



Les engagements africains pour la Démocratie en théorie et en pratique: Un rapport sur huit pays du NEPAD

Anne Hammerstad¹

Introduction et sommaire: Un rapport mitigé sur la démocratisation.

Ce rapport passe en revue le progrès de la démocratisation en Afrique du Sud, en Algérie, en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Nigeria, en Ouganda et au Sénégal de la fin de la guerre froide à nos jours. Ces huit pays ont été choisis car ils ont tous signés le Mécanisme Africain d'Auto-Surveillance (APRM), et que ce sont des participants centraux du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et qu'ils représentent une bonne distribution géographique sur le continent africain.

Ce sondage n'est pas détaillé ni complet mais examine l'engagement de ces pays pour suivre les principes de la démocratie approuvés par l'Union Africaine (UA) : l'équité des systèmes électoraux, des commissions électorales indépendantes, des systèmes d'inscriptions sur les listes électorales plus sûrs, une politique multi-partis, des états inclusifs, des limites

de mandats pour les chefs d'état et du gouvernement et l'indépendance du système judiciaire.

Ce rapport identifie de nombreux points faibles dans huit pays (plus chez certains que chez d'autres). Cependant, cette étude se concentre sur la *démocratisation*, et pas sur l'existence de démocraties à part entière. Dans cette perspective, l'image s'éclaircie. Les huit pays sont plus démocratiques aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à la fin des années 80.

On peut constater des différences importantes entre les huit pays. Alors que certains (le Ghana, le Sénégal et plus particulièrement l'Afrique du Sud) peuvent être relativement satisfaits de leurs progrès, d'autres (l'Algérie, l'Ethiopie et l'Ouganda) ont fait d'énormes progrès à la fin des années 80 ou au début des années 90 mais leur processus de démocratisation s'est arrêté net à

Cette étude se concentre sur la démocratisation. Les huit pays sont plus démocratiques aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à la fin des années 80.

¹ Dr Hammerstad est un haut chercheur du South African Institute of International Affairs (SAIIA – Institut Sud-Africain des Affaires Internationales). Nous remercions les autres partenaires de l'AHSI et Elizabeth Sidiropoulos et Ross Herbert du SAIIA pour leur contribution et leurs commentaires

THE AFRICAN HUMAN SECURITY INITIATIVE (AHSI)

AHSI est un réseau de sept organisations de recherche africaines non-gouvernementales qui se sont réunies pour mesurer l'efficacité des gouvernements africains clés dans la promotion de la sécurité humaine. Le projet est inspiré d'un désir de contribuer aux ambitions de Nouveau Partenariat Economique pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme Africain d'Auto-Surveillance (APRM). Alors que l'APRM a défini un ensemble complet d'objectifs, de normes, de critères et d'indicateurs qui couvrent quatre grands domaines, AHSI ne s'occupe que d'une des quatre, les problèmes de gouvernement politique qui sont liés à la sécurité humaine. Dans ce domaine, chaque partenaire de l'AHSI a identifié des engagements clés qui ont été présentés par les dirigeants africains dans les sommets et les réunions de OUA/UA. Un « rapport » sur la façon dont ces engagements ont été mis en pratique est effectué. Huit pays ont été choisis pour ce rapport : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda et le Sénégal.

Les huit pays sont membres du NEPAD et de l'APRM. Bien qu'ils ne constituent pas une liste exhaustive des problèmes sur la sécurité humaine en Afrique, le réseau AHSO a sélectionné les sept séries d'engagements suivantes : les droits de l'homme, la démocratie et le gouvernement, l'engagement de la société civile, les armes légères, la paix et la résolution de conflits, l'anti-corruption, le terrorisme et le crime organisé. Les partenaires de l'AHSI sont l'Institut Sud-africain pour les Affaires Internationales (SAIIA), l'Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique (IHRDA), le Contoritium pour les Droits Humains dans le Sud de l'Afrique (SAHRIT), le Réseau pour le Développement de la Paix en Afrique de l'Ouest (WANEP), la Recherche et le Dialogue sur la Sécurité en Afrique (ASDR), le Forum pour la Paix en Afrique (APFO) et l'Institut pour les Etudes sur la Sécurité (ISS). Le projet est financé par le Département pour le Développement International Anglais (DFID).

Le projet est financé par le Department for International Development (DFID) anglais (Département pour le Développement International)

quelques pas seulement de la démocratie. Certains risquent même un retour en arrière vers des systèmes plus autoritaires. Le Nigeria n'a retrouvé un gouvernement civil qu'en 1999 et des nombreuses lacunes sont encore apparentes dans son système démocratique. Les développements qui ont pris place au Kenya depuis 2002 peuvent laisser avoir un optimisme prudent. Cependant, dans les huit pays, les réussites démocratiques sont récentes et peuvent facilement être inversées.

L'inquiétude porte sur le fait que certains des pays concernés vont se perdre dans un système qui place un système essentiellement autoritaire ou à parti unique déguisé en démocratie. Malgré cela, ce rapport n'est pas pessimiste car la tendance depuis le début des années 90 a été plutôt bonne. Pour un futur meilleur, les acteurs principaux – des politiciens, officiers militaires et juges de la machine du gouvernement aux organisations civiles, les activistes et les électeurs ordinaires – doivent s'associer pour atteindre un but commun présenté par l'UA et accepté par les 53 états d'Afrique.

La recherche

La recherche sur laquelle est basée ce rapport et le résultat d'un effort de collaboration entre de nombreuses personnes et institutions. Puisqu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver une personne qui est un expert en démocratie pour les huit pays différents, l'auteur a envoyé une liste de questions concernant les sept engagements UA analysés à un groupe d'experts et de chercheurs dans le pays. Sans ce travail d'équipe africain (et plus loin), ce rapport n'aurait pas été possible. Les noms et les institutions des collaborateurs sont:

Kato Lambrechts, Christian Aid (Algérie); Professeur Christopher Clapham, Université de Cambridge; Siegfried Pausewang, Christian Michelsen's Institute (Ethiopie); Dr Baffour Agyeman-Duah, Centre pour le Développement Démocratique au Ghana; Beatrice Munyendo, Institut pour l'Analyse et la Recherche de politiques, Nairobi (Kenya); Dulue Mbachu, Associated Press (Nigeria); Dr Abderrahmane Ngaïde et Dr Vincent Foucher, Université de Bordeaux (Sénégal); Michael Davies, SAIIA (Afrique du Sud) et Dr Paul Omach, Makerere University, Kampala (Ouganda).

