



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMERO 28

Programme de Gouvernance et MAEP

mars 2009

Questions communes de gouvernance politique africaine : Leçons des six premiers rapports du MAEP

Yarik Turianskyi

South African Institute of International Affairs
Centre de gouvernance en Afrique et au-delà

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance

A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (South African Institute of International Affairs, SAIIA) tire fierté de sa position depuis déjà plusieurs années de premier institut de recherche d'Afrique du Sud sur des questions internationales. Il s'agit d'un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques consistent à contribuer efficacement à la politique publique et à encourager un débat plus vaste et mieux informé sur des questions internationales en mettant l'accent sur des questions et des préoccupations africaines. Il s'agit à la fois d'un centre pour l'excellence en matière de recherche et un lieu de stimulation de l'engagement public. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses d'actualité incisives, proposant divers points de vue sur des questions fondamentales de politique en Afrique et ailleurs. Les thèmes centraux de recherche en matière de politique publique couverts par SAIIA sont, entre autres, la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration de politiques économiques, la sécurité internationale et la paix et les nouveaux défis mondiaux tels que la sécurité alimentaire, les réformes en matière de bonne gouvernance et l'environnement. Pour de plus amples informations sur les travaux de SAIIA, veuillez consulter notre site web : www.saiia.org.za

Cet article est le résultat d'une recherche commandée par le Programme de Gouvernance et du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) de SAIIA.

A PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé le débat public et le savoir sur des questions essentielles de gouvernance et de développement en Afrique et ailleurs. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques publiques en mettant en relation les gouvernements, les citoyens et les chercheurs grâce à des publications, des ateliers de formations et des bourses de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans près de 20 pays d'Afrique. SAIIA est prêt à accueillir des écrits relatifs à la gouvernance en vue d'envisager leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Alex Potter, Shaun de Waal, Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur aide éditoriale sur ces articles.

SAIIA exprime sa reconnaissance à l'ambassade royale des Pays Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement soutenu le Programme de Gouvernance et du MAEP et cette série.

Cette publication est disponible en Anglais et en Français. Traductions par www.alafrench.com

© SAIIA mars 2009

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous aucunes formes ou par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris des photocopies et des rapports, ou par aucun moyen de mise en mémoire d'information et de système de récupération sans la permission écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées sont de la responsabilité des auteurs et non de celle de SAIIA.

RÉSUMÉ

Des rapports indépendants portant sur les six Etats africains qui se sont soumis à un examen dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) – le principal outil d'évaluation et de suivi de la gouvernance du continent – indiquent un décalage évident entre les bonnes intentions inscrites dans les constitutions des pays et la réalité. Les six Etats sont le Ghana, le Rwanda, le Kenya, l'Algérie, l'Afrique du Sud et le Bénin.

Cette analyse de Yarik Turianskyi, chercheur à l'Institut sud-africain des affaires internationales, montre que de nombreux Etats manifestent un intérêt de pure forme au principe de la séparation des pouvoirs, mais passent outre ou ne tiennent pas compte de cet engagement, dans une plus ou moins grande mesure, dans la pratique quotidienne. Evidemment, des comparaisons directes entre les pays ne sont pas toujours possibles car chacun dispose de ses propres formes distinctives de gouvernance, et les critiques et commentaires ne s'appliquent pas de la même manière à tous les Etats.

Les rapports indiquent cependant des traits communs. La manipulation des règles formelles en faveur de l'élite est enracinée dans la culture de nombreux Etats africains. Le principal problème est le manque de constitutionnalisme ; c'est-à-dire l'absence d'un ensemble strict de règles conçues pour contrôler et minimiser l'autorité du gouvernement. L'ensemble à trois pieds qui doit garantir qu'aucune branche du gouvernement n'est plus puissante que les deux autres réunies est déséquilibré. La conséquence est que l'exécutif domine, que le législatif perd en efficacité dans son rôle de freins et contrepoids et que le judiciaire perd parfois de sa nécessaire indépendance. Ce qui ralentit les progrès et entraîne d'autres répercussions : cela peut exacerber les conflits liés à la terre, en particulier lorsque l'ethnicité est impliquée, affecter les programmes en matière de droits humains, d'élections et de décentralisation, et encourager la corruption.

L'auteur conclut en posant une question qui incite à la réflexion : si le MAEP doit apporter une démocratie et une meilleure gouvernance à l'Afrique, comment gère-t-il les pays qui outrepassent ses recommandations ?

A PROPOS DE L'AUTEUR

Yarik Turianskyi est un doctorant dans le Programme de Gouvernance et du MAEP à l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA), basé à Johannesburg, en Afrique du Sud. Cet article est partiellement basé sur une recherche réalisée pour son mémoire de maîtrise à l'université de Pretoria, et une version préliminaire préparée pour la conférence L'Etat de la gouvernance en Afrique de SAIIA, organisée au Birchwood Hotel, à Johannesburg, du 18 au 20 novembre 2008.

INTRODUCTION

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) constitue un effort sans précédent pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance en Afrique. Il vise à permettre aux Etats africains d'identifier et de résoudre les problèmes en matière de gouvernance grâce à une coopération mutuelle et à un « apprentissage par les pairs ». Le continent souffre de graves problèmes de gouvernance, dont des exemples récents sont la violence ethnique suite aux élections contestées au Kenya, les élections controversées et l'intimidation systématique exercée sur l'opposition politique au Zimbabwe, les coups d'Etat militaires en Mauritanie, en Guinée Conakry et en Guinée Bissau, la violence continue et la crise des réfugiés dans l'Est de la République Démocratique du Congo et l'instabilité continue dans les conflits complexes et interconnectés en Somalie, au Soudan et dans la Corne de l'Afrique. Tous ces événements se sont produits dans un contexte de pauvreté, de chômage massif, d'absence de développement socioéconomique et de prévalence croissante du VIH.

Le MAEP reconnaît que de nombreux Etats africains souffrent de problèmes de gouvernance analogues (bien qu'à des degrés différents). Les Rapports nationaux d'évaluation (RNE) du MAEP du Ghana, du Rwanda, du Kenya, de l'Afrique du Sud, de l'Algérie et du Bénin indiquent des constantes en matière de problèmes liés à la gouvernance politique, qui se rapportent plus communément aux conflits liés à la terre, aux élections, aux droits humains, à la séparation des pouvoirs, à l'absence de décentralisation et à la corruption. Bien que des règles existent pour contrer ces problèmes, elles sont en pratique ignorées. Le principal problème est donc l'insuffisance de constitutionnalisme. Les conséquences consistent en ce que le progrès est entravé, non pas uniquement politiquement, mais aussi économiquement et en matière de développement.

Cet article traite essentiellement des questions de gouvernance auxquelles sont confrontés les Etats africains et des recommandations proposées dans les RNE du MAEP, qui constituent les produits finaux du processus du MAEP. Très peu de distinction a été faite entre le matériel contenu dans les RNE basé sur les Rapports nationaux d'autoévaluation (RNAE) et celui produit par la Mission d'évaluation nationale (MEN). La raison étant que si le matériel du RNAE était inclus au rapport sans réfutation explicite, c'est qu'il avait été accepté par la MEN.

Traiter six rapports rédigés par différentes équipes empêche une cohérence totale. En effet, les rapports traitent de six pays différents, et les problèmes auxquels ils sont confrontés ne sont pas identiques. Des tentatives de catégorisation des questions de gouvernance, permettant d'analyser des problèmes communs ou apparentés, ont été entreprises dans la préparation de cet article. L'objectif consistait à identifier dans les grandes lignes les problèmes communs plutôt qu'à créer une liste plus longue des difficultés individuelles.

Comment définir la nature « commune » d'un problème ? Aux fins de cette étude, un problème doit être courant dans au moins la moitié des Etats examinés pour être qualifié de commun. Ces problèmes n'ont pas à se produire sous une forme identique, mais doivent être analogues en principe.

Parce que l'étendue des détails fournis dans les recommandations du MAEP varie considérablement, nous avons tenté de résumer les principaux points afin d'obtenir une base uniforme à des fins de comparaison. Les problèmes communs de gouvernance

identifiés ne sont pas listés par ordre chronologique (tels qu'ils apparaissent dans les rapports) mais en fonction de leur importance supposée.

