Candidats, d'autre part la Cour Constitutionnelle.

- Le CNEAME (Comité National de l'Egal Accès aux Média d'Etat) a été créé conformément à l'article 7 de la constitution par la loi organique N° 93-001 du 6 Janvier 1993 ; pendant la période de campagne électorale, il veille à «l'égal accès aux média d'Etat des candidats, des partis politiques et des groupements de partis en lice » (article 60 de la loi électorale).
- La Cour Constitutionnelle, conformément à l'article 86 de la constitution, statue obligatoirement sur la régularité des élections présidentielles, législatives et des

opérations de référendum dont elle proclame les résultats ; elle est compétente en matière de contentieux électoral (article 87 de la constitution).

C'est dans ce contexte institutionnel global qu'a eu lieu l'élection présidentielle des 28 Avril et 12 Mai 2002 : le collège électoral ayant été convoqué par décret du Président de la République en date du 14 février 2002. La campagne électorale s'ouvrant dimanche 07 Avril 2002 à zéro heure et terminant le vendredi 26 Avril 2002 à minuit pour le premier tour ; s'ouvrant le vendredi 03 Mai à zéro heure et se clôturant le vendredi 3 Mai à minuit pour le deuxième tour. (cf. décret N° 02-070/8-RM du 14 février 2002 portant ouverture et clôture de la campagne électorale).

Des 25 déclarations de candidature enregistrées par la Cour Constitutionnelle, 24 sont retenues et considérées comme valables. L'acte de candidature éliminé est celui d'une femme Mme Sidibé AWA SANOGO pour défaut de dépôt de la caution requise, soit 5 millions de F CFA (7545 Euros).

II - OBSERVATION DES DEUX TOURS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

La mission francophone d'observation a travaillé en étroite collaboration avec la Cour Constitutionnelle, la CENI, le Carter Center, le National Democratic Institute (NDI), le ministre chargé de l'administration territoriale et le Réseau ONG d'appui au processus électoral au Mali.

La CENI, le ministère chargé de l'administration territoriale et la Cour Constitutionnelle ont mis à la disposition de la mission les informations disponibles. Quant au Carter Center, au NDI et au Réseau APEM (Appui au Processus Électoral au Mali), ils étaient eux aussi engagés dans l'observation électorale ; à ce titre, ils étaient des partenaires soit à des fins d'organisation des enquêtes conjointes (c'est le cas du réseau APEM), soit à des fins d'échange d'informations (c'est le cas du Carter Center, du NDI et du Réseau APEM).

A – OBSERVATION DU PREMIER TOUR

- 1) La mission d'observation du premier tour était constituée de la manière suivante :
Chef de délégation : M. Claude SCHUCHTER, député du Jura (Suisse) ; Membres :

M. Abdou SALEY, député (Niger) ; M. Falilou DIALLO, Ambassadeur (Sénégal) ; M. Honoré GUIE (Côte d'Ivoire), M. Jean-Pierre COLIN (France), Mme Agathe OKUMA (Gabon), la coordination administrative étant assurée par M. D'ALMEIDA et Mme Maïmouna DOUMBIA.

- 2) Le déploiement des observateurs s'est effectué de la manière suivante à travers plus de deux cents bureaux de vote :

<i>Membres de la mission</i>	<i>Lieux d'observation</i>
Abdou SALEY Falilou DIALLO	Cercle de Segou
Claude SCHLUCHTER Agathe OKUMBA	Cercle de Mopti
Honoré GUIE D'ALMEIDA	Cercle de Sikasso
Jean-Pierre COLIN et Réseau APEM	Commune de Bamako

- 3) *Les constats suivants ont été établis :*

- **Ambiance de vote**

Les opérations électorales se sont déroulées dans le calme, sans incident majeur

- **Matériel électoral**

Bien que disponible, le matériel électoral a été à l'origine du retard observé dans l'ouverture de certains bureaux de vote, notamment lorsque l'encre indélébile manquait ou alors le caractère indélébile était sujet à caution

- **Forces de l'ordre**

Elles ont été particulièrement discrètes et ne sont intervenues dans les rares cas signalés dans la commune de Bamako que pour empêcher la perturbation du déroulement du scrutin.