Ce rapport résume les conclusions d'une monographie bien plus longue publiée séparément par l'AHSI². Les lecteurs qui souhaitent un compte-rendu plus complet des résultats, des sources et des méthodes

utilisées peuvent consulter cette monographie sur www.africanreview.org

Planter le décor: L'UA, la démocratie et la sécurité humaine

Les bases du projet AHSI est que l'objectif du NEPAD pour *une bonne politique de gouvernance* permettra l'amélioration de la sécurité humaine sur le continent Africain. Cette section fournira une brève discussion sur les liens entre la sécurité humaine, une bonne politique de gouvernance et la démocratie avant de se pencher sur les engagements démocratiques particuliers à l'UA qui sont étudiés dans ce rapport. Le reste du rapport étudie chaque engagement et examine comment l'adhérence à ces engagements s'est passée dans les huit pays. Les conclusions sur chaque pays sont tirées après une distinction claire entre l'engagement et la pratique. L'introduction d'une obligation légale n'est que le premier pas vers cette adhérence. La pratique des acteurs politiques principaux dans le respect ou l'ignorance de ces obligations est encore plus importante.

Le rapport essaye de regrouper les pays qui ont vécu les mêmes expériences, qui ont les mêmes forces et faiblesses. Toutefois, ce rapport ne cherche pas à fournir un classement des huit pays. La recherche effectuée n'est pas assez complète pour justifier un classement rigide. Toutefois, les conclusions du rapport permettent une conclusion simple que les huit pays sont divisibles en deux groupes, les pays « prometteurs » et les pays « stagnants ».

Sécurité Humaine, bonne gouvernance et démocratie

La sécurité humaine est devenue un concept central dans le vocabulaire des académiciens, des politiciens et des praticiens de la société civile car il fournit les moyens de mettre l'accent sur le fait que la promotion de la sécurité est fondamentale pour la protection *des gens*, et non pas juste pour la défense d'entités abstraites et collectives telles que les « régimes » ou les « états ». Toutefois, le problème avec le concept de sécurité humaine est qu'il est trop souvent défini vaguement – pour inclure des problèmes allant des accidents de la route aux guerres – et devient presque dépourvu de sens.

Il est donc nécessaire de réduire le sens de sécurité humaine. Tout comme le terme de sécurité nationale est limité à des problèmes qui menacent

2 Anne Hammerstad, *Les engagements africains envers la démocratie en théorie et en pratique : une revue de huit pays du NEPAD, Monographie AHSI n°1, AHSI, Pretoria, 2004*

la survie et l'intégrité de l'état et de son régime, la sécurité humaine doit être définie comme une façon existentialiste pour inclure seulement les actions et les décisions politiques qui menacent la vie d'une personne, sa liberté et les autres droits de l'homme.

Une bonne gouvernance peut être définie comme la somme des institutions, des processus et des politiques qui conduisent au développement humain et aux droits de l'homme. Bien que la démocratie ne soit pas un système parfait de gouvernement, il est difficile de dire qu'aucun autre système n'a le même succès pour la protection et le soutien des droits économiques et politiques des gens qui y vivent. Donc, ce rapport, en accord avec les principes de l'UA, comprend une bonne politique de gouvernance comme l'avancement de la démocratie.

La démocratie n'est pas seulement comprise comme le gouvernement par la majorité et des élections régulières. Elle inclut tout l'attirail d'un gouvernement démocratique : vérification et équilibre, indépendance du système judiciaire, politique multi-partis, protection des minorités, protection constitutionnelle, liberté d'expression et d'association, etc. Ce rapport se concentrera plus sur la démocratisation que la démocratie, puisque qu'un des objectifs principaux de ce rapport est de juger si l'avancement démocratique d'un pays s'améliore ou se détériore. Ceci fournit un jugement plus juste concernant l'engagement de l'état envers la démocratie plutôt qu'une simple photo.

Le thème principal est donc le progrès de la démocratisation d'un point de vue de la sécurité humaine. Cette orientation nous fait nous concentrer sur les systèmes et les processus pour le transfert du pouvoir politique d'une seule personne ou groupe vers un autre. La raison en est plutôt simple: le manque de mécanismes de paix, ou le manque de respect de tels mécanismes de paix, pour le transfert de pouvoir a souvent déclenché des répressions politiques, des violences et même des guerres civiles en Afrique. La démocratisation n'élimine pas immédiatement de telles menaces à la sécurité humaine, mais si on laisse le temps au système démocratique de s'enraciner dans des protecteurs institutionnels efficaces, et si les principes et les valeurs de la démocratie deviennent intégrés dans l'élite politique du pays, alors les luttes violentes pour le pouvoir seront choses du passé. Un système démocratique fonctionnant correctement est celui qui place les transferts de pouvoir en dehors des menaces à la sécurité pour les placer dans la politique ordinaire. Toutefois, l'accent doit être mis sur '*fonctionnant correctement*' : la route vers la démocratie est risquée et peut conduire à des conditions chaotiques et violentes si les principaux acteurs politiques ne respectent pas les règles.