DÉMOCRATIE, BONNE GOUVERNANCE ET CONSTITUTIONNALISME

Bien que le MAEP vise à établir une démocratie et une bonne gouvernance en Afrique, il ne fournit pas de définitions concrètes de ces termes. Cet article tente d'expliquer les concepts politiques qu'utilise le MAEP afin que les lecteurs puissent comprendre pourquoi certaines questions de gouvernance africaine doivent être jugées problématiques. Il est également utile de fournir un bref récit de ce qu'est la démocratie et de la façon dont elle est née. Dans sa signification originelle, le terme signifiait « pouvoir du peuple » et vient du grec *demos* (peuple) et *kratos* (pouvoir). Cependant, le terme *demos* peut aussi être traduit par « populace ». Pour cette raison, Platon nous avertit que le pouvoir du peuple pourrait se transformer en pouvoir de la populace. Des siècles plus tard, le philosophe français Alexis de Tocqueville a soutenu cette opinion en mettant en garde contre la « tyrannie de la majorité ». Le danger est inhérent au fait que les majorités peuvent prendre des décisions en leur faveur et au détriment des minorités.

De nos jours, la « démocratie » est un terme très controversé. Ses significations varient de « pouvoir du peuple » à « un ensemble caractéristique d'institutions et de pratiques politiques, un ensemble particulier de droits, un ordre social et économique, un système qui garantit des résultats souhaitables, ou un processus unique de prise de décisions collectives et exécutoires ».¹ En dépit de cela, il est généralement accepté qu'un Etat démocratique doit montrer certaines caractéristiques. Freedom House, une organisation non gouvernementale indépendante qui a dirigé des recherches sur la démocratie, la liberté politique et les droits humains, liste les critères suivants comme étant essentiels à un Etat démocratique : un système politique concurrentiel et multipartite ; un suffrage adulte universel ; des élections à bulletin secret régulièrement contestées, une sécurité raisonnable du scrutin et l'absence de fraude électorale massive ; et un accès significatif des principaux partis politiques aux électeurs par le biais des campagnes médiatiques et ouvertes.²

Il a été avancé que la démocratie n'avait pas pris racine en Afrique car il s'agissait d'un concept étranger. Cependant, des systèmes politiques africains traditionnels ont inclus une large participation, un consentement des gouvernés et une obligation de rendre compte publiquement des dirigeants – les principes mêmes qui sous-tendent les démocraties en place d'aujourd'hui.³ Il est par conséquent nécessaire de déterminer quels sont les aspects de la démocratie qui ne sont pas respectés en Afrique et pourquoi, afin que des changements structurels puissent être opérés.

Sur la base des conclusions de cet article, il est clair qu'un concept essentiel de l'étude de l'histoire politique agitée et des problèmes modernes de l'Afrique est le constitutionnalisme. De façon générale, le constitutionnalisme désigne l'allocation, la distribution et la limitation du pouvoir du gouvernement par un système de dispositions constitutionnelles et de lois. L'objectif consiste à créer un système dans lequel les lois limitent le pouvoir du gouvernement, ou délimitent au moins ses paramètres. Dans un Etat constitutionnel fonctionnant correctement, ces dispositions seraient acceptées pour

toutes les opérations législatives et gouvernementales. Mais il est impossible de dire que le constitutionnalisme existe dans une situation où ces dispositions sont absentes, ambivalentes ou régulièrement ignorées, ce qui est le cas dans de nombreux Etats africains. Des systèmes formels et informels coexistent, avec des implications très négatives pour le pays dans son ensemble, qui se manifestent par la corruption, l'absence de responsabilité, le mépris de l'Etat de droit, le népotisme et l'autoritarisme.

SÉPARATION DES POUVOIRS

La séparation des pouvoirs pose problème dans la majorité des Etats évalués. Pour prévenir les abus, un système strict, soutenu par des freins et contrepoids, est nécessaire. L'existence d'un tel système, appelé *trias politica*, empêche l'usurpation du pouvoir par une ou plusieurs personnes ou institutions. Cela se produit lorsque le gouvernement est divisé en sphères distinctes et que chaque branche administrative (l'exécutif, le législatif, et le judiciaire) est responsable de l'accomplissement de ses propres devoirs et du contrôle des autres branches afin de s'assurer que ses pouvoirs ne sont pas empiétés. En conséquence, ce système dépersonnalise l'autorité et prévient tout abus de pouvoir. Idéalement, ce triangle de pouvoir signifie que deux branches supervisent toujours la troisième, empêchant ainsi la domination d'une sphère du gouvernement. Cela est particulièrement important dans le cas de l'exécutif, qui est naturellement enclin à saisir davantage de pouvoir du fait de son importance politique et parfois de sa capacité à contrôler les nominations dans les autres branches. En Afrique, les systèmes politiques accordent fréquemment un pouvoir considérable – peut-être disproportionné – à l'exécutif, directement par l'intermédiaire de la constitution ou indirectement par le biais de loyautés politiques.

Les rapports du MAEP indiquent que bien que les six Etats prévoient tous la séparation des pouvoirs dans leur constitution respective, ces dispositions ne se concrétisent pas nécessairement en pratique. Ahmed Mohiddin, un consultant qui a beaucoup travaillé sur le MAEP, déclare que « quelle que soient les structures et les principes inscrits, les dispositions constitutionnelles peuvent être sapées par des réalités politiques rudimentaires » et que « dans de nombreux pays africains, les constitutions demeurent d'éloquents déclarations d'intention, mais [que] la volonté politique nécessaire à l'action et aux décisions est absente ».⁴

En Algérie, selon le RNE de ce pays, les pouvoirs exécutif et législatif sont mêlés, et il note un déséquilibre en faveur de l'exécutif. Le parlement dispose d'une gamme extensive de pouvoirs législatifs, mais ne peut pas présenter de nouvelles lois sans le soutien d'au moins 20 parlementaires. Le Président, d'un autre côté, peut légiférer par décret et sans le consentement du parlement. L'indépendance du judiciaire, officiellement inscrite dans la constitution, est discutable car le président préside le Conseil supérieur de la Magistrature et désigne principalement les juges.

La situation au Bénin est similaire. Son RNE indique que bien que des dispositions constitutionnelles établissent une séparation des pouvoirs, le président du pays dispose d'une influence marquée sur le législatif et le judiciaire. Le rapport du MAEP note également que la faible capacité institutionnelle du législatif et du judiciaire pourrait entraîner l'abus et la personnalisation du pouvoir par le Président. Le parlement béninois est jugé faible, sous-équipé et manquant d'initiative dans le vote des lois. Le rapport affirme

que la situation économique du pays est en partie à blâmer, car « le scrutin de liste assure l'élection de candidats riches capables de financer la campagne du parti et de soudoyer les électeurs, même si ces candidats sont illettrés et soupçonnés de corruption ou détournent des fonds ou ont une moralité douteuse. »⁵ Le privilège dont bénéficie le riche sur le pauvre dans l'accès aux fonctions politiques ne constitue pas un problème exclusif au Bénin, ni même à l'Afrique – il existe dans tous les systèmes politiques. Il est aisé de dire que tout le monde a une chance égale ; en pratique, les considérations financières jouent un rôle important et causent souvent des tensions où un système démocratique égalitaire (au moins en théorie) coexiste avec un système capitaliste économiquement inégalitaire – une situation courante dans les démocraties modernes.

Le RNE du Ghana reconnaît la fusion des branches exécutive et législative. Cela provient de la constitution, qui stipule que la majorité des ministres doit être choisie parmi les parlementaires. Au moment de l'évaluation du MAEP, 88 ministres et vice-ministres occupaient également des sièges parlementaires. Ils pourraient sans doute faire preuve de davantage de loyauté envers l'exécutif qu'envers leurs électeurs, ce qui pourrait influencer leurs fonctions parlementaires. Le rapport affirme que « le parlement n'est ni efficace, ni indépendant de l'organe exécutif ».⁶

Au Kenya, en dépit d'une constitution qui prévoit la séparation des pouvoirs, l'exécutif a évolué pour devenir la branche dominante, le législatif lui étant subordonné. Le RNE du Kenya affirme que le judiciaire est contrôlé ou influencé, car le Président nomme la Judicial Service Commission (Commission judiciaire). Le parlement kenyan a tenté de jouer le rôle de contrepoids par rapport à l'exécutif, sans succès.