- L'identification facile des bureaux de vote situés généralement dans les établissements scolaires et les centres de santé
- Le remplacement à la dernière heure d'un nombre important de présidents de bureau de vote a contribué à créer la suspicion de certains représentants de candidats
- La proportion importante prise par le vote par procuration
- Le respect du secret du vote et la transparence dans le dépouillement et le décompte des suffrages en dépit des problèmes matériels d'éclairage défectueux ou insuffisant dans certains bureaux de vote.

4) Les résultats officiels du premier tour qualifient pour le deuxième tour MM. Amadou TOUMANI TOURE avec 449 176 voix et Soumaïla CISSE avec 333 525 voix.

B – L'OBSERVATION DU DEUXIEME TOUR

- 1) La mission d'observation du deuxième tour était constituée de la manière suivante :
chef de délégation : M. Claude SCHULCHTER ; Membres : Mme Agathe OKUMBA (Gabon) ; MM. Claude BOUCHER (Canada), Oumar SY (Sénégal), Honoré GUIE (Côte-d'Ivoire), Luc SINDJOUN (Cameroun) ; Jean-Pierre COLIN (France). La coordination administrative était assurée par MM. D'ALMEIDA et GNOMBLEI.

2) Le déploiement des observateurs a été effectuée de la manières suivante :

<i>Membres de la mission</i>	<i>Lieux d'observation</i>
Claude BOUCHER Oumar Sy	Cercle de Sikasso
Claude SCHLUCHTER Agathe OKUMBA	Cercle de Segou
Honoré GUIE Luc SINDJOUN D'ALMEIDA Jean-Pierre COLIN	Commune de Bamako

3) Comme au premier tour, plus de deux cent bureaux de vote ont été visités. La mission a effectué les constats suivants :

- la publication tardive des résultats du premier tour a rendu insignifiante la campagne électorale au deuxième tour ;
- l'effort de correction des dysfonctionnements du premier tour dans le sens de la diminution sensible du nombre de remplacements des président de bureaux de vote, de la gestion plus rigoureuse du vote par procuration et témoignage ;
- le vote libre des populations et le dépouillement transparent des suffrages en dépit des problèmes matériels d'éclairage défectueux ou insuffisant dans certains bureaux de vote ;
- l'implication réelle de la CENI et de la Cour Constitutionnelle dans le fonctionnement des bureaux de vote suivant leurs compétences respectives.

III – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au terme de l'observation des deux tours de l'élection présidentielle marquée par la victoire de M. Amadou TOUMANI TOURE par 64,35% contre 35,65 à M. Soumaïla CISSE, la mission arrête les conclusions et les recommandations suivantes :

A – La mission constate que :

- la mobilisation de la classe politique et de la société civile du Mali autour du scrutin et de ses enjeux atteste de la légitimité socio-politique de l'élection comme mode d'accession au pouvoir ; elle contribue à la consolidation de la démocratie électorale ;
- le scrutin présidentiel s'est déroulé dans une atmosphère de calme, de civisme et de respect des dispositions constitutionnelles et légales ;

- l'annulation d'un nombre important de suffrages au premier tour par la cour constitutionnelle soit, 541 019 suffrages sur un total de 2 201 154 et la faiblesse du taux de participation au scrutin (38,31% au premier tour, 30,17% au deuxième tour) témoignent de la nécessité de l'ouverture d'un chantier de la culture démocratique afin d'éduquer au vote régulier et à la participation politique.
- le sens de responsabilité politique et de maturité de la classe politique malienne a permis d'éviter un basculement dans la violence lors des difficultés du premier tour ;
- le vote a été libre.

B – La mission recommande :

- L'adaptation des heures de vote en fonction de la disponibilité en lumière du jour et/ou en énergie électrique ou solaire afin d'éviter le recours à des moyens sommaires tels que la bougie.
- L'ouverture d'une réflexion sur la loi électorale dans le sens d'une plus grande précision des rôles et des moyens des institutions compétentes et d'un renforcement de la transparence et de la participation.
- La fixation de la date du deuxième tour de l'élection présidentielle en fonction de la date de proclamation officielle des résultats du premier tour.