Les sept engagements démocratiques

Il ne devrait, en 2004, n'y avoir aucune controverse pour l'évaluation de l'engagement des états africains envers la démocratie. Les déclarations et les documents de l'UA et de ses prédécesseurs, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), promeuvent une compréhension acceptée par tous de la démocratie et rendent l'engagement des dirigeants africains à tous les aspects de la démocratie étudiés dans cette étude indubitable. Ceci peut être vu dans la déclaration de Lomé (2000) où tous les membres de l'UA décrivent les principes sous-jacents au « concept commun de démocratie » de l'organisation. La Déclaration stipule que:

[...] de façon non exhaustive, nous avons convenu des principes suivants comme base pour l'articulation de valeurs et de principes communs pour une gouvernance démocratique dans nos pays:

- i) l'adoption d'une constitution démocratique : sa préparation, contenu et méthode de révision doivent être en conformité avec les principes généralement acceptables de la démocratie.
- ii) le respect de la constitution et le respect des lois et autres promulgations législatives adoptées par le parlement;
- iii) la séparation des pouvoirs et l'indépendance du judiciaire;
- iv) la promotion de la pluralité politique et autres formes de démocratie directe et le rôle de la société civile africaine, y compris la promotion et la conservation de l'équité des genres dans le processus politique;
- v) le principe de changement démocratique et la reconnaissance du rôle de l'opposition;
- vi) l'organisation d'élections libres et justes, en conformité avec les textes existants ;
- vii) la garantie de la liberté d'expression et la liberté de la presse, y compris un accès garanti aux médias pour tous les acteurs politiques importants ;
- viii) la reconnaissance constitutionnelle des droits et des libertés fondamentaux en accord avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la Charte Africaine sur les Droits Humains et de l'Homme de 1981 ;
- ix) garantir la promotion des droits de l'homme.

En prenant la définition de la démocratie donnée par l'UA comme point de départ, ce rapport a identifié les sept engagements particuliers de l'UA envers la démocratie. Ils ont en commun le fait que, sans eux, des mécanismes légitimes et pacifiques de transfert de pouvoir d'une personne à une autre, ou

d'un parti politique à un autre, sont impossibles. En conséquence, un changement de régime, ou des tentatives de changements, ont de fortes chances de devenir violentes. Les sept principes sont listés ci-après.

Justesse du système électoral. Est-ce que le résultat DU processus électoral est équitable et légitime, et est-ce que le résultat reflète la composition des pouvoirs exécutif et législatif? L'UA s'engage à assurer la légitimité des systèmes électoraux dans de nombreux documents, y compris la Déclaration de Lomé (2000), la Déclaration solennelle (2000) et le Mémoire sur la Compréhension (MoU – 2002) de Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique (CSSDCA) et l'Agenda pour l'Action du Caire (1995).

Commissions électorales. Existent-elles, sont-elles indépendantes et bien fondées, est-ce que leurs opérations et leurs décisions sont généralement acceptées comme justes et impartiales? La CSSDCA MoU a promis « d'établir avant 2003, là où elles n'existent pas, des commissions électorales nationales indépendantes et/ou d'autres mécanismes ou institutions appropriés pour assurer des élections libres, justes et transparentes dans tous les pays africains ».

Le système d'inscription sur les listes électorales. Est-ce que toutes les personnes qui ont le droit de voter peuvent, et sont permises de le faire? Est-ce que l'altération des listes électorales diminue l'importance de leurs votes? Il n'y a pas de mention directe par l'UA de cet engagement. Cependant, l'engagement pour un meilleur système d'inscription sur les listes électorales est implicite puisque des élections libres et justes ne seraient pas possibles sans un tel système.

Une politique multi-partis. Est-ce que des partis politiques ont le droit de se former et se présenter aux élections? Est-ce qu'ils peuvent faire campagne librement? La Déclaration solennelle de la CSSDCA stipule « il n'y aura pas de limite à la promotion d'un pluralisme politique » et le Plan d'Action de la CSSDCA promet de « protéger et promouvoir le (...) respect de la liberté d'expression et d'association, de pluralisme politique et syndical et autres formes de démocratie directe ».

Un système politique inclusif. Qui a accès au pouvoir politique et aux avantages de la force publique, des politiques, des biens et des services? La déclaration d'Ouagadougou de l'UA (1998) s'engage à « abolir l'exclusion et, pour ceci, impliquer tout le monde, sans discrimination, dans la gestion des affaires publiques ».

Des limites de mandat pour les chefs d'état. Est-ce que de telles limites existent et sont-elles respectées? La MoU de la CSSDCA promet « d'adopter avant 2005

un Code de Conduite des Personnes de la Fonction Publique commun qui stipule, entre autre, des limitations constitutionnelles inviolables concernant les titulaires des fonctions publiques selon leur nationalité et des renouvellements périodiques des mandats et des gouvernements qui devront être scrupuleusement respectés ».

L'indépendance du système judiciaire. Est-ce que les cours sont indépendants de l'état et est-ce qu'elles ont un droit de regard sur les actions exécutives et parlementaires? L'UA mentionne à plusieurs reprises l'importance de « la séparation des pouvoirs et l'indépendance du système judiciaire », comme dans la Déclaration de Lomé et l'Agenda pour l'Action du Caire.

Ayant stipulé l'engagement grandissant des dirigeants africains envers la démocratie et l'importance de la sécurité humaine dans les engagements particuliers présentés dans ce rapport, nous passons maintenant au rapport en lui-même.

Des votes au pouvoir politique: La justesse du système électoral

Il n'existe pas de système électoral parfait. Par conséquent, de nombreux systèmes existent dans le monde démocratique, différent sur la façon de déterminer les circonscriptions, quand les élections prennent place, comment les votes deviennent des sièges et combien de niveaux du gouvernement sont élus. C'est normal : le meilleur système électoral est celui qui correspond aux conditions culturelles, géographiques et politiques particulières de chaque pays. La plupart des systèmes électoraux sont des variantes du système Westminster (un système de circonscription unique) ou du système de représentation proportionnelle (RP) (diverses circonscriptions où les partis reçoivent des sièges selon la proportion de votes gagnés). Certains pays ont un système politique centralisé, où toutes les décisions politiques importantes sont prises dans la capitale, alors que d'autres ont un système fédéral où les électeurs élisent les représentants nationaux (fédéraux) et régionaux.