Selon le RNE sud-africain, le judiciaire en Afrique du Sud est largement perçu comme étant indépendant de l'exécutif ; par exemple son intervention a entraîné la réécriture de lois. Les juges sont protégés d'une destitution arbitraire et leurs salaires ne peuvent être diminués. Cependant, le rôle du parlement est discutable. Il est noté qu'il s'est montré réticent à critiquer l'exécutif sur des sujets controversés, tels que le contrat d'armement et le VIH/Sida. Le rapport note également que l'exécutif est issu du législatif, et que la majorité des sièges parlementaires sont occupés par le Congrès national africain, le parti au pouvoir, la ligne séparant l'exécutif du législatif peut donc être floue. De plus, l'Afrique du Sud dispose d'un scrutin selon un système purement proportionnel basé sur un scrutin de listes. Le sentiment de devoirs des parlementaires est donc orienté « vers le haut », vers les dirigeants du parti qui contrôlent leur carrière, plutôt que « vers le bas », vers les électeurs qui les élisent.

RECOMMANDATIONS

Certains des problèmes les plus courants et marquants dans les Etats évalués consistent en la domination du pouvoir par l'exécutif, l'incapacité du législatif à fournir un système de freins et contrepoids et l'absence d'indépendance judiciaire. La séparation des pouvoirs en soi n'est mentionnée dans aucun des rapports comme étant une question transversale. Cependant, la majorité propose des recommandations visant à améliorer la situation dans chaque Etat.

L'Algérie : Le RNE sur l'Algérie est le rapport le plus complet des six pays évalués à cet égard. Il apporte certaines suggestions visant à renforcer les garanties constitutionnelles relatives à la séparation des pouvoirs. Il recommande « l'option pour un régime politique qui réduise les potentialités de conflits institutionnels et clarifie la responsabilité politique des organes de l'Etat » ; « l'attribution formelle au Président de la République, élu de la nation toute entière, du pouvoir constitutionnel de définir et de contrôler la mise en oeuvre de la politique de l'Etat dont il répond directement devant le peuple » ; « le renforcement des capacités institutionnelles de l'APN (Assemblée Populaire Nationale – le parlement algérien) » ; et « la révision du mode d'approbation par le Conseil de la Nation des projets et propositions de lois adoptées par l'APN, en passant du vote aux 3/4 au vote à la majorité simple ».⁷

Le Bénin : Ce RNE adopte une approche différente. Il recommande de recruter et de former du personnel parlementaire afin d'alléger la charge sur les parlementaires, de revoir la Loi électorale sur la désignation des parlementaires afin de garantir une meilleure représentation et de fournir une plus grande autonomie à la Commission judiciaire par rapport à l'exécutif (le Président et le ministre de la justice du Bénin sont respectivement les président et second vice-président de cette Commission).

Le Ghana : Il est suggéré qu'il est nécessaire de « réviser [le] pouvoir du Président qui consiste à établir les ministères en soumettant cette loi à l'approbation du parlement »,⁸ ce qui pourrait ne pas constituer la solution optimale, étant donné que le parlement inclut 88 (sur 230) parlementaires qui sont membres du Conseil des ministres ou sous-secrétaires d'Etat. A un moment, le nombre des ministres a diminué, mais le rapport de progression du MAEP le plus récent (juin 2008) note que ce nombre augmente de nouveau et se situe actuellement à 89.⁹ Le RNE recommande également le renforcement des commissions parlementaires afin de les rendre plus efficaces dans la supervision de l'exécutif. La dernière suggestion consiste à réévaluer le poste de ministre des affaires parlementaires car il tend à brouiller la ligne séparant l'exécutif du législatif.

Le Kenya : Il est recommandé que la responsabilité parlementaire soit intensifiée en introduisant des lois de rappel, et que le rôle de surveillance du parlement soit renforcé en augmentant le rôle de freins et contrepoids, en développant les capacités et en reconsidérant si les ministres ayant un portefeuille devraient ou non être séparés du législatif afin d'enraciner la séparation des pouvoirs.

Le Rwanda : Ce RNE est le plus conservateur dans ses recommandations, en stipulant simplement que le gouvernement doit « s'assurer que la Cour Suprême et le judiciaire sont indépendants de l'exécutif ».¹⁰ Un tel manque de précision pourrait vouloir dire autre chose. L'Index de démocratie de l'Economist (2007) liste le Rwanda comme régime autoritaire et le classe en 118^e position dans le monde (le numéro un étant le pays le plus démocratique).¹¹ L'Index Mo Ibrahim (2008) donne au Rwanda une note de 46 sur 100 en matière d'engagement envers l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et la transparence.¹² Le Rwanda souffre clairement de problèmes de gouvernance et l'on pourrait supposer que ses pairs sont réticents à le critiquer du fait de son histoire et de son héritage de génocide. L'analyste Eduard Jordaan affirme que « les pairs du Rwanda ont pris le chemin de la moindre résistance en adaptant leur

évaluation pour correspondre au point de vue du gouvernement du Rwanda ». ¹³

L'Afrique du Sud : Ce RNE identifie un besoin de « Renforcer le Parlement pour qu'il ait la capacité de veiller à l'application de la législation qu'il adopte. Les contraintes liées au manque de capacités vont de l'éducation inadéquate, de l'absence d'informations et de connaissances des législateurs à leur accaparement ou cooptation par le parti au pouvoir. » ¹⁴ Tandis que cette recommandation désigne les domaines qui nécessitent une amélioration, elle ne propose pas de solutions concrètes.

RÉGIMES ÉLECTORAUX ET PRATIQUE ÉLECTORALE

La gestion des élections constituait un autre défi commun pour les Etats examinés, à l'exception de l'Algérie (bien qu'elle ait aussi rencontré des problèmes lorsque des élections ont été annulées entre 1991 et 1995). Cependant, les problèmes électoraux spécifiques varient d'un pays à l'autre et il est préférable de les classer en fonction des questions relatives aux régimes électoraux et de celles relatives aux pratiques électorales.

Régimes électoraux

Un régime électoral peut être défini comme un système juridique qui permet aux citoyens de faire des choix par le biais desquels un gouvernement est élu. De mauvais régimes permettent aux élites ou au parti au pouvoir de manipuler la procédure de vote. Le RNE du Kenya note une faiblesse et des inégalités apparentes dans le régime électoral du pays, la plus importante consistant en les différences significatives dans la taille des circonscriptions. Par exemple, la plus grande circonscription est vingt fois plus grande (en termes d'électorat) que la plus petite. De plus, selon le rapport,

la Commission électorale n'a pas pris de mesures pour informer les Kenyans de la façon dont les circonscriptions spécifiques sont créées et des raisons qui les justifient...bien que 21 nouvelles circonscriptions aient été créées juste avant les élections de 1997, la population n'était pas informée de la formule ou des critères utilisés dans leur création. Cela a amené à la spéculation que la politique constituait la considération première. ¹⁵

Des critiques tels que Ong'ayo ont affirmé que les politiciens manipulaient le système à leurs propres fins. ¹⁶ Les circonscriptions du Kenya sont représentées par un parlementaire et par un certain nombre d'agents de l'autorité locale. La commission électorale détermine les frontières des circonscriptions sans consulter les communautés locales. De plus, le président désigne la commission électorale sans approbation parlementaire et peut lui demander de modifier les frontières.

Bien que le RNE de l'Afrique du Sud ne mentionne pas de problèmes concernant la commission électorale de l'Etat, il note que via le scrutin selon un système proportionnel, les parlementaires sont élus à leur fonction par le biais d'une liste de parti, ce qui signifie qu'ils dépendent du parti et non des électeurs. L'existence du « changement de parti politique » sape le scrutin selon un système proportionnel du pays. Un amendement

constitutionnel « autorise deux périodes de 15 jours par mandat parlementaire de cinq ans, au cours desquelles les membres des assemblées nationale, provinciales et locales peuvent changer de parti sans perdre leur siège à l'assemblée. »¹⁷ Le rapport fait remarquer que cette pratique érode le lien entre l'électorat et les parlementaires, et réduit la possibilité de l'émergence d'une forte opposition qui à son tour sape les fonctions de freins et contrepoids et de surveillance.

Enfin, le RNE du Bénin reconnaît l'existence d'un mauvais régime électoral, par exemple le coût élevé des élections, la corruption et la politisation de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). La CENA doit être sans cesse recréée car ses membres ne sont en fonction que pour une seule élection. Le rapport affirme que « la mise en place de ces CENA présente souvent beaucoup de retard et de casses-têtes, et qu'il est souvent difficile de se fonder sur les expériences des précédentes. »¹⁸ Outre cet élément, deux millions de citoyens béninois ne possèdent pas d'extrait de naissance ou de carte d'identité, ce qui signifie qu'il n'existe aucun registre des électeurs sûr et crédible.