En prenant en compte la grande variété de modèles démocratiques possibles, la justesse d'un système électoral d'un pays ne peut pas être évaluée selon une seule norme commune. Toutefois, la diversité démocratique ne doit pas obscurcir le fait que des pratiques ouvertement non-démocratiques, telles que le charcutage électoral et l'achat de votes, sont hors limites. Les conclusions de ce rapport ne sont pas basées sur une liste exhaustive des pratiques de chaque pays mais concernent les problèmes et les forces particu-

lières sur comment les votes deviennent des sièges, comment les limites des circonscriptions sont définies et si les ressources de l'état sont abusées pour la campagne électorale.

Lorsque l'on parle de comment les votes deviennent des sièges, les huit pays ont choisi des systèmes électoraux différents. L'Afrique du Sud a un système RP pur, alors que le Kenya, à l'autre bout, a une version du modèle Westminster tout au gagnant. Les autres ont des versions hybrides des deux modèles. La plupart des pays, et plus particulièrement l'Algérie, ont ajusté les lois électorales dans le courant de la dernière décennie, un signe que la démocratie est en cours et cherche encore sa forme.

Alors que deux pays ont des systèmes fédéraux (le Nigeria et l'Ethiopie), la plupart sont centralisés. Une autre différence importante concerne la politique ethnique : alors que l'Algérie interdit des organisations politiques basées sur l'ethnie ou l'identité religieuse, le système éthiopien est à l'autre extrême en créant un état fédéral ethnique où *seuls* les partis politiques ethniques régionaux sont autorisés.

Les conclusions permettent un certain optimisme mais aussi des soucis. La cause de l'optimisme est claire. Les huit pays ont des systèmes et des pratiques électoraux qui sont plus justes aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au début des années 90. L'Afrique du Sud a échangé l'apartheid contre le suffrage universel et le gouvernement de la majorité. Les structures et les institutions électorales sud-africaines sont solides et fonctionnent bien. Les systèmes du Sénégal et du Ghana souffrent de lacunes, tel que l'abus des ressources de l'état pour la campagne électorale du parti au pouvoir. Toutefois, les dernières élections des deux pays ont démontré de fortes améliorations.

Le Nigeria a fait un grand saut démocratique en 1999, lorsque les dirigeants militaires ont rendu le pouvoir au président. Toutefois, le pays a encore beaucoup de chemin à faire avant que l'on puisse dire qu'il a un système électoral robuste respecté par tous, y compris le parti au pouvoir, les militaires et même la commission électorale. Les perceptions de limitations électorales injustes ont conduit à de nombreuses violences dans le delta du sud, riche en pétrole (un exemple de l'importance des limites de circonscriptions). Les abus des ressources de l'état et l'achat des votes sont aussi des problèmes sérieux. Il n'y a eu que peu d'amélioration entre les élections de 1999 et de 2003.

L'Algérie a fait un bon bout de chemin vers la démocratie pendant la période en question (avec un léger recul au début des années 90), bien que la démocratie électorale, introduite en 1989, soit toujours recouverte par le pouvoir caché du militaire.

L'expérience de l'Algérie montre l'importance de l'introduction d'un système électoral approprié pour répondre aux conditions particulières du pays : le système introduit en 1989 a conduit à un scénario du « gagnant prend trop ». Il permettait au parti gagnant plus de 50% des votes de prendre tous les sièges du parlement. Lorsque le parti islamiste d'opposition FIS a gagné la majorité aux élections de 1991, les forces au pouvoir ont pris peur, ont annulé le deuxième tour et suspendu le parlement. Le mauvais choix de système électoral a conduit à un revers contre la démocratie.

Le système électoral de l'Ouganda, introduit par la constitution de 1995, est le seul qui ne ressemble pas aux modèles généralement acceptés de la démocratie. Le système « Mouvement » (pas un parti) est une approche inventive qui prend certains aspects des systèmes occidentaux et en rejettent d'autres. Il interdit aux partis politiques de se présenter aux élections au nom de l'unité nationale (puisque la politique divise et donc est dangereuse pour la cohésion du pays) empêchant ainsi des élections vraiment démocratiques.

Concernant le fonctionnement pratique des systèmes électoraux, l'Ouganda, l'Ethiopie, le Nigeria et l'Algérie ont tous des failles. Les candidats des partis au pouvoir (ou les candidats favorisés par la politique cachée) sont aidés par les ressources de l'état lors des campagnes électorales, et l'intimidation des électeurs et candidats de l'opposition reste une barrière importante au système électoral juste. Malgré ces problèmes, il est important de noter de fortes améliorations dans les quatre pays comparés à la situation à la fin de la guerre froide.

Finalement, le système électoral du Kenya est resté le même depuis 1992, la tendance positive étant que les acteurs politiques ont appris à adapter les forces et les faiblesses de la version pure du système « le premier qui passe ». Toutefois, le charcutage électoral, l'achat des votes et l'abus des ressources de l'état restent des problèmes sérieux, et il reste à voir si les nouvelles personnes au pouvoir sont prêtes à faire face à ces problèmes

Commissions électorales indépendantes

Parmi les menaces les plus importantes à la sécurité humaine sur le continent africain aujourd'hui se trouve l'insécurité et la violence causées par les disputes concernant les élections. Par exemple, les lois et les procédures électorales étaient au centre de la lutte politique au Sénégal, tout particulièrement à la fin des années 80 et dans la première moitié des années 90, lorsque les élections truquées ont été suivies d'émeutes et de l'arrestation des politiciens

de l'opposition. Au Nigeria, les élections apportent toujours de nombreuses violences dans des zones telles que le delta du sud.

La création d'une commission électorale forte et indépendante est une mesure par laquelle la violence des élections peut être évitée. Si elle fonctionne correctement et si elle est protégée correctement, une telle institution prendrait le contrôle de la façon de tenir les élections, à la place des politiciens et de ses partisans, le plaçant dans les mains de personnes impartiales qui agissent selon les lois constitutionnelles et électorales, et pas selon le gouvernement. Ceci rend les abus et les fraudes plus difficiles et donne aux plaignants une autorité indépendante à qui s'adresser. Résultat, les disputes concernant les résultats des élections ont moins de chances de tourner à la violence.

Les huit pays ont amélioré les mécanismes de supervision des élections pendant ces dernières dix à quinze années. Ils ont tous des commissions électorales sous une forme ou une autre, bien que leur force, leur indépendance et leur efficacité varient. L'Afrique du Sud et le Ghana ont créé des systèmes robustes qui laissent peu à désirer, et le Kenya et le Sénégal ont fait de gros progrès. Dans les quatre pays restants, les progrès se sont limités à la création formelle de corps de supervision électorale, tandis que la volonté pratique et les capacités de ces derniers pour s'assurer de la justesse des élections sont plutôt limitées. Il est donc important de se souvenir que l'engagement de l'UA de créer des commissions électorales indépendantes est plus que la simple création de ces institutions : des garanties constitutionnelles et légales doivent être respectées par tous les partis, y compris le gouvernement, des procédures d'engagement et de mise à la porte robustes qui ne peuvent pas être modifiées pour des raisons politiques, des ressources humaines et financières suffisantes pour permettre aux commissions de mettre en pratique leur mandat, et l'indépendance et le courage de la commission et des officiels pour protéger les principes d'élections libres et justes, tous ceux-ci sont des points cruciaux pour que les commissions électorales fassent leur travail correctement.

Système d'inscription sur les listes électorales

La fraude et la violence le jour des suffrages ne sont pas toujours les menaces les plus importantes aux élections libres et justes. L'expérience montre que une façon plus discrète et plus efficace de truquer les élections prend place dans les mois précédant ces dernières. La modification des listes électorales

peut avoir un impact important sur les résultats. La capacité de s'assurer de la justesse, la transparence et la robustesse du système d'inscription sur les listes électorales d'un pays est donc un composant crucial du système démocratique. Un système d'inscription juste est un système qui permet à tous les électeurs potentiels de facilement s'inscrire et vérifier les détails de leur inscription, alors que les électeurs non-éligibles (pas mineurs, inscrits deux fois, électeurs fantômes) sont bannis de l'inscription.

Tous les pays cités ont des règles formelles adéquates concernant ceux qui peuvent voter et s'inscrire. Toutefois, en pratique, les systèmes d'inscription des huit pays vont de solide et juste (Afrique du Sud) à malléable et chaotique (Nigeria). Le Ghana a un système plutôt satisfaisant, bien que des controverses concernant la justesse des listes électorales soient toujours présentes. Avec le Kenya et le Sénégal, ils ont montré de grandes améliorations pendant la période étudiée. Le Nigeria, L'Ouganda et l'Algérie ont toujours des problèmes avec des listes anciennes ou frauduleuses alors que le Kenya et le Sénégal ont fait des progrès concernant ce problème. Dans certaines parties de l'Algérie et du Nigeria, les inscriptions sont stoppées par les violences politiques et l'insécurité, bien que les conditions se soient améliorées lors des élections présidentielles d'avril 2004. En Ethiopie, le problème n'est pas celui de l'inscription sur les listes mais du manque de choix des électeurs : il n'y a pas de candidat de l'opposition pour qui voter.

Alors que de nombreux problèmes concernant l'inscription sur les listes sont dus au manque de ressources et à l'erreur humaine, la fraude et les manipulations appauvrissent la démocratie dans bon nombre des pays cités. L'amélioration du système d'inscription sur les listes doit être une priorité pour la plupart d'entre eux.

Politique multi-partis

Des élections régulières, même libres et justes, ne sont pas suffisantes pour signaler une démocratie mature. Pour le présenter en termes sociaux, des élections libres et justes sont nécessaires, mais pas suffisantes. Le reste de ce rapport se concentre sur d'autres variables nécessaires touchant le système politique dans son fonctionnement entre les élections. Cette section analyse les conditions nécessaires pour une politique à plusieurs partis dans les huit pays et se demande comment, et à quel point, le système politique d'un pays permet la représentation des différences d'opinions dans un système multi-partis.

Le progrès de la démocratisation depuis la fin de la guerre froide est évident lorsque l'on regarde l'existence de pluralisme des partis dans les huit pays. Alors qu'aucun d'entre eux ne permettait la formation libre de partis à la fin des années 80, en 2004, tous les pays, sauf un, ont introduit un système formel de politique à plusieurs partis. L'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya et le Sénégal sont les premiers. L'Afrique du Sud est devenue une démocratie plurielle en 1994, et la dominance du Congrès National Africain (ANC) est le reflet du soutien populaire plutôt qu'un obstacle sur le chemin des partis d'opposition. Le Ghana, le Kenya et le Sénégal ont aussi rendu la vie plus facile pour les critiques et les partis d'opposition, mais c'est un développement plus récent. L'Algérie, l'Éthiopie et le Nigeria ne sont pas encore pluralistes. En Algérie, bien que la situation se soit améliorée, les critiques et les opposants du gouvernement sont souvent supprimés par intervention militaire et de nombreux partis ont été bannis par les autorités sous prétexte d'avoir été formé le long de lignes ethniques ou religieuses. À l'opposé, en Éthiopie, ce sont les partis *non-ethniques* qui sont illégaux, alors que des pratiques informelles s'assurent que les partis d'opposition ne deviennent pas trop importants. Au Nigeria, de nombreux problèmes sont présents, y compris des élections frauduleuses, l'action de la police contre les rassemblements de l'opposition, une commission électorale partielle et l'arrêt des activités de l'opposition. Dans les huit pays, seul un ne s'approche même pas d'un système à plusieurs partis, l'Ouganda, qui a rejeté les partis politiques en faveur d'un système de « mouvements ». Tout comme en Algérie et en Éthiopie, des mécanismes formels et informels, légaux et illégaux, s'assurent que l'opposition ne devienne pas trop forte.