Pratique électorale

La pratique électorale peut être définie comme la direction réelle des élections, incluant l'inscription, l'organisation de rassemblements par les partis politiques, la gestion de la journée de vote dans tous ses divers aspects et la déclaration des résultats. Voter au Ghana et au Kenya est affecté par les politiques ethniques. Au Ghana, un modèle ethnique émerge, tandis que les élections récentes au Kenya ont déclenché une violence ethnique. En vertu de la Loi sur les sociétés du Kenya, il est possible de créer un parti politique basé sur l'ethnicité. En conséquence, les dirigeants politiques déclarent souvent ouvertement leur intention de faciliter l'accès au pouvoir politique et social à leurs groupes ethniques particuliers. Le RNE kenyan énonce sans ménagement que « les partis politiques sont régionaux, basés sur l'ethnie et mal institutionnalisés... ils peuvent être décrits comme des moyens électoraux pour les entrepreneurs politiques ». ¹⁹ Dans quatre des Etats évalués - le Bénin, le Rwanda, le Ghana et le Kenya - des problèmes avec la commission électorale sont rapportés.

Au Rwanda, il existe des préoccupations sur la capacité et un élément de refus de la participation politique. Bien que le pluralisme politique soit inscrit dans la constitution, les partis politiques ne peuvent pas opérer librement, notamment au niveau local au-dessous des provinces. Le RNE affirme : « Les partis politiques peuvent être autorisés par la loi sans pour autant pouvoir fonctionner librement dans les faits. »²⁰ Selon le gouvernement, la concurrence politique pour le pouvoir au Rwanda est étroitement structurée afin d'éviter de répéter les conflits passés et les divisions ethniques. Des critiques soulignent par ailleurs que cela mène à une intolérance et entrave la démocratie et la réalisation des droits humains. Jordaan note qu'il existait de sérieux problèmes au cours des élections de 2003 (tels que l'emprisonnement de politiciens de l'opposition, l'intimidation des opposants politiques, la restriction des médias et l'utilisation abusive des ressources de l'Etat par le parti au pouvoir), qui n'ont pas été mentionnés dans le rapport du MAEP.²¹

Au Ghana, au moment de la rédaction du RNE, il existait une perception publique selon laquelle la commission électorale était biaisée en faveur du gouvernement alors en exercice, le Nouveau Parti Patriotique dirigé par John Kufuor. Le rapport affirme que bien que « le pouvoir politique soit solide et ouvert ... [il est] fractionné et parfois explosif avant, pendant et après des élections. »²² La commission électorale souffre aussi d'un

manque de ressources – à la fois humaines et matérielles. Malgré cela, les Ghanéens ont élu de justesse un nouveau président en décembre 2008 : John Atta Mills du Congrès Démocratique Nationale de l'opposition. En réalité, la commission électorale s'est avérée à la fois indépendante et résistante. Selon l'Evaluation nationale par les pairs – le conseil de gouvernance, les recommandations dans le rapport du MAEP ont été suivies par le législatif qui a créé une base de données des personnes vivant dans le pays, aidant ainsi à créer un registre des électeurs crédible.²³

Bronwen Manby, conseiller de programme au programme AfriMAP de l'initiative Open Society, fait remarquer que le RNE du MAEP kenyan n'a pas identifié les questions essentielles liées à l'indépendance de la commission électorale.²⁴ Le RNE béninois énonce que la pratique politique dans le pays n'est pas à l'abri de tout soupçon, et que la commission électorale est devenue inefficace pour garantir des élections libres, équitables et transparentes. Le principal problème est l'absence d'un registre des électeurs transparent et sûr, ce qui soulève des préoccupations quant à la fiabilité de la liste des électeurs. La corruption a également affecté négativement les élections.

RECOMMANDATIONS

Bien que le RNE rwandais soit le seul à mentionner le pluralisme politique comme une question transversale, les six rapports fournissent des recommandations sur l'amélioration des régimes et pratiques électoraux dans chaque Etat.

L'Algérie : Le RNE propose d'amender les lois électorales afin d'améliorer la représentation électorale au parlement, par exemple « une solution suggérée serait de pondérer les rigueurs du scrutin de listes en introduisant le vote préférentiel et le panachage [...] une solution complémentaire serait d'encourager et d'assurer les garanties judiciaires de l'exercice de la démocratie au sein des instances statutaires de tous les partis politiques. »²⁵

Le Bénin : Le RNE traite deux problèmes : la liste des électeurs et la nécessité d'établir une nouvelle commission électorale avant chaque élection. Il suggère que le gouvernement « mette en place un registre des électeurs fiable basé sur une liste électorale informatisée et permanente [...] dégage des fonds pour organiser des réunions en milieu rural et dans les villages [...] [et] résolve [...] le problème de l'identification de nombreux citoyens béninois qui ne possèdent pas de carte d'identité. » Il propose également que la commission électorale soit créée « pour une période de temps déterminé, renouvelable une fois ».²⁶

L'Afrique du Sud : Dans le REN, des recommandations sont présentées sur deux questions. Il est suggéré que le gouvernement se penche sur « les effets négatifs du changement de parti politique »²⁷ en reconsidérant les recommandations de la Commission Van Zyl Slabbert pour envisager de combiner la liste du parti avec un système électoral basé sur le district à tous les niveaux de gouvernement.²⁸ Le RNE identifie également la nécessité de « trouver des voies et moyens créatifs pour faire en sorte que les Membres du Parlement rendent davantage de comptes à l'électorat et

moins à la hiérarchie du parti qui détermine la liste du parti ». ²⁹ Cette recommandation plutôt vague concède, peut-être, la difficulté à résoudre le problème. Le scrutin de liste de l'Afrique du Sud fonctionne bien, après tout, pour les partis politiques, en ce qu'il fournit un moyen de discipliner les parlementaires. Mais la responsabilité est alors entièrement remise dans les mains des cadres du parti qui attribuent les sièges aux représentants élus.

Le Rwanda : Ce RNE tente de traiter deux questions – la capacité de la commission électorale et le principe du vote à bulletin secret. Il encourage le gouvernement à fournir à la commission électorale davantage de ressources, lui permettant ainsi de moderniser le registre des électeurs et d'augmenter sa capacité à intervenir dans le processus électoral. Il recommande également un vote à bulletin secret plutôt que la méthode actuelle dans laquelle les électeurs s'alignent derrière leurs candidats.

Le Ghana : Les recommandations ne sont pas détaillées. Il est demandé au gouvernement de « prévoir dans la loi électorale l'inscription continue des électeurs et, si nécessaire, de garantir les droits électoraux des citoyens. » ³⁰

Le Kenya : Le RNE encourage le parlement à « accélérer l'adoption du projet de loi sur les partis politiques, qui interdirait l'inscription des partis politiques sur la base d'une adhésion ethnique ou régionale ». ³¹

LA CORRUPTION

La corruption est une question présente dans les quatre domaines thématiques du MAEP (démocratie et gouvernance politique, gouvernance économique et gestion, gouvernance d'entreprises et développement socioéconomique). Par conséquent, la section suivante liste les observations et recommandations de toutes les sections des RNE afin d'obtenir une vue holistique de la situation.

Selon les rapports, la corruption constitue un problème applicable à tous les Etats examinés. Dans la majorité des cas, elle est perçue comme un problème majeur affectant le secteur public. La corruption est largement considérée comme une question transversale en Afrique et est listée en tant que telle dans les rapports de l'Algérie, du Bénin, du Ghana, du Kenya et de l'Afrique du Sud.

Au Ghana, au Kenya et au Rwanda, les sanctions actuelles punissant la corruption semblent simplement inefficaces. Mais en Algérie, c'est à la fois l'absence d'un code de déontologie et de sanctions et un contrôle de gestion non satisfaisant qui créent le problème. Le RNE algérien note

l'absence de mécanisme clair de séparation des pouvoirs qui limite par exemple la capacité du Parlement à exercer sa fonction de contrôle sur les finances publiques, [...] et l'absence d'un cadre institutionnel clair à la fois au niveau central et local pour lutter contre la corruption. ³²

Les questions concernant la séparation des pouvoirs ne concernent pas uniquement l'Algérie. Le RNE béninois affirme que la séparation inefficace des pouvoirs limite

l'Assemblée nationale dans l'exercice du contrôle des finances publiques. Il ajoute que la corruption est devenue systémique dans l'administration publique et les autorités locales, et que le népotisme et le favoritisme à tous les niveaux l'ont rendue endémique. Le RNE ghanéen affirme que le népotisme aggrave la corruption. Des facteurs y contribuant incluent les faibles pouvoirs de poursuites dans les affaires de corruption ; « la culture des cadeaux » ; « une absence de perception de la corruption en tant qu'acte criminel » ; « un faible code de conduite des fonctionnaires » ; et « des procédures non transparentes dans l'administration publique ».³³

Le classement de l'Indice de perceptions de la corruption 2008 de Transparency International pour les six Etats évalués est fourni dans le Tableau 1.

Tableau 1 : Notation de l'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International pour les six Etats évalués, 2008

| Pays | Note | Classement |
|----------------|------|------------|
| Afrique du Sud | 4.9 | 54 |
| Ghana | 3.9 | 67 |
| Algérie | 3.2 | 92 |
| Bénin | 3.1 | 96 |
| Rwanda | 3.0 | 102 |
| Kenya | 2.1 | 147 |

Note : Une note de 10 signifie « totalement non corrompu » et 0 signifie « totalement corrompu » ; 180 pays ont été évalués.

Source : Transparency International Corruption Perceptions Index, 2008, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008>, consulté le 9 septembre 2008.

Des six Etats examinés, le Kenya est perçu comme étant le plus corrompu. Le RNE kenyan du MAEP affirme que la corruption est considérable dans la majorité des ministères et départements du gouvernement, des entreprises, des autorités locales et la bureaucratie, ainsi que dans l'exécutif, le législatif, le judiciaire et le militaire. La corruption des fonctionnaires par des entreprises n'entraîne pas de lourdes peines. Dans les cas du Kenya et de l'Algérie, il est également noté que des niveaux élevés de corruption découragent les investissements étrangers. Dans l'ensemble, il est apparent que le problème est généralisé et dans certains cas endémique dans des Etats africains qui ont suivi le processus d'évaluation. A l'exception de l'Afrique du Sud, tous les rapports affirment que les bas salaires dans l'administration et le secteur public conduisent les employés à rechercher des sources supplémentaires de revenus, entraînant souvent une corruption. Le gouvernement sud-africain ne considère pas que la corruption constitue un problème sérieux, en affirmant que la perception dépasse la réalité. Mais le RNE sud-africain note que l'Indice des payeurs de pots-de-vin de Transparency International de 2006 « a classé les entreprises sud-africaines opérant à l'étranger en 7^e position en termes de propension à soudoyer lorsqu'elles opèrent à l'étranger. »³⁴

RECOMMANDATIONS

L'Algérie : Le RNE conseille vivement de mener une campagne de sensibilisation sur la corruption. Il suggère que l'Organisme nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption soit rendu plus efficace, et que la stratégie nationale soit contrôlée. Il recommande que la presse indépendante et publique soit renforcée dans les enquêtes et les dénonciations concernant des affaires de corruption.³⁵

Le Bénin : Le RNE souligne la cohérence à poursuivre les personnes coupables de corruption et affirme qu'il doit exister « une punition systématique de tous les actes qui violent les dispositions de la loi basique et les exigences de bonne gestion et comptabilité publiques, du plus haut au plus bas échelon du gouvernement. »³⁶ Il recommande que l'Assemblée nationale mette en œuvre la campagne de lutte contre la corruption en neuf points ci-dessous : (i) démontrer la volonté politique et la détermination du gouvernement en matière de lutte contre la corruption afin de donner de l'espoir et d'encourager les gens ; (ii) mettre en œuvre les réformes administratives et institutionnelles requises ; (iii) définir un cadre de lutte contre la corruption juridique et efficace ; (iv) stabiliser les finances publiques et augmenter le rendement des fonds publics ; (v) consolider et renforcer l'Etat de droit ; (vi) améliorer le secteur du transport ; (vii) soutenir les activités de la société civile ; (viii) améliorer les attitudes et la déontologie professionnelle des fonctionnaires et augmenter leurs salaires ; et (ix) adopter une approche pragmatique dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption.³⁷

Le Ghana : Le RNE note qu'il est nécessaire de « rechercher la coopération de la société civile et des organisations professionnelles privées afin d'améliorer la performance dans des aspects de contrôle de la corruption. » Il conseille vivement au gouvernement de voter deux lois : l'une pour protéger les informateurs et l'autre pour garantir une liberté d'informations. Il suggère aussi de consolider les organismes travaillant sur des sujets relatifs à la lutte contre la corruption.³⁸

Le Kenya : Le RNE recommande un programme général et sur le long terme visant à promouvoir « l'honnêteté, l'intégrité et le service engagé ». ³⁹ Il affirme que la primauté du droit doit être conservée, quel que soit le statut d'une personne et que le bureau du procureur général « doit accélérer le renforcement des capacités pour enquêter et collecter des preuves sur des affaires ». ⁴⁰

Le Rwanda : Le RNE suggère que pour lutter contre la corruption, le gouvernement doit fournir à la société civile et aux médias les ressources nécessaires, instituer une infraction relative aux fausses déclarations de biens, envisager la création d'une institution regroupant toutes les agences existantes qui s'occupent de la corruption et renforcer le droit d'accès des citoyens aux informations et documents administratifs.⁴¹

L'Afrique du Sud : Le RNE encourage le gouvernement à conserver l'indépendance et la capacité des institutions de lutte contre la corruption, mais conseille vivement une meilleure coordination du gouvernement.

LES DROITS HUMAINS

Dans une certaine mesure, tous les Etats évalués sont confrontés à des problèmes du point de vue des droits humains, en particulier les droits des femmes et des enfants. Ces deux groupes sont marginalisés, et leurs droits sont souvent maltraités politiquement et socialement. Le traitement des réfugiés et des personnes déplacées au niveau national constitue également un problème commun en matière de droits humains.

Les droits des femmes

Le problème de droits humains le plus courant est la violence à l'égard des femmes, qui se manifeste par des sévices physiques et des viols dans les six pays, mais inclut aussi la mutilation génitale féminine au Bénin et au Kenya. Bien que la majorité des Etats dispose de lois garantissant les droits des femmes, la situation de fait est fondamentalement différente. Les perceptions sociétales sont illustrées dans le RNE du Kenya, qui stipule que les femmes sont considérées « non pas comme des leaders mais comme des femmes au foyer ».⁴² Un autre exemple est fourni par la loi coutumière du Dahomey, au Bénin, qui stipule qu'« une femme n'a aucun pouvoir juridique [...] elle fait partir des biens de l'homme ».⁴³ De telles perceptions sociétales doivent être traitées en développant le statut des femmes. Une participation politique accrue est essentielle, mais il n'existe pas de solution miracle.

Un test sur le rôle des femmes dans la société est fourni par leur implication dans les structures de gouvernance. Le Tableau 2 indique qu'une forte représentation ne résout pas toujours tous les problèmes – des femmes sont toujours maltraitées au Rwanda, dont le parlement est pourtant composé de presque 50 % de femmes – mais la sous-représentation dans la sphère politique est corrélée aux abus dans la société. Le Bénin et le Kenya présentent de faibles pourcentages de femmes parlementaires et les femmes assument généralement un rôle diminué dans la société.

Tableau 2 : Comparaison des femmes au parlement dans les six pays évalués, 2007

| Pays | Pourcentage de femmes au parlement |
|----------------|------------------------------------|
| Rwanda* | 48.8 |
| Afrique de Sud | 32.8 |
| Ghana | 10.9 |
| Bénin | 8.4 |
| Algérie | 7.2 |
| Kenya | 6.7 |

* Suite aux élections législatives de 2008 au Rwanda, la proportion de femmes a dépassé les 50 % indiqués ci-dessus, le plus haut pourcentage au monde.

Sources : Global Database of Quotas for Women, <<http://www.quotaproject.org/country.cfm?SortOrder=LastLowerPercentage%20DESC>>; Association for Women's Rights in Development, 'Kenya's elections: How did women fare?', <<http://www.awid.org/eng/Issues-and-Analysis/Library/Kenya-s-elections-How-did-women-fare>>; Inter-Parliamentary Union, 'Women in parliament in 2007', <<http://www.ipu.org/pdf/publications/wmn07-e.pdf>>, tous consultés le 9 octobre 2008.