Généralement, l'engagement vers un système à multiples partis est devenu très fort dans tous les pays. Toutefois, les améliorations ne sont que très récentes. Des efforts continus, par le gouvernement et l'opposition, seront nécessaires pour s'assurer que les pays continuent sur ce chemin.

Etat inclusif ou exclusif

Même avec un système à plusieurs partis et des élections justes, un pays peut toujours avoir un système politique exclusif, ou excluant. L'engagement envers la promotion d'un système politique inclusif ne concerne pas trop le processus des partis politiques et les élections, mais l'engagement de laisser les citoyens de toutes les couches de la société bénéficier des biens que l'état fournit et des opportunités de participer aux

institutions politiques, telles que la bureaucratie. Si, par exemple, les membres de l'élite bureaucratique sont recrutés simplement à partir d'un seul groupe ethnique, alors les autres groupes sont exclus de l'opportunité de développer et d'influencer des décisions prises à l'intérieur de la machine de l'état. De même, si les biens publics tels que l'eau potable et les hôpitaux sont présents dans certaines régions plus que d'autres, certains groupes auront une part moins importante dans leur société que celle qu'un système démocratique juste leur accorderait.

Un système politique inclusif évite la marginalisation et renforce la construction d'une nation. Il adoucit l'effet de la perte du pouvoir politique, ce qui rend les résultats des élections et les autres aspects de transfert de pouvoir un problème existentiel moindre. Quel que soit le parti au pouvoir, l'état et ses institutions sont là pour protéger et aider les citoyens. Ceci rend les violences concernant les batailles de pouvoir moins probables.

Le Ghana, le Kenya, le Sénégal et l'Afrique du Sud sont les plus inclusifs sur les huit systèmes politiques étudiés. Le Ghana a eu une explosion de participation publique au cours des dernières années, et le gouvernement s'est battu pour assurer une large représentation des régions dans la fonction publique et de fournir des emplois possibles aux représentants de l'opposition. Le Sénégal était dominé par la partie de la population parlant Wolof, mais cette dernière a diminué au cours des dernières années. Toutefois, le conflit dans la province de Casamance cause de nombreuses tensions concernant la réputation du gouvernement inclusif du pays. L'Afrique du Sud est généralement inclusif et s'appelle avec fierté « la nation arc-en-ciel ». Au Kenya, la corruption étendue pendant les régimes précédents signifiait que les personnes ordinaires étaient marginalisées alors que l'élite politique se satisfaisait elle-même et s'assurait que ses partisans soient employés dans la fonction publique. Alors qu'un changement de régime en 2002 a permis de faire diminuer ceci, des signes montrent qu'un système similaire est en développement maintenant que le nouveau gouvernement de la Coalition Nationale (NARC) est en place. Alors que les améliorations au Kenya sont plutôt récentes et demande une certaine prudence, les perspectives d'amélioration et de consolidation semblent plutôt bonnes au Ghana, au Sénégal et en Afrique du Sud.

L'Algérie, l'Éthiopie, le Nigeria et l'Ouganda souffrent de plus gros problèmes que la marginalisation et l'exclusion. En Algérie, un immense gouffre existe entre les citoyens ordinaires et la petite élite politique et militaire qui ont récolté tous les avantages économiques

de leur position de pouvoir politique. La discrimination contre la population berbère et la persécution des partisans de partis religieux constituent de sérieux problèmes d'exclusion. L'Éthiopie a un passé d'exclusion pendant les siècles passés. Aujourd'hui, les partisans de l'opposition (quelle que soit leur ethnie), ainsi que les personnes appartenant aux minorités ethniques dans leur région, souffrent de discrimination et de marginalisation. De plus, un montant disproportionné de l'argent fédéral va au Tigré, région berceau du groupe dominant de la coalition au pouvoir. Au Nigeria, l'exclusion est souvent liée aux conflits entre les différents groupes ethniques concernant l'extraction, et les revenus créés par, les ressources naturelles. Les régions riches en pétrole sont parmi les plus pauvres du pays, souffrant d'une pénurie générale de biens et de services publics. En Ouganda, bien que le système de mouvement soit censé être inclusif, la non-conformité et la critique du système sont punis par la discrimination et l'exclusion des fonctions publiques.

On doit souligner que la situation dans ces quatre pays n'était pas meilleure avant. En effet, ils sont plus inclusifs aujourd'hui qu'à la fin de la guerre froide. Cependant, le risque que les avancées précédentes puissent être perdues est toujours présent alors que les élites politiques qui étaient derrière la création d'un nouveau système démocratique pour leur pays à la fin des années 80 et 90 (ou dans le cas du Nigeria, en 1999) reculent pour essayer de rester au pouvoir.

Limites de mandats

La question à savoir si des limites de mandats doivent être incluses dans la démocratie africaine est controversée. La raison en est que de nombreuses démocraties européennes n'ont pas de limite de mandats pour leurs chefs d'états (et dans le cas des monarchies, encore moins). Pourquoi alors, demandent les critiques, est-ce une condition imposée pour les états africains ? La réponse est : pour de nombreuses raisons.

Premièrement, qu'un bon principe ne soit pas introduit dans un pays n'est pas une excuse pour ne pas l'introduire ailleurs. Ceci sera en accord avec les partisans « d'une démocratie de style africain ». Ces partisans se plaignent souvent que les idéaux et les institutions des pouvoirs coloniaux ne doivent pas être imposés aux pays africains, mais doivent être adaptés aux Africains et à leur culture et leurs besoins. Le besoin d'une limite de mandat en Afrique est lié à la discussion préalable des menaces humaines et de sécurité nationale liée au transfert de pouvoir sur le continent. Trop souvent, le pouvoir est transféré d'un dirigeant à un autre par la violence ou la menace de

violence. Les dirigeants africains ont tendance à rester au pouvoir trop longtemps, dans de nombreux cas pour plusieurs décennies, devenant souvent de plus en plus peu réceptif aux besoins et aux souhaits de la population alors que passent les années. Un regard prudent sur l'histoire post-coloniale du continent nous conduit donc à la conclusion que des limites de mandat ne sont pas souhaitables, mais nécessaires.

Deuxièmement, le besoin de contraintes temporelles pour les dirigeants politiques est plus efficace pour le développement des démocraties en Afrique que, par exemple, en Angleterre ou en Scandinavie. Dans ces pays, la pression sur les dirigeants en place de la part des aspirants à leur position, ainsi qu'en dehors du parti de la part des suffrages, signifie que les dirigeants qui restent en place pendant plus d'une décennie (comme Margaret Thatcher) sont une anomalie. Dans de nombreux pays africains, les dirigeants qui refusent de passer le pouvoir pacifiquement font plutôt partis de la règle que des exceptions, ce qui rend l'introduction de limites de mandats une question beaucoup plus urgente, car c'est un problème de sécurité humaine.

Troisièmement, les pays occidentaux qui ont introduit des limites de mandats, comme les États-Unis ou la France, ont des systèmes présidentiels où le président, en tant que chef de l'état, est soit le chef du gouvernement (comme aux États-Unis) ou a encore plus de pouvoir que le chef de l'état (comme en France, où le président a plus de pouvoirs que le premier ministre). La plupart des pays africains ont des systèmes similaires où le dirigeant de l'exécutif a des pouvoirs personnels vis-à-vis du cabinet ou du parlement. Dans de tels systèmes, des changements réguliers et garantis sont plus important que dans les systèmes où le pouvoir est plus distribué.

Les limites de mandats pour les chefs exécutifs de l'état et du gouvernement ont été introduites dans les huit pays sauf un pendant les dix à quinze dernières années. L'exception est l'Éthiopie où il y a une limite de deux mandats pour le chef de l'état, le président, alors que le premier ministre, qui est le chef du gouvernement et détient le vrai pouvoir du pays, n'a pas de limite de mandat.

Seuls trois pays ont un historique de dirigeants politiques ayant quitté volontairement leur place avant la fin de leur mandat. Ce sont l'Afrique du Sud, le Ghana et le Kenya (en Algérie, des présidents sont partis mais non pas à cause des limites de mandats, mais parce qu'ils avaient perdu les faveurs des puissances militaires). Deux autres pays, le Sénégal et le Nigeria, ont introduit les protections constitutionnelles nécessaires si récemment qu'il faudra attendre pour voir si ce sera respecté.

En Ouganda, le deuxième et dernier mandat du président Museveni selon la nouvelle constitution expire en 2006. Aucune certitude n'est possible sur le respect par le président ougandais de cette limite, ou le changement de la constitution. Les doutes qu'il s'agrippe au pouvoir ne sont pas sans fondements : l'Ouganda n'a jamais eu un seul transfert de pouvoir pacifique depuis son indépendance. Les coups d'état militaires et les guerres civiles sont la norme.

Dans un pays, l'Ethiopie, il n'y a aucune intention d'introduire des limites de mandats pour les chefs d'états dans le future proche. Finalement, en Algérie, la question est plutôt si les représentants partiront du fait de la limite de mandat ou plutôt à cause de pressions non-démocratiques. De plus, la situation est la même qu'en Ethiopie: il y a peu de chances pour que les acteurs politiques les plus puissants de l'Algérie, l'armée, acceptent des limites de mandats. La décision de l'armée de rester en arrière plant pendant les élections présidentielles de 2004 était un pas important, mais il est encore trop tôt pour dire si cela va durer.

Indépendance du judiciaire

Une des tâches importante du judiciaire est la justice criminelle. Toutefois, une autre tâche importante, surtout pour les courts suprêmes, est sa fonction de troisième bras indépendant du gouvernement, vérifiant la légalité des politiques de l'exécutif et contrebalançant le désir de pouvoir de l'exécutif par rapport aux contraintes de la constitution. L'indépendance du judiciaire est donc un composant nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie. C'est un protecteur d'une utilisation arbitraire du pouvoir par la branche exécutive contre les individus ou des groupes de la population.

Lors de la vérification de l'indépendance du judiciaire, il est nécessaire d'effectuer des distinctions entre les garanties constitutionnelles et légales, d'une part, et le degré de respect de cette indépendance en pratique par les pouvoirs exécutifs et les juges eux-mêmes, d'autre part. Étudiés par rapport à ces deux critères, les huit pays se divisent en quatre catégories. La première catégorie a des protections constitutionnelles et légales fortes contre l'ingérence politiques dans le travail du judiciaire, et les acteurs politiques les respectent en pratique. Dans ce groupe, nous trouvons l'Afrique du Sud dans une catégorie à elle seule. Dans le second groupe se placent les pays qui ont les garanties constitutionnelles nécessaires mais font face à des problèmes d'abus ou de manque de pratique. Ce sont le Nigeria, l'Ouganda (lesquels font mieux sur cet engagement que sur les précédents) et le Kenya.

Au Kenya, le judiciaire est formellement indépendant de l'exécutif, mais la large gamme de pouvoirs du président et les systèmes de patronage ont conduit des membres individuels du judiciaire à lui être redevable. Le Kenya a, de ce fait, un passé d'interventions politiques dans certains cas légaux. Au Nigeria, malgré le fonctionnement dans un contexte politique difficile et la mise sous pression des politiciens de haut niveau, le judiciaire a jalousement gardé son indépendance et pris des décisions courageuses qui étaient défavorables aux pouvoirs exécutifs. En Ouganda, la force du judiciaire pourrait devenir un des piliers sur lequel construire une démocratie plus forte dans le futur.

La troisième catégorie inclut le Ghana et le Sénégal qui ont tous deux tendance à avoir obtenu de meilleurs score sur les autres engagements, mais ont de nombreuses défaillances sur les garanties constitutionnelles et les arrangements institutionnels du judiciaire, défaillances qui se reflètent dans l'abus politique du système légal. Toutefois, le judiciaire fonctionne assez bien malgré ces faiblesses. Dans le quatrième groupe, on trouve l'Algérie et l'Ethiopie. Les constitutions des deux pays fournissent une protection insuffisante au judiciaire contre des abus politiques sérieux de ce système qui ont pris place pendant la période en question.