Les droits des enfants

Les enfants constituent également un groupe vulnérable. Les sévices physiques, la traite des enfants, la prostitution des enfants, l'exploitation économique et la consommation de drogues constituent des problèmes sérieux en Algérie, au Ghana, au Bénin, au Kenya et en Afrique du Sud. L'accès universel à l'éducation constitue un autre problème identifié. Au Ghana, il a été rapporté que certaines écoles facturaient des parents une cotisation de \$50 pour l'éducation de chaque enfant, ce que nombre de parents ne peut s'offrir. En Algérie, entre 2000 et 2005, on a estimé à 2,5 millions le nombre d'abandons scolaires du fait de l'impossibilité pour les parents de payer les frais de scolarité.⁴⁴ Le RNE béninois stipule que l'éducation primaire gratuite semble être un mythe – en particulier pour les filles. Bien que le RNE sud-africain ne liste pas de tels problèmes, il note qu'un nombre significatif d'enfants n'est pas inscrit à l'école et ne possède pas d'extrait de naissance, ce qui affecte leurs droits et leur accès aux services.

Réfugiés

Les RNE de quatre des six pays évalués – l'Algérie, le Bénin, le Kenya et l'Afrique du Sud – notent des problèmes concernant les droits des réfugiés. En particulier, l'Algérie présente des problèmes quant aux conditions de vie provisoires des réfugiés, tandis que le Bénin peine à leur trouver du travail et à les intégrer dans la société. Le Kenya et l'Afrique du Sud semblent présenter les plus grands problèmes concernant les réfugiés. Le premier manque d'un cadre juridique pour protéger les réfugiés, tandis que le second manque de sensibilisation sur les droits des réfugiés au niveau des provinces. Le RNE sud-africain lance un avertissement sur le problème des réfugiés, qu'il qualifie de question transversale, et affirme que « la xénophobie envers d'autres africains est actuellement en hausse et doit être étouffée dans l'oeuf. »⁴⁵ L'avertissement a été ignoré par le gouvernement sud-africain jusqu'en mai 2008, lorsque le pays a connu une vague d'attaques violentes contre des ressortissants étrangers, entraînant plus de 60 victimes et le déplacement de plus de 17 000 personnes.⁴⁶

Le Tableau 3 fournit le nombre total de réfugiés et les personnes se trouvant dans des situations similaires à celles des réfugiés en 2007 dans chacun des pays discutés. Il faut noter que ces estimations posent problème – de nombreux réfugiés ont trop peur d'être enregistrés en tant que réfugiés, tandis que d'autres ne se qualifient pas pour ce statut et sont par conséquent non documentés.

Tableau 3 : Nombre de réfugiés dans les six pays évalués, 2007

| Pays | Réfugiés |
|----------------|----------|
| Kenya | 265 729 |
| Algérie | 94 137 |
| Rwanda | 53 577 |
| Ghana | 34 958 |
| Afrique du Sud | 36 736 |
| Bénin | 7 621 |

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 'Immigration statistics', Statistical Yearbook 2007: Trends in Displacement, Protection and Solutions, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=4981c3dc2&tbl=STATISTICScountry-territory-asylum>>

RECOMMANDATIONS

Les questions de genre (en particulier l'inégalité de genre) sont qualifiées de transversales dans les RNE de l'Algérie, du Bénin, du Ghana, du Kenya et de l'Afrique d Sud. Les rapports sur l'Algérie et le Kenya listent le chômage des jeunes comme tel, tandis que celui sur l'Afrique du Sud identifie de même la violence à l'égard des femmes et des enfants. Les RNE sur l'Algérie, le Bénin et le Ghana soulignent la nécessité d'accélérer l'adoption de codes de protection de l'enfance et de projets de lois contre la violence domestique. Tous les rapports affirment que l'accès à l'éducation doit être amélioré, en particulier à la maternelle et à l'école primaire. Le RNE du Kenya va jusqu'à suggérer que le gouvernement criminalise le fait de ne pas scolariser ses enfants. Aucun rapport ne mentionne les droits des réfugiés comme étant une question transversale.

L'Algérie : Le RNE algérien stipule que les droits humains doivent être renforcés dans le cadre d'une réforme constitutionnelle envisagée. Une politique nationale sur le genre doit être adoptée, qui fournirait des directives à tous les secteurs sociétaux. L'éducation sur les droits des femmes doit être réalisée à tous les niveaux : au sein du service public, des tribunaux et des écoles. Le RNE suggère que le gouvernement développe des cadres judiciaires et institutionnels pour régler les problèmes liés aux réfugiés.

Le Bénin : Ce RNE souligne la nécessité de renforcer l'éducation sur les droits humains, en particulier dans les écoles primaires et secondaires. Il recommande des quotas, une révision des lois électorales et des dispositions juridiques pour garantir l'accès égal des femmes aux assemblées, au service public et aux organisations politiques. Il défend des mesures adéquates pour combattre toutes les formes d'exploitation et de traite des enfants, et conseille vivement au gouvernement de se montrer plus actif dans l'intégration des réfugiés à la société.

Le Ghana : Des lois de discrimination positive sont recommandées en faveur des femmes et des jeunes dans les organismes de gouvernance décentralisée. Le RNE suggère que le gouvernement initie une politique pour s'engager lui-même ainsi que tous les partis politiques à adopter un quota de 40 % en faveur des femmes dans « toutes les sphères de la société publique ».⁴⁷

Le Kenya : Ce RNE affirme que le gouvernement et la société civile doivent travailler à éliminer les attitudes culturelles négatives envers les femmes, et que le gouvernement doit mettre en vigueur des lois contre la mutilation génitale féminine. Concernant les enfants, il suggère que les autorités « adoptent un plan d'action national délimité dans le temps pour lutter contre la traite des enfants et autres formes de travail des enfants ».⁴⁸ Il recommande qu'une politique claire sur les réfugiés soit mise en œuvre et que les pratiques de contrôle discriminatoire soient abolies.

Le Rwanda : Ce RNE demande au gouvernement de s'engager dans un développement plus important des capacités afin de renforcer l'efficacité des parlementaires femmes. Il stipule aussi que les efforts actuels visant à obtenir une égalité de genre doivent être maintenus. Le RNE affirme que les « autorités rwandaises [doivent faire] davantage

d'efforts pour assurer l'éducation, la santé et le logement aux réfugiés. »⁴⁹

L'Afrique du Sud : Ce RNE conseille vivement de désigner davantage de femmes magistrates et juges et fait une recommandation concrète pour nommer davantage de femmes policières dans les affaires de violence infligée aux femmes. Comme dans le rapport du Bénin, il recommande que les mesures visant à prévenir la traite des enfants soient intensifiées. Le RNE traite indirectement des droits des réfugiés par le biais des questions transversales du racisme et de la xénophobie. Il recommande le renforcement des institutions visant à protéger les groupes vulnérables (qui incluent les réfugiés), le traitement de la violence et de la corruption excessives des forces de sécurité lorsqu'elles traitent avec les réfugiés et la recherche de moyens d'atténuer les facteurs dans les pays voisins qui incitent leurs habitants à les quitter.⁵⁰

LA TERRE

Tous les Etats examinés semblent connaître des problèmes liés à la terre, en particulier en ce qui concerne la propriété foncière. Le RNE algérien cite la Loi foncière de 1990, qui prévoit la restitution aux anciens propriétaires des terres nationalisées 20 ans auparavant. Cela crée un conflit entre les propriétaires terriens initiaux, les utilisateurs actuels et l'administration. Le Bénin a aussi connu des conflits dans les zones rurales provenant de vices de forme juridiques régissant la terre. Au Ghana, la propriété et l'utilisation de la terre ont toutes deux engendré des conflits. Au Kenya, des conflits se sont produits sur la politisation de la propriété foncière et des droits fonciers, et sont exacerbés par une dimension ethnique dans la concurrence pour des ressources et des opportunités rares. Le RNE kenyan note des problèmes relatifs à la terre utilisée par le gouvernement à des fins publiques, et des déplacements forcés des zones environnementalement protégées. Au Rwanda, des conflits sont engendrés par la distribution de la terre dans un pays à forte densité de population.

RECOMMANDATIONS

La terre est mentionnée comme une question transversale dans les RNE de l'Algérie, du Bénin, du Kenya, du Rwanda et de l'Afrique d Sud. Malgré cela, très peu de recommandations spécifiques sont apportées.

L'Algérie : Aucune recommandation spécifique n'est faite, mais le RNE stipule qu'il s'agit d'une « question nécessitant une attention particulière en vue de désamorcer les tensions et conflits en gestation. »⁵¹

Le Bénin : Le RNE conseille vivement au gouvernement d' « élaborer et de mettre en œuvre le Code rural, afin d'éviter des conflits dans les zones rurales, qui sont peuplées par la majorité de la population », sans détailler les dispositions juridiques

requis. Il recommande également que le gouvernement « renforce et revitalise les comités villageois sur la résolution de conflit, afin d'assurer un règlement pacifique et à l'amiable des conflits ruraux », sans spécifier la façon d'y parvenir.⁵²

Le Ghana : Ce RNE propose que les propositions existantes soient mises en œuvre pour introduire une loi complète visant à fournir un accès aisé à la terre dans les deux régimes fonciers, en gardant à l'esprit les besoins des groupes vulnérables, et en particulier des femmes. « La loi doit prévoir une sécurité adéquate de maintien dans les lieux, en particulier (mais pas uniquement) pour les utilisateurs individuels dans les régimes fonciers coutumiers. » Le gouvernement doit aussi « compléter l'examen des recommandations de la politique foncière de 1999 et élaborer un plan pour leur mise en œuvre. »⁵³

Le Kenya : Le RNE met l'accent sur la question foncière et recommande qu'elle soit « traitée avec une plus grande détermination politique qui aille au-delà d'une simple approche légaliste ». Les politiques de redistribution et de réallocation doivent garantir un accès équitable à la terre et une utilisation équitable de la terre.⁵⁴

L'Afrique du Sud : Il est vivement conseillé au gouvernement et à la société civile d' « Explorer des voies novatrices et créatrices pour accélérer la réforme foncière afin de combler les fossés actuels dans la possession de la terre, d'assurer une répartition équitable et d'atteindre l'objectif de 30 % fixé pour la prestation de services. »⁵⁵

PRESTATION DE SERVICE PUBLICS

Les services publics représentent un autre domaine problématique. En particulier, la bureaucratie et le manque de décentralisation doivent être traités. Le RNE algérien liste la bureaucratie, la corruption et le favoritisme comme étant les principaux obstacles à un service public efficace et note une fuite des fonctionnaires vers le secteur privé du fait des bas salaires. Des ressources financières insuffisantes, une mauvaise mise en œuvre des lois et le rôle limité des assemblées locales constituent la source d'une décentralisation inefficace. Le Bénin fait face à un problème aigu de personnel, à une mauvaise définition du statut des agents des autorités locales, à une impunité et à un contrôle inadéquat, le tout résultant sur des fonctionnaires « fainéants et incompetents ». ⁵⁶ L'efficacité du programme de décentralisation du pays est mise en doute et une participation plus importante au niveau local est jugée nécessaire.

Le népotisme et le favoritisme constituent un problème en Algérie, où les promotions sont souvent basées sur une affiliation personnelle et non sur le mérite. Bien qu'aucun problème de décentralisation ne figure dans le rapport de l'Afrique du Sud, l'Etat fait face aux problèmes de bureaucratie et de personnel, en particulier du fait d'une pénurie en fonctionnaires qualifiés. Le RNE ghanéen désigne simplement l'absence de décentralisation et la surabondance de paperasserie. Au Kenya, il existe un manque général de confiance en les institutions étatiques et un manque reporté de responsabilité des agents de la fonction publique. La décentralisation constitue toujours un problème, car le gouvernement central garde davantage de pouvoir que ce qui lui incombe. Les autorités locales semblent davantage responsables devant le gouvernement central que devant l'électorat. Le RNE

du Rwanda ne liste pas l'absence de décentralisation comme étant un problème, mais désigne néanmoins « des défis à relever pour bâtir une Fonction publique efficace et compétente ». Le rapport se réfère au « manque de suivi, du fait de l'inexistence d'archives et par conséquent l'absence de mémoire institutionnelle » et l'absence d'une « Commission provinciale de la Fonction publique à laquelle les questions de prestation de services peuvent être soumises directement. »⁵⁷

RECOMMANDATIONS

Aucun des rapports ne mentionne la bureaucratie comme étant en soi une question transversale. Uniquement deux rapports – ceux du Bénin et du Ghana – qualifient les problèmes de décentralisation de question transversale.

L'Algérie : Le RNE suggère une modernisation des structures : une définition des emplois et des responsabilités ; la création d'un système d'évaluation de la performance objectif et réussi ; et le renforcement des mécanismes de prestation de services. Le RNE algérien fournit un nombre important de recommandations en vue de l'amélioration de la décentralisation. Il suggère au gouvernement d'« accélérer le processus d'adoption des textes de lois visant à renforcer la décentralisation »⁵⁸ – en particulier par le biais de lois prévoyant un pouvoir communal, des ressources et une autonomie financière accrues, de meilleures capacités institutionnelles des assemblées communales, le transfert progressif du pouvoir et des ressources du gouvernement central vers les administrations territoriales et des règles claires sur la répartition des compétences entre l'Etat et ses communautés territoriales.

Le Bénin : Le RNE suggère des descriptions de postes plus claires afin de renforcer le rôle du service public, le développement d'une nouvelle culture administrative, une nouvelle structure des salaires, un système de gestion de l'information efficace, un mécanisme de régulation afin d'éliminer des problèmes tels que la fainéantise et le manque de ponctualité, une loi visant à dépolitiser le service public et des mécanismes plus forts pour contrôler et évaluer les services. Ce RNE propose des recommandations détaillées pour une décentralisation et un meilleur service bureaucratique. Il suggère la création de conseils de district, de village et de voisinage, le transfert des pouvoirs aux communes (sous les lois de décentralisation), des frontières territoriales clairement délimitées pour chaque commune afin de réduire les conflits, la promotion d'une autonomie de l'autorité locale et un contrôle de surveillance moindre sur les assemblées locales.

Le Ghana : Le RNE recommande des « mesures [...] financières, juridiques, morales et ethniques pour permettre un service public plus efficace », un code de conduite exécutoire, incluant la déclaration par les fonctionnaires de leurs biens et dettes et de nouvelles politiques « visant à intégrer le genre dans le service public ».⁵⁹ Il recommande également de lever « l'interdiction sur l'activité des partis politiques dans des systèmes décentralisés, incluant les campagnes des partis politiques sur la base des affiliations au parti ».⁶⁰

Le Kenya : Le RNE est vague dans ses recommandations, et conseille au gouvernement d' « initier un plan stratégique qui harmoniserait les différentes initiatives », demande au bureau du procureur général d' « accélérer le développement des capacités pour les enquêtes et la collecte de preuve sur des affaires »⁶¹ et conseille d'intensifier les programmes de lutte contre la corruption, en particulier l'utilisation des informateurs et des unités de lutte contre la corruption dans les ministères. Le rapport énonce vaguement que le « défi de la décentralisation doit constituer un centre d'attention majeur de délégation dans le cadre de l'agenda de la réforme constitutionnelle. »⁶²

Le Rwanda : Le RNE reconnaît qu'alors que l'administration du pays est en cours de restructuration, la formation du personnel doit être améliorée, en particulier en matière d'éducation civique. Il déclare qu'il serait bénéfique de créer une commission de la Fonction publique et un syndicat de fonctionnaires, afin d'augmenter les niveaux de formation et d'améliorer le service. Il est recommandé que le pouvoir soit transmis aux autorités locales et que davantage de mécanismes soient créés pour impliquer les citoyens et les organisations de la société civile dans le gouvernement local. Aucune solution spécifique n'est cependant proposée.

L'Afrique du Sud : Le RNE énonce que des incitations doivent être créées afin d'attirer du personnel qualifié dans le service public, des stratégies doivent être conçues pour attirer de nouveau dans le pays la main-d'œuvre qualifiée qui a émigré et la compétence et la responsabilité du service public doivent être intensifiées.

CONCLUSION

A l'exception de l'Afrique du Sud, il est clair que le plus grand problème politique et de gouvernance dans les pays examinés est le manque de constitutionnalisme. Dans la majorité des cas, les dispositions de la constitution sont ignorées dans la pratique. Les RNE du MAEP soulignent la nécessité de se conformer aux normes africaines et internationales. Cependant, comme l'indique cette étude, tandis que les engagements constitutionnels peuvent constituer une étape préliminaire clé, ils ne garantissent pas une mise en oeuvre. Des questions demeurent sur la façon dont le MAEP peut s'assurer que ses membres respectent les principes du constitutionnalisme et sur la façon dont les structures de pouvoir informelles peuvent être supprimées dans la gouvernance africaine. Le MAEP a prouvé sa capacité à agir en tant que mécanisme d'alerte précoce, car il a identifié le potentiel d'affrontements ethniques violents au Kenya et de violence xénophobe en Afrique du Sud. Cependant, les gouvernements des deux pays n'ont pas suivi les recommandations des rapports, et la violence a éclaté dans les deux Etats. Il est par conséquent pertinent de s'interroger sur le rôle que joue le MAEP dans la gouvernance africaine si ses recommandations sont ignorées par les Etats membres. Des solutions aux problèmes identifiés dans cette étude requièrent l'exercice d'une volonté politique significative par les gouvernements impliqués. La participation au processus du MAEP indique une volonté de chaque Etat de changer ses règles et structures de gouvernance si nécessaire ; cependant, nous attendons toujours la volonté nécessaire pour engager des efforts et des ressources visant à éliminer les problèmes identifiés tout au long de

cet article. Ainsi, pour que le MAEP devienne un catalyseur d'un changement positif de gouvernance en Afrique, rejoindre le mécanisme doit demeurer un acte volontaire, mais suivre les recommandations devrait être obligatoire.