Un problème commun aux huit pays est le manque de ressources, de personnel et d'infrastructures du système judiciaire. Alors que ce problème est plus prononcé dans certains pays (Nigeria) que dans d'autres (l'Afrique du Sud), c'est une entrave importante à la capacité du judiciaire de fonctionner correctement. Un retard important du traitement des dossiers est moins une menace dans les pays où il y a peu d'ingérence politique dans le judiciaire que dans les pays où la loi est utilisée comme outil politique illégitime de coercition. Certains pays, comme l'Afrique du Sud et le Ghana, ont, ou mettent en place, des mécanismes particuliers pour s'assurer que les cas politiquement sensibles ou importants sont rapidement traités. Dans les autres pays, les disputes politiques doivent attendre aussi longtemps que les autres cas, ce qui ralentit la progression de la démocratie. Au Nigeria, par exemple, aucune des centaines de plaintes déposées immédiatement après l'élection de 2003 n'a été entendue huit mois plus tard. En Ethiopie, la situation est similaire, et aucun des représentants du régime politique précédant, qui ont été arrêtés et entendus en 1991, n'ont pas été condamnés.

Généralement, l'analyse de l'indépendance du judiciaire montre de nombreuses politiques et pratiques positives, mais aussi des défaillances et des problèmes. La conclusion générale est que les systèmes judiciaires africains se sont souvent battus pour leur indépendance

et pour le respect de la constitution du pays, même lorsqu'ils font face à d'énormes obstacles, y compris le harcèlement et le meurtre des juges.

Conclusion

Une image relativement claire a été donnée tout au long de ce rapport : des différences importantes sont à noter entre le Ghana, le Kenya, le Sénégal et l'Afrique du Sud, d'une part, et l'Algérie, l'Éthiopie, le Nigeria et l'Ouganda de l'autre. Ces derniers tendent à faire beaucoup moins bien sur la plupart des indicateurs et ont en commun un fonctionnement des acteurs politiques influents en dehors des normes et des principes de la démocratie.

En Algérie et au Nigeria, le rôle du militaire reste central pour la compréhension de la politique du pays, bien qu'au Nigeria, il se soit plus reculé et qu'il y a des signes positifs qu'une telle chose puisse arriver en Algérie. Toutefois, prenant en considération la longue histoire de coups d'états militaires dans le pays le plus peuplé d'Afrique, l'inférence potentielle du militaire, si les résultats électoraux vont à l'encontre de leur candidat préféré (malgré les manipulations et les falsifications) reste toujours une menace pour le processus de démocratisation du Nigeria. Toutefois, de nombreuses caractéristiques du système politique au Nigeria, tel qu'un système judiciaire relativement indépendant et les nombreuses améliorations depuis le retour à un gouvernement civil en 1999, viennent rattraper le tout. En Algérie, un pas important a été franchi en 1989, et les élections de 2004 permettent un peu d'espoir pour un nouvel élan dans le système de démocratisation du pays.

En Éthiopie et en Ouganda, les coups d'états militaires sont moins un problème, mais les deux pays ont des dirigeants politiques qui manquent de crédibilité démocratique. Peu de signes sont visibles que les régimes politiques existants céderaient volontairement leur place à un parti de l'opposition, quel que soit le soutien populaire et les résultats électoraux. Ceci semble particulièrement claire en Éthiopie, où les transferts de pouvoir (excepté lors de la mort naturelle du dirigeant) ne se sont jamais passés pacifiquement. Un système d'inférence bureaucratique combiné avec l'intimidation et le harcèlement permet de garder les partis de l'opposition en échec. En Ouganda, l'engagement du gouvernement envers

la démocratie est plus ambivalent. De nombreux développements positifs ont pris place pendant la dernière quinzaine d'années, y compris l'adoption de la constitution en 1995. Toutefois, les prochaines années montreront si l'Ouganda continue dans la voie de la démocratie ou retourne dans un système uni-parti, à une personne, un système autoritaire. La décision du président Yoweri Museveni de se présenter pour un troisième mandat ou pas sera l'indicateur clef du chemin pris par l'Ouganda.

Généralement, bien qu'un processus de démocratisation soit en cours dans les quatre pays depuis la fin de la guerre froide, ce processus ne fera aucun progrès jusqu'à ce que les acteurs politiques importants (sur le devant de la scène ou derrière) en Algérie, en Éthiopie, au Nigeria et en Ouganda ne croient aux avantages d'une démocratie complète pour leur pays.

Les quatre autres pays, le Ghana, le Kenya, le Sénégal et l'Afrique du Sud sont à un stade plus avancé de la démocratisation. L'Afrique du Sud est une démocratie à part entière avec la mise en garde que le gouvernement en place n'a pas eu à faire face à une réelle opposition. Le test reste pour l'Afrique du Sud à savoir si, dans le futur (peut-être distant), l'ANC perd une élection, le gouvernement acceptera de céder se place.

Les quatre pays du groupe des « pleins d'espoir » ont commencé leur démocratisation récemment. Mis à part l'Afrique du Sud (1994), les gains principaux ont pris place pendant les dernières deux à quatre années, lorsque le pouvoir a été remis à l'opposition par des dirigeants qui avaient été à la tête de leur pays pendant des décennies. En prenant en compte cette histoire récente, les perspectives pour un changement et une consolidation démocratique sur le continent africain sont optimistes, même dans les pays semblant avoir un régime figé. Toutefois, pour conclure ce rapport, les gains récents peuvent facilement être perdus. Cela demandera des efforts concertés et continus de la part du gouvernement et de l'opposition, des groupes civils et des médias, des juges et des avocats, et pas les moindres, des militaires, pour que la démocratie s'enracine fortement dans les huit pays qui ont été le sujet de ce rapport.