De nombreux problèmes de gouvernance identifiés dans cet article ne sont pas propres aux Etats pionniers du MAEP ou au continent africain en général. La corruption et la domination de l'exécutif constituent des problèmes qui se produisent dans le monde – y compris dans les Etats démocratiques les plus avancés. Cependant, en Afrique, ces problèmes sont plus prononcés qu'ailleurs, car le constitutionnalisme est mal mis en œuvre et que la primauté du droit et la responsabilité ne sont pas inscrits dans les systèmes politiques. L'adhésion au constitutionnalisme et l'Etat de droit résoudrait de nombreux autres problèmes de gouvernance de l'Afrique. Cependant, étant donné l'historique des systèmes politiques des Etats africains où des règles formelles et informelles coexistent, il ne s'agit pas d'une tâche facile. Si les recommandations du MAEP devenaient obligatoires, ses Etats membres seraient forcés de les mettre en œuvre, plus probablement sous la supervision de leurs « pairs » ou d'un organe global du MAEP, garantissant ainsi une conformité. Un tel scénario serait politiquement sans précédent, mais peut être le seul moyen de renforcer une bonne gouvernance en Afrique. Rejoindre le MAEP démontre une volonté politique des dirigeants d'un Etat de s'ouvrir à un examen, d'identifier les problèmes de gouvernance et de discuter du chemin à suivre avec leurs pairs. Ces dirigeants doivent maintenant montrer qu'ils possèdent également la volonté politique nécessaire pour produire les changements positifs dans leur pays – avec l'aide du MAEP ?

NOTE DE FIN D'ARTICLE

- 1 Bratton M & N van de Walle, *Democracy Experiments in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- 2 Les critères de Freedom House sont discutés dans Kekic L, « *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy* », in *The Economist Intelligence Unit, The World in 2007*, <http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf>, consulté le 25 septembre 2008.
- 3 Ake C, cité dans Graham P, *Power to the People: Reflections on Democracy*. Pretoria: Idasa, 1997.
- 4 Mohiddin A, « *Unchecked executive powers: Lessons in effective government design* », *SAIIA Occasional Paper Series*, 1. Johannesburg : SAIIA, 1^{er} mai 2008, <http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/sops/saia_sop_01_mohiddin_20080601.pdf>, consulté le 23 janvier 2009.
- 5 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Country Review of the Republic of Benin*. Secrétariat du MAEP, janvier 2008, para. 221, <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE béninois).
- 6 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Country Review Report of the Republic of Ghana*. Secrétariat du MAEP, juin 2005, para. 63, <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE ghanéen).
- 7 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Rapport d'évaluation de la République algérienne démocratique et populaire*. Secrétariat du MAEP, juin 2007, para. 253 (1), <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE algérien).
- 8 RNE ghanéen, para. 64.
- 9 Mécanisme africain d'évaluation nationale par les pairs – Conseil de gouvernance (Ghana), *Third Bi-annual Progress Report for the Period January–June 2008*, juin 2008, <<http://www.naprm-gc.com/npa07/images/downloads/ThirdBi-AnnualProgressReport.pdf>>, accessed 8 October 2008.
- 10 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Rapport d'évaluation de la République du Rwanda*.

- Secrétariat du MAEP, novembre 2005, para. 121, <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE rwandais).
- 11 Kekic L, *op. cit.*
- 12 Mo Ibrahim Foundation, *Mo Ibrahim Index of African Governance*, 2008, <<http://www.moibrahimfoundation.org/index-2008/bycountry/results.asp>>, consulté le 22 janvier 2009.
- 13 Jordaan E, « Grist for the sceptic's mill: Rwanda and the African Peer Review Mechanism », *Journal of Contemporary African Studies*, 25, 3, 2007, p. 331–53.
- 14 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Rapport d'évaluation de la République d'Afrique du Sud*. Secrétariat du MAEP, octobre 2007, para. 212, <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE sud-africain).
- 15 Panel des Personnes éminentes, MAEP, *Country Review Report of the Republic of Kenya*. Secrétariat du MAEP, mai 2006, p.71, <<http://www.nepad.org/aprm>> (ci-après RNE kenyan).
- 16 Ong'ayo A, « The post-election violence in Kenya: An overview of the underlying factors », 2008, <<http://www.pambazuka.org/en/category/comment/46094>>, consulté le 19 février 2008.
- 17 RNE sud-africain, para. 135.
- 18 RNE béninois, para. 142.
- 19 RNE kenyan, para. 69.
- 20 RNE rwandais, para. 106.
- 21 Herbert R & S Gruzd, *Le Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs : Leçons des Pionniers*. Johannesburg: SAIIA, 2008, <http://www.saiia.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=802:the-african-peer-review-mechanism-lessons-from-the-pioneers&catid=3:books&Itemid=137>.
- 22 RNE ghanéen, para. 8.
- 23 Mécanisme africain d'évaluation nationale par les pairs – Conseil de gouvernance (Ghana), *First Bi-Annual Progress Report: Monitoring and Evaluation Report on the Implementation of the Ghana National Programme of Action for the Period January–June 2006*, juin 2006, <<http://www.naprm-gc.org/>>.
- 24 Manby B, « Was the APRM process in Kenya a waste of time? Lessons that could be learned for the future », 2008, <http://www.afrimap.org/english/images/paper/Manby_APRM-Kenya.pdf>, consulté le 23 janvier 2009.
- 25 RNE algérien, para. 197(2).
- 26 RNE béninois, para. 178.
- 27 RNE sud-africain, para. 152.
- 28 Le Dr Frederick van Zyl Slabbert a dirigé l'Electoral Task Team à qui le Président Thabo Mbeki a demandé en 2002 d'évaluer le régime électoral sud-africain et de faire des recommandations pour son amélioration.
- 29 RNE sud-africain, para. 152.
- 30 RNE ghanéen, para. 42.
- 31 RNE kenyan, para. 76.
- 32 RNE algérien, para. 561.
- 33 RNE ghanéen, para. 103.
- 34 RNE sud-africain, para. 939.
- 35 RNE algérien, para. 305(5).
- 36 RNE béninois, para. 902.
- 37 *Ibid.*, para. 267.
- 38 RNE ghanéen, para. 113.

- 39 RNE kenyan, p. 101.
- 40 *Ibid.*, p. 97.
- 41 RNE rwandais, para. 135.
- 42 RNE kenyan, p. 104.
- 43 RNE béninois, para. 279.
- 44 Mostaf D, « Algeria dropout rates spiraling », 2005, <<http://www.mafhoum.com/press8/248S22.htm>>, consulté le 4 mars 2009.
- 45 RNE sud-africain, para. 956.
- 46 « Call for commission of inquiry into xenophobia attacks », *Mail and Guardian Online*, <<http://www.mg.co.za/article/2008-07-17-call-for-commission-of-inquiry-into-xenophobia-attacks>>, consulté le 10 octobre 2008.
- 47 RNE ghanéen, para. 96.
- 48 RNE kenyan, p. 110.
- 49 RNE rwandais, para. 156.
- 50 RNE sud-africain, para. 276.
- 51 RNE algérien, para. 152.
- 52 RNE béninois, para. 142.
- 53 RNE ghanéen, para. 26.
- 54 RNE kenyan, p. 66.
- 55 RNE sud-africain, para. 860.
- 56 RNE béninois, para. 235.
- 57 RNE rwandais, para. 127.
- 58 RNE algérien, para. 197(4).
- 59 RNE ghanéen, para. 74.
- 60 *Ibid.*, para. 42.
- 61 RNE kenyan, p. 97.
- 62 *Ibid.*, p. 76.

AUTRES PUBLICATIONS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : pubs@saiia.org.za

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud
Tél : +27 (0)11 339-2021 · Fax : +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà