

DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME

«CONCRÈTEMENT», QUI LÉGIFÈRE ?

L'économie politique des parlements
en Afrique subsaharienne

Annette Lohmann
Août 2019



En Afrique aujourd'hui, bien souvent, ce ne sont pas les parlements qui légifèrent réellement. L'exécutif domine en général les systèmes politiques africains. Légiférer et gouverner finissent par se confondre et par devenir le seul domaine de l'exécutif.



Pourtant, les parlements ont les moyens de s'imposer comme un élément décisif dans les systèmes politiques et pour la société africaine. Des évolutions sont en cours, indiquant une (lente) progression de la confiance et du pouvoir des parlements.



Le succès de ces évolutions en cours dépend largement du contexte spécifique et plus particulièrement du stade de développement démocratique respectif et des changements au sein de la société.

DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME

« CONCRÈTEMENT », QUI LÉGIFÈRE ?

L'économie politique des parlements
en Afrique subsaharienne

Sommaire

1	INTRODUCTION	2
	Analyse de l'économie politique des parlements : pouvoir, intérêts et motivations	4
2	COMMENT DEVENIR PARLEMENTAIRE ?	5
	Les partis politiques – un tremplin vers les élections et la haute fonction publique	5
	Les coûts liés à une candidature au parlement en Afrique.....	6
	Le système électoral	8
3	QUELS ACTEURS ET QUELS FACTEURS DÉTERMINENT LE TRAVAIL DES PARLEMENTAIRES ?	9
	Au parlement : partis, groupes parlementaires et députés	9
	L'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif	10
	Qui en « fait partie » – et qui n'en fait pas partie ?	
	La représentation féminine dans les parlements africains.....	11
4	PERSPECTIVES	13
	Références.....	15
	Liste des abréviations.....	16

1

INTRODUCTION

Le présent document étudie le rôle des parlements et du processus législatif en Afrique subsaharienne en appliquant un cadre d'analyse de l'économie politique (PEA, d'après son acronyme anglais : *Political Economy Analysis*). L'objectif est d'identifier les relations et les structures de pouvoir formelles et informelles, les mécanismes de répartition des pouvoirs et les réseaux d'influence, les intérêts (politiques) des différents acteurs et leurs motivations (économiques), afin de répondre à la question de savoir qui légifère concrètement en Afrique subsaharienne. Le but est donc de rendre visible ce qui, bien souvent, ne l'est pas concernant les parlements.

Le document s'inscrit dans les travaux du groupe de projet « From Subject to Citizen » – Du sujet au citoyen – de la Fondation Friedrich-Ebert. Ce groupe de projet a vocation à contribuer à améliorer la participation active des citoyens dans la sphère publique et dans les institutions politiques et publiques existantes. Son objectif est de permettre aux citoyens d'avoir accès aux processus de formation de la volonté et de l'opinion politiques dans les différents domaines politiques et sociétaux. Le projet met l'accent sur l'ouverture d'institutions favorisant une participation citoyenne active et, plus particulièrement, vise à améliorer la compréhension du rôle des parlements par les citoyens.

Les cadres de PEA ont rarement été utilisés par le passé pour étudier les parlements en Afrique subsaharienne – ni dans les travaux universitaires, ni par les acteurs internationaux. Alors que les difficultés relatives au soutien et au travail avec les parlements persistent et que les dysfonctionnements législatifs ont été largement abordés dans les débats universitaires, les exemples de projets de développement parlementaire fondés sur la PEA sont encore très rares. Apparemment, il est très difficile d'adapter les activités de projet à l'analyse des questions organisationnelles, des structures, des intérêts et des schémas de pouvoir qui empêchent la mise en place de parlements efficaces (Democracy Reporting International 2015 : 4). Pourtant, un cadre de PEA constitue un moyen utile pour mieux comprendre le fonctionnement des parlements en Afrique.¹ Le sujet étant vaste, la présente étude doit être considérée comme une simple introduction, avec, entre autres, un aperçu de la documentation existante. Malgré des études de grande qualité dans certains

secteurs, la littérature universitaire est peu fournie concernant le processus de sélection des candidats, la question de la représentation autre que celle qui concerne les femmes, et la question du lobbying. En outre, la majeure partie de ces études porte sur les pays anglophones.

Il ne faut pas oublier les différents types de régime politique qui existent en Afrique. À l'exception de l'île Maurice, l'indice de démocratie de The Economist 2017 n'y recense aucune « démocratie réelle ». Au contraire, la plupart des pays africains sont considérés comme des « démocraties imparfaites », des « régimes hybrides », voire comme des « régimes autoritaires ».² Cependant, même dans les régimes hybrides ou autoritaires, il existe des parlements. Bien sûr, leur sphère d'influence est variable, de même que la manière dont les députés sont élus. Pourtant, tous les gouvernements disposent de certaines modalités de partage du pouvoir, quel que soit leur type de régime (Bueno de Mesquita et al. 2003, cité dans : Banque mondiale 2017 : 197).

De tout temps, les assemblées législatives africaines ont été des institutions faibles, pour la plupart, principalement en raison d'un ensemble de freins empêchant les parlementaires d'exercer les fonctions législatives. Notamment en termes de représentation, de travail législatif, de surveillance ou de contrôle du pouvoir exécutif et de travail en circonscription. Les deux raisons principales sont, tout d'abord, la démographie africaine. De nombreuses sociétés africaines sont pauvres, agraires, inégalement développées et affichent un pluralisme ethnique, linguistique et religieux. Deuxièmement, l'héritage colonial pèse encore. Notamment, les règles formelles (par exemple, les constitutions, les procédures permanentes) qui ont servi de fondement aux assemblées législatives actuelles. Au titre de cet héritage : le rôle minimal des assemblées législatives dans le processus budgétaire ; les législatures dénuées de ressources ; les infrastructures physiques limitées et le déficit en personnel spécialisé ; les dispositions restreintes en matière de commissions parlementaires qui ne permettent pas aux législateurs d'exercer leurs fonctions de contrôle du pouvoir exécutif ; l'habitude établie de choisir les membres du gouvernement dans les rangs de l'Assemblée (selon le système de Westminster) et l'élection des députés à partir de circonscriptions uninominales (SMD, d'après son acronyme anglais) plutôt qu'à la représentation

¹ Dans le présent document, le terme *Afrique* renvoie aux pays d'Afrique subsaharienne.

² <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>, 13.02.2018.

proportionnelle (PR, d'après son acronyme anglais) (African Legislature Project 2010 : 3f).

Outre ces facteurs, la capacité opérationnelle actuelle des parlements peut s'expliquer par divers éléments politico-économiques. Entre autres : le système politique, les ressources financières, le mode de scrutin et le rôle des partis politiques.

Les systèmes politiques équilibrent les pouvoirs exécutif et législatif des gouvernements. Dans les systèmes de Westminster où le gouvernement est représenté par des députés au parlement (et vice-versa), s'assurant ainsi le contrôle de la majorité, les asymétries de pouvoir sont la règle. Le contrôle institutionnel « des cordons de la bourse » par le parlement est limité, dans la mesure où les décisions gouvernementales sont simplement confirmées par sa majorité. Dans la plupart des cas, les lois sont élaborées et présentées au parlement presque exclusivement par l'exécutif, en raison de la nature (semi) présidentielle des systèmes. Malgré une évolution positive impliquant les parlements dans le processus d'élaboration des textes de loi, en général les députés ne jouent pas de rôle significatif. En fait, la capacité institutionnelle de la majorité des parlements africains à demander des comptes à des présidents forts est limitée. L'asymétrie de pouvoir entre l'exécutif et le législatif, en faveur d'un exécutif fort, ne fait aucun doute.

Les ressources financières sont une condition sine qua non, y compris pour être candidat. Le coût des campagnes électorales varie grandement selon les pays, mais atteint souvent des montants excessifs. Ces coûts élevés constituent un obstacle sérieux pour les personnes sans ressources ou n'y ayant pas accès, en particulier pour les candidates ou pour les candidats de moins de 35 ans. Pour financer les campagnes, la plupart des éventuels candidats disposent d'une fortune personnelle ou ont les moyens d'emprunter suffisamment. Ils peuvent aussi bénéficier d'aides de la part d'entrepreneurs et de dirigeants politiques. Dans certains pays africains, le processus électoral fait l'objet de manipulations par les affairistes du politique surnommés « parrains » (*parrains politiques*), qui ont mis en place un réseau néo-patrimonial.

Les systèmes électoraux respectifs déterminent dans une large mesure la relation entre les députés et leur circonscription. La plupart des députés élus dans des circonscriptions uninominales ou dans de petites circonscriptions plurinominales se considèrent plutôt comme « au service de leur circonscription ». En revanche, quand la représentation proportionnelle est en vigueur, avec des listes de parti, les relations avec les circonscriptions électorales deviennent, dans une large mesure, sans objet, en termes d'intérêts propres des membres et de calcul du choix rationnel. Les titulaires d'une charge publique sont ainsi davantage comptables vis-à-vis de la direction de leur parti que vis-à-vis de leurs électeurs.

Pour les parlementaires, les partis politiques sont le principal tremplin en vue d'une élection et d'une carrière politique. De fait, les députés se tournent essentiellement vers leur parti politique pour obtenir des conseils et des directives au parlement. Les partis politiques et leurs groupes

parlementaires respectifs jouent un rôle essentiel dans le jeu électoral au sein de l'assemblée en matière de répartition des fonctions ; cependant, leurs pouvoirs peuvent varier fortement selon le contexte concerné. Leurs structures dirigeantes sont une expression manifeste du pouvoir – qui peut servir à récompenser certains membres ou à exercer des pressions à leur égard.

Pourtant, la faiblesse parlementaire en Afrique n'est pas une exception à l'échelle mondiale. Les systèmes présidentiels dominateurs et le néo-patrimonialisme n'existent pas qu'en Afrique. En outre, même les pays qui ne partagent pas ces caractéristiques connaissent souvent des difficultés similaires, par exemple en matière de financiarisation de la politique.

Si les parlements ont de nombreux défauts, ils restent pourtant le meilleur instrument dont disposent les citoyens pour contrôler un président élu et le gouvernement. Ainsi, ils font partie intégrante de la séparation des pouvoirs. Comme l'illustre l'exemple du Sénégal, une réforme constitutionnelle a également pour objectif de renforcer l'opposition au sein du parlement en accordant un statut particulier au chef de l'opposition.

Les parlements en Afrique ont les moyens de s'imposer comme un élément décisif dans les systèmes politiques et pour la société africaine. Des évolutions sont en cours. Dans certains cas, les députés élargissent leur rôle en matière budgétaire et s'efforcent souvent de mettre sur pied un système de commissions adéquat afin d'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif.

Après une courte introduction aux cadres de PEA, la présente analyse s'articule en deux parties principales. La première s'intéresse à la question de savoir comment devenir parlementaire, en mettant l'accent sur le rôle des partis politiques dans le processus de sélection des candidats, les coûts liés à une candidature et le rôle des modes de scrutin. Dans la deuxième partie, nous apportons des éclaircissements sur les acteurs et les facteurs qui définissent le travail des députés au parlement. Ici, les partis politiques et les groupes parlementaires jouent un rôle essentiel. Par ailleurs, l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif est analysé sous l'angle du « contrôle des cordons de la bourse », de l'élaboration des lois et du rôle de l'opposition. Nous évaluerons ensuite la représentation par les députées et la relation entre les parlementaires et leur circonscription. Enfin, nous verrons que, comme légiférer et gouverner se confondent et relèvent du domaine de l'exécutif, bien souvent aujourd'hui, les parlements africains ne légifèrent pas vraiment. Pourtant, ils ont les moyens de s'imposer comme un élément décisif dans les systèmes politiques et pour la société africaine.

Un mot de remerciement s'impose à l'adresse de tous mes collègues de la FES qui m'ont ouvert des perspectives et m'ont apporté des éléments précieux, m'ont fait part de leurs critiques constructives et étaient prêts à échanger sur le sujet. Le vaste réseau de la Fondation Friedrich-Ebert m'a permis de prendre en compte des données et des observations empiriques dans le cadre de cette étude.

ANALYSE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES PARLEMENTS : POUVOIR, INTÉRÊTS ET MOTIVATIONS

Il n'existe pas de définition ou d'interprétation universelle et complète du terme « économie politique ». L'économie politique est, à la fois, un champ de recherche de l'interaction entre l'économie et la politique et une approche méthodologique. En outre, l'économie politique en tant que méthodologie peut mettre en évidence la rationalité individuelle (la démarche économique souvent baptisée *choix rationnel* ou *choix public*) ou les institutions (la démarche sociologique). Comme le soutiennent Weingast et Wittman (2006 : 3), l'économie politique constitue plutôt une « famille d'approches » qui comprend le comportement politique et les institutions en tant que thèmes de l'analyse. Depuis plus de 15 ans, les approches de l'analyse de l'économie politique (PEA) sont appliquées par des acteurs du domaine de la coopération internationale. La plupart des principaux organismes donateurs internationaux ont élaboré leurs propres outils pour lever l'ombre sur les « angles morts » qui les empêchent souvent de mener à bien leur action. La PEA a servi à mieux comprendre les processus économiques, politiques et sociaux qui font avancer ou qui bloquent les réformes. Cela a donné lieu à des débats au sein de la communauté des bailleurs de fonds sur la question du pouvoir et des processus politiques à travers lesquels les politiques sont élaborées et appliquées. Ils ont permis de réfuter les explications trop simplistes aux échecs politiques, telles que le « manque de volonté politique » (ibid. 138).

Le présent document tente de proposer des réponses aux questions des relations et de la répartition des pouvoirs, des intérêts et des motivations des acteurs en appliquant le cadre de PEA à l'étude des parlements en Afrique. En raison de la prééminence des approches du *choix rationnel* ou *public*, les critiques estiment que les cadres de PEA mettent trop l'accent sur une interprétation économique de la politique qui définit les agents comme des personnes rationnelles qui optimisent l'utilité, négligeant le rôle des idées ou des idéologies dominantes et les questions de pouvoir, d'institutions, de coalitions et d'histoire. Ainsi, le présent document s'intéresse aux aspects politiques de PEA en analysant les parlements sous l'angle des sciences sociales ou politiques. En outre, comme le démontre Browne, la plupart des cadres de PEA ne tiennent pas compte de l'incidence du genre sur les relations de pouvoir (cf. Browne 2014). La dimension de genre fait donc l'objet d'une attention particulière dans l'étude qui suit.

2

COMMENT DEVENIR PARLEMENTAIRE ?

LES PARTIS POLITIQUES – UN TREMPLIN VERS LES ÉLECTIONS ET LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Une candidature à la députation commence par une sélection au sein du parti qui comprend plusieurs étapes. Avant même d'être en mesure de participer à la campagne électorale, un aspirant candidat doit passer par le processus de sélection qui comprend l'habilitation, l'investiture et la certification par les partis respectifs, puis la campagne et enfin, l'élection. Sartori (cité dans : Daddieh/Bob-Miller 2012 : 206) observe que la sélection des candidats est l'activité principale qui distingue les partis politiques des autres organisations. Schattschneider (cité dans : ibid. 206f) considère que l'investiture est le processus central du parti. Il voit dans le lauréat de l'investiture le « propriétaire du parti ». La sélection des candidats s'est imposée comme un test important de la force de la démocratie interne d'un parti politique. Néanmoins, le processus de sélection des candidats en Afrique subsaharienne n'a, à ce jour, que très peu mobilisé les universitaires (ibid.).

Un parti dispose de différentes options pour choisir ses candidats en vue d'une élection législative. Les primaires sont un moyen de sélectionner les candidats. Néanmoins, tous les partis n'appliquent pas cette méthode de sélection plutôt démocratique. De fait, une carrière au sein des structures partisans traditionnelles – « l'appareil du parti » – demeure souvent le moyen le plus sûr d'être investi. Par ailleurs, les mécanismes informels et la cooptation restent encore souvent la norme. Le degré de transparence comme le degré d'inclusion varient selon les différentes approches.

Très étendue, la documentation empirique qui passe en revue les données probantes à l'échelle internationale fait le constat que les partis politiques affichant des antécédents électoraux ou des résultats prévisibles médiocres ont davantage tendance à passer par les primaires pour choisir leurs candidats (Ichino/Nathan 2012 : 772ff). Il faut encore que les partis aient les capacités d'organiser des primaires. En outre, en optant pour des primaires, les chefs de parti cèdent partiellement le contrôle de la sélection du candidat. Dès lors, la question se pose de savoir pourquoi les primaires continuent d'être considérées comme un mécanisme de sélection des candidats par les chefs de parti.

S'appuyant sur l'exemple des primaires au Ghana, Ichino et Nathan suggèrent que les chefs de parti envisagent l'organi-

sation de primaires afin d'éviter une réaction négative de la part des membres locaux du parti, en raison de la source de gains potentiels que représentent pour eux les aspirants candidats. Bien que les chefs de parti puissent conserver le contrôle sur les nominations et finalement récupérer ces gains à leur profit, ils doivent néanmoins satisfaire les membres locaux afin de ne pas se priver de leur futur appui en faveur du candidat choisi et pour eux-mêmes. Par ailleurs, les chefs de parti ont de nombreux moyens de faire obstacle à la sélection d'un candidat, par exemple en persuadant un postulant de retirer sa candidature en échange de compensations. Toutefois, de telles pratiques peuvent finir par coûter cher aux chefs de parti dans le cas d'investitures utiles (par exemple, une bataille électorale qui peut être remportée par le candidat du parti) qui attirent de nombreux postulants. Dans ce cas, les chefs de parti peuvent privilégier un processus d'habilitation pour influencer sur le processus de sélection des candidats (Ichino/Nathan 2012 : 771). L'habilitation des postulants par les cadres du parti leur permet d'éviter des primaires contestées (sans devoir suspendre les procédures officielles) en exerçant leur droit de veto. Cela peut aller jusqu'à inventer des clauses fantômes ou « non écrites » forçant le candidat à se retirer de la course électorale ou à appliquer les règles de manière arbitraire au bénéfice du candidat préféré, comme c'est souvent le cas au Ghana (Daddieh/Bob-Miller 2012 : 214). Au Ghana et en Côte d'Ivoire, les perdants de la sélection interne des partis politiques se présentent souvent en tant que candidats indépendants, pour éventuellement rejoindre ensuite leur ancien parti.

L'un des problèmes auxquels sont confrontés les organisateurs de primaires est la question de la prévention des fraudes lorsque la primaire est ouverte à tous les membres du parti au lieu d'être réservée aux délégués. Comme les cartes du parti font souvent défaut, un problème d'identification peut se poser, qui laisse le champ libre à des manipulations. Au Ghana par exemple, les partis essaient notamment d'influencer les primaires de l'opposition. À cet effet, ils usent d'une stratégie consistant à s'inscrire sur les listes électorales et ainsi à infiltrer les partis d'opposition.

En Tanzanie, le comité central du parti aux affaires depuis début 2018, Chama Cha Mapinduzi (CCM), s'immisce dans le résultat de ses primaires en ayant le dernier mot quant au choix des candidats du parti dans une circonscription. Selon les règles et les règlements internes du CCM, les membres du parti dans une circonscription donnée doivent décider du choix du candidat du parti en vue d'une élection. Et pour-

tant, au cours de l'année 2018, de nombreux députés de l'opposition ont quitté leur parti pour rejoindre le CCM, au postulat ou sous prétexte d'être candidat du CCM à l'élection partielle suivante. La confirmation finale d'un candidat par le comité central permet de promouvoir certains candidats lors des primaires.

Par ailleurs, s'appuyant toujours sur l'exemple ghanéen, un candidat doit « entretenir la circonscription » en mettant à disposition des aménagements et des services sociaux tels que des toilettes, des tôles de toiture, des éclairages urbains, etc. et en finançant des activités sociales. Parfois, le candidat finance des activités du parti. Ainsi, « entretenir la circonscription » permet non seulement d'établir une relation plus étroite avec les électeurs potentiels, mais également de faire preuve d'un engagement à l'égard du parti politique concerné (Daddieh/Bob-Miller 2012 : 215). Cet engagement doit s'exprimer en mettant des fonds à la disposition de la direction du parti et en faisant preuve de sa capacité à mobiliser les partisans et les électeurs. Seuls ceux qui disposent des ressources nécessaires pour assurer les deux peuvent espérer être désignés par le parti, ainsi que l'illustre l'exemple kényan (Maihack 2018 : 5). De fait, l'on constate que les relations clientélistes entre les candidats, les partis et les électeurs prédominent. Les chefs de parti et les candidats doivent donc orienter des ressources vers les électeurs afin d'emporter les suffrages et demander aux membres locaux du parti d'établir ou de préserver le lien avec les électeurs potentiels, car les seuls éléments programmatiques sont inefficaces (Ichino/Nathan 2012 : 775).

Le clientélisme traditionnel des partis vis-à-vis des électeurs a donné naissance à des schémas classiques de comportement néo-patrimonial, mais qui évoluent toutefois en raison de la tendance continue à l'urbanisation. Cette tendance commence à s'exercer au détriment des structures et des stratégies traditionnelles de parrainage et des « règles du jeu » du maintien au pouvoir, alors que la nature des allégeances et des relations en milieu urbain prend un nouveau tour. Un clivage se fait jour entre milieu urbain et milieu rural. Alors que les zones rurales dans de nombreux pays africains continuent le plus souvent de fonctionner de manière clientéliste, les milieux urbains sont devenus plus imprévisibles et difficiles à « contrôler » pour les partis politiques. Il est également devenu bien plus coûteux « d'entretenir la circonscription » dans les villes que dans les zones rurales. En conséquence, les parlementaires doivent « mettre en œuvre » une logique différente selon que la circonscription est urbaine ou rurale.

Un autre mécanisme permettant de déterminer le choix définitif du candidat est illustré par le récent exemple sénégalais du « parrainage ». Ce processus a vocation à limiter le nombre (excessif) de candidats des petits partis. La nouvelle loi d'avril 2018 impose aux candidats indépendants un nombre plus élevé de signatures qu'auparavant (52 000 au lieu de 10 000) pour participer au scrutin, ainsi que pour les primo-candidats des partis politiques. Cette mesure est censée mettre un frein à la participation des petits candidats ou des petits partis. Une autre approche destinée à limiter l'inflation des pe-

tits partis concerne l'aide financière publique attribuée aux partis en fonction du nombre d'adhérents et de la représentation parlementaire, en Tanzanie, par exemple. Pourtant, ce genre de lois peut également privilégier le parti au pouvoir, comme le montre l'exemple namibien.

Dans certains pays africains, les acteurs religieux pèsent également sur la sélection des candidats et sur leurs campagnes. Alors que les constitutions laïques interdisent la formation de partis politiques fondés sur des croyances religieuses, les chefs religieux peuvent malgré tout exercer une grande influence sur le processus de désignation des candidats comme sur la politique en général. Le Sénégal par exemple, bien que se conformant à la tradition française de laïcité, figurait à la deuxième place mondiale dans une étude menée par le Pew Research Center, en 2015, sur l'importance de la religion dans la vie des gens, 97 pour cent répondant en conséquence (cf. Theodorou 2015). Les confréries soufies exercent une forte influence officieuse dans le système politique sénégalais, notamment sur l'*Assemblée nationale*, en soutenant certains candidats en lice. Ce soutien est plus que nécessaire dans un pays aussi religieux que le Sénégal, mais il a donné naissance à un système d'interdépendance. Dès les années 90, les chefs religieux se sont eux-mêmes portés candidats aux élections. En outre, notamment dans les zones rurales du Sénégal, l'influence directe des chefs religieux, les fameux *Marabouts* (une personne sainte chez les Soufis) est visible : les titulaires d'une charge locale tels que les maires ou les conseillers municipaux sont souvent choisis personnellement par le *Marabout* local, qui leur fait alors savoir ce qu'il attend d'eux. Cette double structure officieuse du pouvoir n'a même pas besoin de se cacher ou de se masquer – chacun sait qui détient le vrai pouvoir.

LES COÛTS LIÉS À UNE CANDIDATURE AU PARLEMENT EN AFRIQUE

Comme pour tous les dirigeants élus, les ressources financières sont une condition préalable à toute candidature. Bien avant le début d'une campagne, une sélection a lieu pour décider quelle campagne est envisageable. Le processus de « financiarisation de la politique » s'établit dès le tout début.

Dès avant la campagne, les postulants à la députation doivent être en mesure de prendre en charge divers frais pour inscrire leur nom sur un bulletin de vote. Il peut s'agir de dépôts et de droits officiels versés aux autorités, de paiements aux partis respectifs, comme c'est le cas au Nigeria, par exemple (Centre for Social Justice 2018 : 11), de versements aux membres locaux du parti, comme au Ghana, de versements en espèces aux délégués, par exemple au Ghana et au Nigeria, ainsi qu'à des personnalités importantes du parti qui peuvent aider à obtenir l'investiture. Une étude mandatée par la Westminster Foundation for Democracy a constaté qu'en moyenne, en 2016, les candidats devaient lever 85 000 dollars pour obtenir l'investiture de leur parti et prendre part aux élections parlementaires du Ghana (West-

minster Foundation for Democracy 2018b : 14).³ En Ouganda, le coût estimé d'une campagne parlementaire victorieuse en 2015 se situait entre 43 000 et 143 000 dollars (Wardle 2017 : 5).

Au Nigeria, la loi électorale de 2010 relève le plafond légal des dépenses électorales à 40 millions de nairas pour le Sénat et à 20 millions pour la Chambre des représentants – doublant ainsi les montants prévus par la loi électorale de 2006.⁴ Néanmoins, en s'appuyant sur l'élection générale de 2015, où ont été élus le Président, des sénateurs et des députés, les limites actuelles sont considérées comme « complètement irréalistes » lorsqu'on les compare aux coûts réels (Olorunmola 2017 : 18).⁵ Au Nigeria, en 2015, le coût estimé d'une campagne parlementaire victorieuse s'élevait à 700 000 dollars (Wardle 2017 : 5). Ces coûts comprenaient les frais de campagne, la rémunération des employés du parti, les dépenses liées aux médias et les frais publicitaires.

Pour financer ces coûts, la plupart des postulants disposent d'une fortune personnelle ou ont les moyens d'emprunter suffisamment. Ils peuvent aussi bénéficier d'aides de la part d'entrepreneurs et de dirigeants politiques, en particulier si leur campagne est prometteuse et que leur parti est au pouvoir. Au Ghana et en Ouganda, les partis au pouvoir sont davantage en mesure de fournir des aides « en nature » à leurs candidats que les partis d'opposition (Wardle 2017 : 8). L'une des constatations les plus frappantes au Ghana est que la source de recettes la plus courante provient des revenus personnels (Westminster Foundation for Democracy 2018b : 5). Au Nigeria, le processus électoral a fait l'objet de manipulations par les affairistes du pouvoir politique, surnommés « parrains », qui ont mis en place un réseau néo-patrimonial. Ils constituent un atout majeur dans la mobilisation de ressources financières pour les candidats (Omotuyi 2016 : 7f). Il en est de même pour le Ghana. À Madagascar, le président d'un parti est un contributeur essentiel des campagnes, ce qui conduit à une situation où il considère le parti comme une « entreprise politique » sans démocratie interne. Par ailleurs, les « parrains » locaux ou étrangers sont des contributeurs qui protègent leurs intérêts économiques, ce qui les incite souvent à participer judicieusement à différentes campagnes pour se protéger.

Ces coûts élevés représentent un obstacle important, notamment pour les candidates et pour les candidats âgés de moins de 35 ans au Ghana et au Nigeria, quand ils ne disposent pas de ressources personnelles suffisantes (West-

minster Foundation for Democracy 2018a).⁶ De même, généralement, les candidates bénéficient moins souvent d'aides financières de la part des donateurs (Wardle 2017 : 10). Ainsi, au Ghana par exemple, il arrive souvent que les femmes décident de ne pas se présenter aux élections parlementaires (Westminster Foundation for Democracy 2018a). L'instauration de quotas ne suffit pas à promouvoir les candidatures féminines.

Les femmes doivent faire face à une difficulté supplémentaire, car dans de nombreuses sociétés africaines, c'est le mari qui gère les finances du ménage. Les femmes qui souhaitent s'engager politiquement doivent non seulement obtenir le soutien de leur mari mais aussi leur accord financier. D'emblée, les femmes se retrouvent empêchées de participer au processus politique. De fait, les inégalités et les asymétries de pouvoir entre sexes persistent voire sont renforcées par cette dépendance économique persistante.

On assiste également à une demande croissante d'amélioration de l'aide aux jeunes candidats, car ils sont aussi victimes d'exclusion. Sur les 165 députés sénégalais actuels, quatre seulement ont moins de 35 ans. En Namibie, sur 102 députés, deux seulement ont moins de 35 ans.⁷ En mai 2018, le gouvernement nigérian a adopté une loi visant abaissant l'âge minimum d'éligibilité. Les candidats à l'élection présidentielle peuvent maintenant se présenter à l'âge de 35 ans au lieu de 40 ans, les postulants au gouvernement à 30 ans au lieu de 35, et enfin à 25 ans il est maintenant possible de se présenter à la Chambre des représentants, soit cinq ans de moins. Cette loi s'accompagnait de la campagne *#NotTooYoungToRun*.

Après avoir été élu, le parlementaire doit s'attendre à devoir payer de retour. Cela peut avoir lieu tout de suite après l'élection ou, dans le cas de partisans fortunés, ce « remboursement » peut prendre d'autres formes, par exemple, le soutien à certaines initiatives politiques, un traitement et une protection politiques favorables, l'attribution de contrats lucratifs, etc. (Wardle 2017 : 1).

Le contrôle des finances de campagne pose de grandes difficultés dans de nombreux pays. Avec à la clé un énorme déficit de transparence. Très peu de pays africains ont adopté des lois pour réglementer l'augmentation des recettes de campagne, telles que l'interdiction des dons étrangers et/ou d'entreprises, la divulgation des sources ou la limitation des dépenses. Même quand de telles lois ont été adoptées, pratiquement aucune mesure n'a été prise pour assurer leur mise en œuvre. Comme l'illustre l'exemple nigérian, les plafonds des dépenses électorales ont très peu de chances d'être respectés. Notamment en raison du vif intérêt propre du parti aux affaires qui, généralement, a plus de chances

³ En 2012, le coût moyen d'une campagne parlementaire au Ghana était estimé à 129 000 dollars. La baisse des coûts – en dollars américains – peut s'expliquer par une chute de la valeur du cedi ghanéen entre 2012 et 2016 (Westminster Foundation for Democracy 2018b : 14).

⁴ Après 2010, le naira, la monnaie du Nigeria, a connu une dévaluation de plus de 140 pour cent. Aujourd'hui (le 10.12.2018), 20 millions de nairas valent environ 55 000 dollars.

⁵ Pour expliquer l'énorme écart entre le plafond des dépenses électorales et les dépenses réelles, précisons que les frais engagés par les candidats potentiels avant la notification officielle de la date de l'élection ne sont pas pris en compte (Centre for Social Justice 2018 : 10).

⁶ Le coût élevé d'une candidature à une élection constitue un obstacle pour quiconque ne dispose pas de ressources suffisantes ou n'y a pas accès. Cependant, très peu de recherches ont été menées sur les cliques sociaux, de classe et ethniques en termes de représentation.

⁷ Parmi les 102 députés, 96 sont élus et six sont nommés par le président.

d'attirer des soutiens financiers et peut compter sur des dons de la part de fervents partisans (Babeiya 2011 : 98). Malgré tout, dans certains pays comme le Nigeria, des propositions ont été avancées pour réformer les finances de campagne (cf. Centre for Social Justice 2018).

LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Les systèmes électoraux varient selon des critères tels que la taille de la circonscription, les listes ouvertes ou fermées et le mode de scrutin. Les deux principaux systèmes sont : le scrutin à la majorité absolue ou à la majorité relative (on parle également de « circonscriptions uninominales » (SMD, d'après son acronyme anglais) et la représentation à la proportionnelle (PR, d'après son acronyme anglais). Par l'intermédiaire de ces systèmes électoraux, les États s'efforcent de maximiser à la fois l'obligation de rendre des comptes (la responsabilisation)/la responsabilité et la représentation (Simms 2012 : 3).

L'idée de la SMD est de créer un « gouvernement à parti unique stable » détenant la majorité des sièges parlementaires (Blaise, 1991 : 240-1, cité dans : Simms 2012 : 3).⁸ Ses partisans soutiennent que non seulement la stabilité est renforcée, mais que le gouvernement est mieux à même de prendre des décisions et de les mettre en œuvre. L'argument contre cette forme de scrutin est que les minorités ne sont pas suffisamment représentées. Le renforcement de la responsabilisation se fait au détriment de la représentation qui diminue (ibid. 3f). L'exemple le plus ancien et le plus connu de scrutin à la majorité absolue est la Grande Bretagne, c'est pourquoi l'on parle souvent de « modèle de Westminster ».

Les scrutins à la proportionnelle (PR) favorisent la prise en compte d'un plus large éventail d'idées et d'intérêts dans le processus décisionnel en vue d'assurer une gouvernance efficace. De fait, il est souvent avancé que le scrutin à la proportionnelle est fondamentalement plus juste, car l'objectif de ce mode de scrutin est d'offrir des sièges aux partis en proportion des suffrages obtenus (Blais, 1991 : 243, cité dans : ibid. 4). Autrement dit, les systèmes de scrutin à la proportionnelle visent à ne pas pénaliser les petits partis au détriment des principaux candidats (cf. Giollabhui 2011 : 578). Ils permettent une meilleure représentation en encourageant la participation au processus électoral. Comparativement au scrutin à la majorité, la proportionnelle tend à augmenter le nombre de partis en lice. Or, au vu de l'inflation des partis politiques dans de nombreux pays d'Afrique, il peut s'agir d'une évolution indésirable. En outre, nous sommes en droit de nous demander si les partis fondés sur des croyances religieuses (interdits dans les pays possédant une constitution laïque) ou sur l'origine ethnique sont souhaitables dans le contexte politique africain.

La responsabilisation et la responsabilité des représentants constituent l'un des éléments essentiels dans le choix d'un système électoral. Néanmoins, les responsables élus sont souvent partagés quant à leur loyauté, répartissant leurs intérêts entre les électeurs qu'ils représentent et leurs propres intérêts ou ceux du parti, ce qui a des répercussions sur leur responsabilisation. Le degré de responsabilisation varie selon le système électoral (Simms 2012 : 1f). Les conclusions de l'African legislature Project (2010) et Afrobarometer (2016, 2018) indiquent que les parlementaires en Afrique élus dans des circonscriptions uninominales se considèrent plus souvent comme au « service de leur circonscription » que les titulaires d'une charge élus dans le cadre d'un scrutin à la proportionnelle (Mattes / Mozaffar 2016 : 209 ; African Legislatures Project 2010 : 3). Les circonscriptions uninominales incitent davantage que les scrutins à la proportionnelle à entretenir des liens personnels entre les électeurs et les députés (Mattes/Mozaffar 2016 : 210 ; Afrobarometer 2018). Ils encouragent les représentants élus à privilégier le travail dans leur circonscription, dans la mesure où cela déterminera en grande partie leurs chances de réélection.

Cependant, les parlementaires n'interprètent pas correctement la demande de biens matériels et de développement et sous-estiment l'exigence de représentation sous la forme de visites régulières dans leur circonscription afin d'être à l'écoute des requêtes locales (Mattes/Mozaffar 2016 : 210f.). Bien que les parlementaires se concentrent sur le travail en circonscription et la mise à disposition de biens collectifs, l'exigence des circonscriptions pour une meilleure représentation – notamment que les députés soient tout simplement à l'écoute de leurs électeurs – n'est le plus souvent pas satisfaite.

D'autre part, les parlementaires élus au scrutin à la proportionnelle dépendent beaucoup plus de la décision de la direction de leur parti pour leur réélection (Afrobarometer 2018). Ce constat est confirmé par les recherches de l'Institut Nord-Sud qui soulignent que, si les législateurs sont élus sur une liste dont la composition et l'ordre sont décidés par l'exécutif national du parti au pouvoir (dont le chef de l'État) – comme c'est le cas en Afrique du Sud et en Namibie, leur liberté d'agir de façon indépendante et de répondre aux attentes de leur électorat en pâtit et ils doivent plutôt privilégier les choix de la direction du parti (Rothberg/Salahub 2013 : 5f). L'Afrique du Sud, par exemple, a mis en place un scrutin de liste à la proportionnelle qui rend les liens avec les circonscriptions sans objet en termes d'intérêts propres d'un membre et de calcul du choix rationnel. Les titulaires d'une charge publique sont ainsi davantage comptables vis-à-vis de la direction de leur parti que vis-à-vis de leurs électeurs (ibid. 14).

⁸ Dans chaque circonscription uninominale, les électeurs votent pour un seul candidat, le siège étant gagné par le candidat qui, dans chaque circonscription, a obtenu le plus grand nombre de suffrages (Simms 2012 : 4).

3

QUELS ACTEURS ET QUELS FACTEURS DÉTERMINENT LE TRAVAIL DES PARLEMENTAIRES ?

AU PARLEMENT : PARTIS, GROUPES PARLEMENTAIRES ET DÉPUTÉS

Les partis politiques sont souvent pour les parlementaires le principal tremplin à une élection tout en leur donnant les moyens de mener une carrière politique. De fait, les députés se tournent essentiellement vers leur parti politique pour obtenir des conseils et des consignes de vote au parlement. Les partis politiques servent également de base pour l'organisation des députés au parlement. Par ailleurs, alors que les procédures permanentes ou les règles parlementaires régissent le travail du parlement, ce sont les partis qui définissent la tenue des débats parlementaires. Les partis politiques étant habituellement le seul tremplin efficace vers la haute fonction publique, les groupes parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel dans le jeu électoral au sein du corps législatif concernant la répartition des fonctions. Les groupes parlementaires ne sont pas des blocs monolithiques. Leurs structures dirigeantes sont l'expression manifeste du pouvoir – qui peut servir à récompenser des membres particuliers ou à exercer des pressions à leur égard. La direction des groupes parlementaires détermine quels membres bénéficient d'un poste tel qu'un siège en commission et décide également de la répartition des dotations en personnel, le plus souvent dans les groupes parlementaires, créant ainsi une relation de dépendance des membres concernés. Comme l'accès aux ressources est inégalement réparti, les « simples » députés – comparativement aux titulaires d'une charge (tels que le Président du parlement, les vice-Présidents, les Speakers, les Whips – responsables de la discipline du groupe au parlement – les présidents de commission, etc.) – sont souvent confrontés à l'absence de bureaux, d'assistants (de recherche). Ce qui ne fait qu'ajouter à la faiblesse du niveau des députés en raison d'un manque de qualifications. De fait, l'influence des groupes parlementaires respectifs peut être déterminante pour s'assurer un bureau. Tout ceci est très difficile sans une (forte) appartenance politique, ce qui complique la donne pour les députés indépendants qui souhaitent accéder au pouvoir. De même, un seuil est généralement établi pour définir le nombre minimal de membres nécessaire à la reconnaissance d'un groupe parlementaire (Cox 2006: 147ff). Le rôle et la force d'un groupe parlementaire peuvent varier considérablement selon le contexte.

En Afrique, les partis politiques ont des rapports très variables avec leur groupe parlementaire et vice-versa. Comme

le montre l'exemple ghanéen, le National Democratic Congress (NDC) entretenait une relation difficile avec son caucus (groupe parlementaire) jusqu'aux élections générales de 2016. Après avoir perdu les élections présidentielles et parlementaires, le NDC s'est opposé à la mise à l'écart des structures du parti par le Président. À Madagascar, les partis et le parlement ne jouent aucun rôle dans la mesure où tout le pouvoir est entre les mains du Président. La discipline de parti est, de fait, très peu développée. Par ailleurs, certains groupes parlementaires portent le nom de leur parti, alors qu'ils sont complètement dissociés du parti et soutiennent même l'adversaire politique de leur (ancien) parti. En Tanzanie, la « plaque tournante » des relations entre le gouvernement et le CCM, le parti au pouvoir, d'une part, et son groupe parlementaire et les députés, d'autre part, est le premier ministre. Il agit en tant que « whip » en chef du parti au pouvoir au parlement, est membre du gouvernement et siège dans les organes décisionnels et de direction les plus élevés au sein du parti lui-même. Alors que certains ministres et députés font également partie de ces organes internes au parti, le premier ministre, lui, est le « liant » entre le parti et le groupe parlementaire. Il veille à ce que la discipline du parti soit appliquée par les députés et s'assure que le groupe parlementaire suit la ligne du parti. Comme le montre l'exemple zambien, l'influence exercée par les partis politiques respectifs peut être omniprésente. Étant donné que le groupe parlementaire manque de cohésion dans son organisation et de leadership, le parti est chargé d'assurer l'autorité, y compris par des mesures disciplinaires (Simutanyi 2005: 9). Les parlementaires sont incités ou poussés à soutenir des projets de loi et des motions. Ces soutiens peuvent se voir récompensés par des nominations ou des faveurs politiques accordées par le parti ou sanctionnés par le rejet de la candidature de députés à l'élection suivante, par une suspension voire par une exclusion du parti (ibid. 2).

En raison du taux élevé de renouvellement dans certains pays africains, les parlementaires ne se concentrent pas toujours sur l'action politique à long terme mais, au contraire, s'efforcent de tirer le maximum d'avantages à court terme à leur propre profit comme au profit de leurs partisans. Les parlementaires se sentent souvent moins comptables vis-à-vis de leur circonscription que vis-à-vis de leurs partisans les plus importants qui les incitent à « retirer quelque avantage de leur mandat ». En Afrique, les parlementaires se posent de plus en plus en « entrepreneurs politiques » qui tentent

de maximiser leurs propres avantages et servent leurs propres intérêts et, pour qui leur carrière politique est une fin en soi en raison des avantages engendrés. En Tanzanie, le taux élevé de défections de députés de l'opposition vers le CCM, en 2018, est une bonne illustration du comportement des députés en entrepreneurs politiques et économiques.

Lors d'entretiens avec des parlementaires de la République démocratique du Congo menés par le Réseau international de journalisme d'investigation, tous ont admis qu'ils étaient là « pour le salaire mais aussi pour se constituer des réseaux et faire des affaires (...) » (Réseau international de journalisme d'investigation 2017 : 16). En raison de l'immunité des parlementaires, cela peut aller jusqu'à favoriser la corruption voire la promouvoir ouvertement.

L'augmentation excessive du nombre de partis politiques dans de nombreux pays africains et l'absence fréquente de partis ayant une plateforme politique indiquent une baisse – ou l'absence persistante – de l'appartenance aux partis concernés (ayant une plateforme), ce qui se traduit par une plus forte fragmentation des partis politiques. Au lieu de cela, dans ces pays, nous voyons la formation de coalitions ad hoc qui transcendent les appartenances politiques dans le cadre de listes électorales ainsi que la création de groupes parlementaires qui ne correspondent plus à l'appartenance politique. Ce fut le cas lors des dernières élections parlementaires au Sénégal, en 2017, pour des motivations opportunistes et court-termistes. Les appartenances politiques deviennent donc parfois arbitraires et peuvent évoluer à tout moment pour des raisons d'opportunisme – y compris après avoir été élu au parlement sous l'étiquette d'un parti.⁹ Le mode de scrutin joue un rôle déterminant ici – les circonscriptions uninominales favorisent le changement de parti, car les députés sont élus directement et ne dépendent pas de leur parti. Cet opportunisme peut encore s'accélérer alors que le personnel politique n'a souvent aucune « option de secours » et dépend économiquement exclusivement de la bonne volonté d'une personne dans le parti, dans la mesure où la politique est extrêmement personnalisée. Cette pratique a suscité un débat quant aux mesures qui s'imposent, par exemple, des dispositions qui sanctionnent le changement de parti (cf. Goeke/Hartmann 2011). Ces sanctions ont été adoptées en Zambie, au Malawi et au Sénégal, où le changement de parti en cours de législature conduit à la perte du mandat du député.

L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

Concernant l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en Afrique, différentes formes de pouvoir présidentiel doivent être considérées, en tenant compte de leur portée. Tout d'abord, le pouvoir des présidents en matière de

nomination et de démission des ministres ; deuxièmement, leur pouvoir en cas de censure et de dissolution de l'assemblée (qui s'étend de a) pouvoir illimité de dissoudre le parlement à b) différents types de restrictions à c) aucune disposition constitutionnelle ne prévoit la dissolution) et enfin, le cas échéant, les modalités exécutives de partage du pouvoir entre le président et le premier ministre (Nijzink et al. 2006 : 321ff). En Namibie, en Zambie et au Zimbabwe, le président a même le droit de réserver un certain nombre de sièges parlementaires et a le pouvoir de démettre les députés. Nijzink et al. concluent que, en Afrique, les parlements faibles font généralement face à des présidents forts. La capacité institutionnelle des parlements africains à tenir les présidents forts responsables de leur action est limitée, surtout si l'on y ajoute le faible global des ressources parlementaires (ibid. 326). D'importantes asymétries de pouvoir entre l'exécutif et le législatif sont manifestes.

Pour déterminer l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en Afrique, il peut s'avérer utile d'examiner de plus près le pouvoir du parlement d'autoriser les dépenses publiques, le fameux « contrôle des cordons de la bourse ». Pour prendre un exemple extrême, au Ghana, l'exécutif décide même des crédits du parlement (Rotberg/Salahub 2013 : 11). Néanmoins, Brierley souligne que l'instauration au Ghana, en 2004, de budgets particuliers pour les commissions a également doté les parlementaires des premiers moyens leur permettant de contrôler la mise en œuvre des lois et les députés ont organisé un nombre croissant d'auditions des ministres afin qu'ils rendent des comptes. La mise en place de budgets particuliers a envoyé le signal aux députés que le travail des commissions était pris au sérieux par l'exécutif et les a incités à consacrer davantage de temps aux réunions des commissions (Brierley 2012 : 420ff). Cependant, dans la plupart des pays africains, les députés se contentent de jouer le rôle d'une chambre d'enregistrement pour les propositions de budget du gouvernement. Le gouvernement favorise cette situation en achetant le plus souvent les votes des députés. De plus, le contrôle des dépenses publiques s'avère parfois très difficile pour les parlementaires, dans la mesure où différentes commissions sont concernées et qu'elles ne reçoivent pas les informations nécessaires en temps opportun, comme c'est le cas en Namibie.

Plusieurs pays africains ont adopté des dispositions dans leur constitution actuelle visant à renforcer l'opposition ou à accorder un statut particulier au chef de l'opposition au parlement. Pour autant, bien souvent le renforcement de l'opposition ne fonctionne pas dans les régimes (semi) présidentiels et dans les cultures politiques où, soit le gouvernement essaie de former une coalition englobant quasiment toutes les composantes du parlement, ne laissant de côté que quelques partis et députés peu nombreux d'une opposition fragmentée (Sénégal, Côte d'Ivoire), soit les députés préfèrent conserver la plus grande marge de flexibilité possible en termes de soutien au gouvernement ou à l'opposition (Madagascar). Il est fort peu probable que les députés de l'opposition présentent des projets de loi au parlement. Souvent, l'opposition préfère critiquer le gouvernement plutôt que s'y opposer avec ses propres propositions.

⁹ En Afrique francophone occidentale, ce dispositif se nomme *transhumance*.

En Afrique, les lois sont rédigées et présentées au parlement quasiment exclusivement par l'exécutif. Même les amendements aux lois proposées par l'exécutif sont rares. Ensuite, au moment du vote, la discipline de parti est respectée pour garantir l'adoption de la proposition du gouvernement, car dans la plupart des régimes (semi) présidentiels, le gouvernement détient la majorité au parlement (grâce à un parti fort au pouvoir ou en formant de larges coalitions). Au Ghana, par exemple, jamais un projet de loi d'initiative parlementaire n'a été adopté au parlement, en raison d'une disposition qui exige que ces projets de loi n'aient aucune implication financière pour l'État.¹⁰

Dans plusieurs pays tels que la Namibie et la Côte d'Ivoire, nous observons des exemples extrêmes d'externalisation de l'élaboration des lois. En Namibie, pour des raisons historiques, les compétences manquent en matière d'élaboration des lois, en raison du passage de la langue afrikaans à la langue anglaise en politique. De fait, le gouvernement doit faire appel à des experts étrangers pour pratiquement toutes les lois. Le parlement namibien – bien qu'il ait le pouvoir *de jure* d'élaborer la loi – est en réalité totalement exclu du processus d'élaboration. Il en est de même pour la Côte d'Ivoire qui fait aussi appel à des experts étrangers pour élaborer les lois, en raison d'un manque d'expertise et de sa dépendance vis-à-vis de la communauté internationale depuis la guerre civile. Ces experts peuvent venir d'horizons différents, notamment des Nations Unies (ONU) et de fondations politiques allemandes. D'autre part, au Ghana, l'expertise en matière d'élaboration des lois relève de l'exécutif.

Il existe, cependant, certaines tendances qui vont dans le sens contraire. Comme le démontre la recherche menée par l'African Legislatures Project, dans certains parlements, les systèmes de commissions ont évolué dans leur fonctionnement : dans certains pays africains, les projets de loi présentés par l'exécutif ne sont plus « approuvés sans discussion » par les parlements, mais font l'objet d'un examen minutieux et sont souvent amendés avant d'être adoptés (African Legislature Project 2010 : 4).¹¹ Brierley montre que, dans le cas ghanéen, les commissions parlementaires sont devenues expertes en matière de travail législatif (Brierley 2012 : 420).

Ainsi, les groupes de pression concentrent leurs efforts sur le gouvernement plutôt que sur les parlements, même si les parlements sont de plus en plus nombreux à adopter des mécanismes pour les auditions, les pétitions, etc. Il arrive, en Afrique, que certains groupes de pression officiels représentant différentes formes d'intérêts économiques (notamment ceux ayant des intentions criminelles) exercent une plus grande influence que des groupes officiels tels que les syndicats, les organisations industrielles, etc.

La dissociation des fonctions est un autre indicateur important des relations entre l'exécutif et le législatif. Alors que dans certains pays d'Afrique, la constitution interdit explicitement le cumul d'un siège au parlement et d'un poste ministériel, la situation inverse existe également : dans certains pays, ce cumul est même obligatoire (Nijzink 2006 et al. : 319f). Au Ghana par exemple, le Président est tenu de nommer la majorité des membres de son cabinet parmi les parlementaires élus (Rotberg/Salahub 2013 : 11).¹² Dans d'autres pays, ce cumul est autorisé (Nijzink 2006 et al. : 320). La dissociation des fonctions crée une distance entre l'exécutif et le législatif et pourrait donner davantage d'autonomie au parlement (ibid. 319f). En revanche, la Namibie et la Zambie sont des exemples extrêmes du contraire, avec des constitutions qui exigent que tous les membres du gouvernement soient également parlementaires. Cette situation permet au gouvernement de décider du résultat des votes au parlement et limite ainsi l'autonomie de ce dernier et toute possibilité d'exercer un contrôle.

En somme, l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif est grandement déterminé par le système politique, notamment par le « contrôle des cordons de la bourse ». Les asymétries de pouvoir persistent, particulièrement dans les systèmes de Westminster où le gouvernement est représenté par des députés au parlement et y détient la majorité. Ce qui amoindrit le pouvoir du parlement en matière de « contrôle des cordons de la bourse », dans la mesure où les décisions gouvernementales sont simplement confirmées sans discussion par la majorité gouvernementale au parlement. Ce n'est que lorsque le président du parlement use de son pouvoir pour bloquer les propositions gouvernementales que les parlements peuvent s'opposer au gouvernement.

QUI EN « FAIT PARTIE » – ET QUI N'EN FAIT PAS PARTIE ? LA REPRÉSENTATION FÉMININE DANS LES PARLEMENTS AFRICAINS

La part des femmes dans les parlements africains a presque triplé entre 1990 et 2015, passant de 7,78 pour cent en 1990 à 22,2 pour cent en 2015 (Tripp 2016 : 382). Certes, il s'agit d'une hausse sensible, mais cela traduit aussi la faible représentation globale des femmes dans le corps législatif africain. Selon Tripp, l'adoption de quotas est le facteur le plus important influençant la représentation législative des femmes. Plus de 65 pour cent des pays africains ont adopté une forme ou une autre de quotas afin d'augmenter la présence des femmes au parlement, la représentation moyenne s'élevant à 25 pour cent au lieu de 14 pour cent dans les pays ne disposant pas de quotas. Les mouvements de dé-

¹⁰ Un projet de loi d'initiative parlementaire est un texte présenté par un député qui n'agit pas au nom de l'exécutif. Le terme « projet de loi d'initiative parlementaire » est utilisé dans la plupart des systèmes de Westminster, où « l'initiative parlementaire » a pour auteur tout député qui n'appartient pas au gouvernement.

¹¹ Kenya, Malawi, Mozambique, Zambie, Namibie et Afrique du Sud.

¹² Brierley souligne que cela ne joue qu'en faveur du président et du gouvernement tant que leur propre parti n'est pas minoritaire au parlement. Dans un gouvernement divisé, la disposition constitutionnelle qui consiste à nommer une majorité de membres du cabinet parmi les parlementaires peut obliger le président à inclure des membres de l'opposition dans son cabinet. Ce qui, par voie de conséquence, aurait toutes les chances de renforcer l'influence parlementaire sur l'agenda législatif et de limiter la suprématie présidentielle (Brierley 2012 : 432).

fense des femmes ont été essentiels dans l'adoption de quotas, avec la formation de coalitions transcendant l'origine ethnique, l'identité religieuse, l'appartenance politique, etc. (ibid. 383f).

Le meilleur taux de représentation des femmes grâce à l'adoption de ces quotas est indéniablement une réussite. Cependant, les hommes peuvent opposer une résistance plus virulente alors que les quotas menacent la structure de pouvoir établie. Ce fut notamment le cas au Sénégal après l'adoption de la *Loi de la Parité* en 2010, grâce à l'action d'une coalition entre le mouvement des femmes et d'autres acteurs. Les candidats masculins qui ont subi un échec ont prétendu, par la suite, que « leur » siège avait été indûment récupéré par une femme qui « ne pouvait être que » moins qualifiée qu'eux (quand bien même le candidat était analphabète).

En Namibie, l'*Organisation du peuple du Sud-Ouest africain* (SWAPO), le parti au pouvoir, a adopté en 2014 une liste dite « Zèbre » pour attribuer la moitié de ses sièges parlementaires à des femmes et pour étendre le « système Zèbre » aux ministres (si une femme est ministre, le ministre adjoint sera un homme, et vice-versa). Cependant, afin de calmer la résistance des hommes, le nombre de parlementaires a été augmenté en 2015 de 72 à 96 membres élus.

En Tanzanie, il n'existe de quota que pour la composition définitive du parlement (40 pour cent). Tous les partis qui dépassent le seuil de 5 pour cent sont tenus de désigner des femmes à ces fameux sièges spéciaux afin de satisfaire aux exigences. Cette règle s'est traduite par une baisse du nombre de femmes présentées aux élections dans les circonscriptions, partant du principe que, dans tous les cas, elles bénéficieraient de toute façon d'une investiture pour ces sièges spéciaux. Moins de dix pour cent des femmes parlementaires ont été directement élues au parlement.

Non seulement, les structures de pouvoir traditionnelles se perpétuent, mais en outre, elles peuvent se renforcer et les quotas sont susceptibles de provoquer un contrecoup face à l'augmentation de la représentation des femmes. Refkin et al. (2017 : 58) confirment que les quotas peuvent accroître le recours à des stratégies d'obstruction, dans la mesure où ils diffusent l'idée erronée selon laquelle les femmes ont accédé à l'assemblée grâce à leur genre et non à leur mérite.

Par ailleurs, la représentation descriptive, où les caractéristiques personnelles du représentant élu (genre, race, âge, compétences) correspondent à la majorité de ceux qui sont représentés, peut ne pas automatiquement conduire à une représentation substantielle (ibid. 56f). La représentation est substantielle lorsqu'un élu fait réellement valoir les intérêts de ceux qu'il représente. La catégorie sociale, l'âge, l'origine ethnique et l'appartenance politique des femmes peuvent nuire à l'élaboration d'un programme collectif. La conscience de la dimension de genre (des femmes et des hommes) est déterminante et non seulement le simple fait d'être une femme (ibid. 56f). Il faut donc impérativement se garder d'assimiler une simple hausse de la représenta-

tion des femmes à des progrès automatiques des « intérêts des femmes » et à l'élaboration de programmes correspondants.

Pour favoriser la nécessaire prise de conscience de la dimension de genre, les parlements doivent établir des programmes tenant compte des questions de genre, favoriser une planification budgétaire qui y soit sensible afin de faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et réviser les constitutions sur les questions d'égalité et les lois relatives au genre. Le droit de la famille, souvent très conservateur, doit également faire l'objet de débats.

4

PERSPECTIVES

Ce document étudie le rôle des parlements et du processus législatif en Afrique subsaharienne en appliquant un cadre d'analyse de l'économie politique. L'objectif était de rendre visible ce qui, bien souvent, ne l'est pas – les relations et les structures de pouvoir informelles, les mécanismes de répartition des pouvoirs et les réseaux d'influence, les intérêts (politiques) des différents acteurs, leurs motivations (économiques), etc., afin de répondre à la question de savoir qui légifère concrètement en Afrique subsaharienne. Les députés doivent faire face à des obstacles de taille dans l'accomplissement de leurs diverses fonctions. Et ces difficultés commencent bien avant leur élection au parlement, lors du processus d'investiture de leur parti. Outre les primaires, des mécanismes informels et la cooptation par la direction du parti sont souvent utilisés pour choisir des candidats. Seuls ceux qui disposent des ressources nécessaires pour apporter des fonds et la capacité à mobiliser les partisans et les électeurs peuvent espérer être investis par le parti. Le processus de « financiarisation de la politique » s'établit dès le tout début. Ceux qui ont les moyens de s'engager dans ce processus politique, qui commence par la sélection des candidats – directement comme candidats ou indirectement comme financiers des campagnes électorales, en gagnant en influence « en coulisse » et en espérant être payés de retour – détiennent un vrai pouvoir.

De fait, l'on constate que les relations clientélistes entre les candidats, les partis et les électeurs prédominent. Ces liens favorisent les schémas classiques de comportement néo-patrimonial, cependant, ils évoluent en raison de la tendance continue à l'urbanisation en Afrique. Cette tendance commence à s'exercer au détriment des structures et des stratégies traditionnelles de parrainage et des « règles du jeu » du maintien au pouvoir, alors que la nature des allégeances et des relations en milieu urbain prend un nouveau tour. Un clivage se fait jour entre milieu urbain et milieu rural. Alors que les zones rurales dans de nombreux pays africains ont tendance à continuer de fonctionner de manière clientéliste, les milieux urbains sont devenus plus imprévisibles au plan politique et difficiles à « contrôler » pour les partis politiques.

Dès lors, *concrètement*, qui légifère ? En Afrique aujourd'hui, bien souvent, ce ne sont pas les parlements qui légifèrent réellement. Il existe des exceptions, à l'image du parlement sud-africain, relativement fort, mais l'exécutif domine en gé-

néral les systèmes politiques africains. Légiférer et gouverner finissent par se confondre et par devenir le seul domaine de l'exécutif.

Pourtant, les parlements ont les moyens de s'imposer comme un élément décisif dans les systèmes politiques et pour la société africaine. Des évolutions sont en cours indiquant une (lente) progression de la confiance et du pouvoir des parlements. Les parlementaires ont accru leur rôle dans le processus budgétaire, un système de commissions adéquat a été créé afin d'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif et le nombre des auditions est en hausse. Le succès de ces évolutions en cours dépend largement du contexte spécifique et plus particulièrement du stade de développement démocratique respectif et des changements au sein de la société. Dans certains pays africains, les projets de loi présentés par l'exécutif ne sont plus simplement « approuvés sans discussion » par le parlement, mais sont de plus en plus régulièrement passés au crible et font souvent l'objet d'amendements avant d'être adoptés. Par ailleurs, l'influence grandissante des députées est indéniable. Des questions subsistent toutefois quant à la portée et à la nature de leur représentation. Autrement dit, il reste à voir si un nombre croissant de députées ont acquis suffisamment de pouvoir et de volonté politique pour imposer un changement de l'agenda législatif. Nous sommes confrontés à des évolutions en Afrique qui se déroulent simultanément, mais à des rythmes différents.

Comme le souligne Basedau, le sentiment général concernant l'Afrique a été dominé par des événements négatifs tels que des guerres, des crises et les maladies. Ce sentiment détourne l'attention des évolutions positives comme la passation pacifique du pouvoir et la hausse de la représentation des femmes dans les parlements (cp. Basedau 2019). Ainsi, d'un côté, le taux de renouvellement des députés, si souvent critiqué, constitue sans aucun doute un problème en matière de stabilisation des compétences qui se traduit par des pertes d'énergie. D'un autre côté, ce taux de renouvellement élevé peut également être interprété comme l'expression, voire la consolidation des procédures démocratiques.

Un cadre d'analyse de l'économie politique constitue non seulement une approche appropriée pour mieux comprendre le fonctionnement des parlements en Afrique, mais est une condition préalable lorsqu'il s'agit d'analyser les relations et la répartition des pouvoirs ainsi que les intérêts et

les motivations des différents acteurs – en particulier, quand il s'agit des parlements. Grâce à une analyse approfondie mettant en œuvre la démarche de la PEA, il est possible de déterminer des points d'entrée possibles pour des programmes de coopération. Par exemple, si dans un contexte donné, le parlement ne participe pas, de fait, au processus d'élaboration des lois, car il relève de l'exécutif, un programme de formation sur l'élaboration des lois à l'intention des députés ne peut qu'échouer, car les relations de pouvoir sous-jacentes entre l'exécutif et le législatif sont négligées. Ensuite, même si les parlementaires ont la capacité d'élaborer des lois, ils n'en bénéficient pas car ils n'ont aucune chance de la mettre en application. Les parlementaires doivent plutôt se pencher en priorité sur la manière de déterminer leur position au sein du cadre institutionnel et social. Les parlements en Afrique ont toutes les chances de leur côté pour exercer leurs fonctions de représentation, de travail législatif, de contrôle et de travail en circonscription – mais ils doivent revendiquer la place qui leur revient.

RÉFÉRENCES

- African Legislature Project** (2010): *First Findings*, disponible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/233756359_The_African_Legislatures_Project_First_Findings (dernier accès le 3.1.2018).
- Afrobarometer** (2016): *Job performances of MPs. Local councilors: Are representatives serving voters or themselves?*, disponible à l'adresse : <http://www.afrobarometer.org/press/job-performance-mps-local-councilors-are-representatives-serving-africas-voters-or-themselves> (dernier accès le 3.1.2018).
- Afrobarometer** (2018): *Do electoral systems affect how citizens hold their government accountable? Evidence from Africa*, disponible à l'adresse : http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20papers/afropaperno181_electoral_systems_and_democratic_accountability_0.pdf (dernier accès le 24.10.2018).
- Babeiya, Edwin** (2011): Electoral Corruption and the Politics of Elections Financing in Tanzania, in : *Journal of Politics and Law*, Vol. 4, n° 2, 91ff.
- Banque mondiale** (2017): *Rapport sur le développement dans le monde 2017*. Washington, DC : Banque mondiale, disponible à l'adresse : <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> (dernier accès le 26.1.2018).
- Basedau, Matthias** (2019): Der unbemerkte Fortschritt: Ein Plädoyer für mehr »Afrikapositivismus«, *GIGA Focus* Nr. 2, mars 2019, disponible à l'adresse : https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1902.pdf (dernier accès le 21.3.2019).
- Brierley, Sarah** (2012): Party unity and presidential dominance: parliamentary development in the fourth republic of Ghana, in : *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 30, n° 3, juillet 2012, 419ff.
- Browne, E.** (2014): *Gender in political economy analysis* (Helpdesk Research Report 1071). Birmingham : GSDRC, disponible à l'adresse : <http://www.gsdrc.org/docs/open/hdq1071.pdf> (dernier accès le 3.1.2018).
- Centre for Social Justice** (2018): *Reforming Campaign Finances and Use of State Administrative Resources in Nigeria*, disponible à l'adresse : <http://csj-ng.org/wp-content/uploads/2018/10/Reforming-Campaign-Finance-and-Use-of-State-Administrative-Resources-in-Nigeria.pdf> (dernier accès le 10.12.2018).
- Cox, Gary W.** (2006): The Organization of Democratic Legislatures, in : Weingast, Barry R. ; Wittman, Donald: *The Oxford Handbook of Political Economy*, OUP Oxford, 141ff.
- Daddieh, Cyril K. ; Bob-Milliar George M.** (2012): In Search of the «Honorable» Membership: Parliamentary Primaries and Candidate Selection in Ghana, in : *Journal of Asian and African Studies*, 47 (2), 204ff.
- Democracy Reporting International** (2015): *Global mapping and analysis of parliamentary strengthening*, disponible à l'adresse : https://www.agora-parl.org/sites/default/files/2015-04-22_global_mapping_and_analysis_of_parliamentary_strengthening_programs_2015.pdf (dernier accès le 3.1.2018).
- Giollabhui, Shane Mac** (2011): How things fall apart: Candidate selection and the cohesion of dominant parties in South Africa and Namibia, in : *Party Politics*, 19 (4), 577ff.
- Goeke, Martin ; Hartmann, Christof** (2011): The regulation of party switching in Africa, in : *Journal of Contemporary African Studies*, 29:3, 263ff.
- Ichino, Nahomi; Nathan, Noah L.** (2012): Primaries on Demand ? Intra-Party Politics and Nominations in Ghana, in : *The British Journal of Political Science*, 42, 769ff.
- Maihack, Henrik** (2018): *Korruption ist ein Symptom. Wie Urbanisierung Kenias Politik verändert*, Friedrich-Ebert-Stiftung, disponible à l'adresse : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14749.pdf> (dernier accès le 13.12.2018).
- Mattes, Robert ; Mozaffar, Shaheen** (2016): Legislatures and Democratic Development in Africa, in : *African Studies Review*, Volume 59, n° 3, décembre 2016, 201ff.
- Nijzink, Lisa ; Mozaffar, Shaheen ; Azevedo, Elisabete** (2006): Parliaments and the enhancement of democracy on the African continent: An Analysis of institutional capacity and public perceptions, in : *The Journal of Legislative Studies*, 12:3-4, 311ff.
- Olorunmola, Adebowale** (2017): *The cost of politics in Nigeria*, Westminster Foundation for Democracy, disponible à l'adresse : <http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/09/Cost-of-Politics-Nigeria.pdf> (dernier accès le 31.8.2018).
- Omotuyi, Sunday** (2016): Electoral Process and Neo-Patrimonialism: An Appraisal of Quality of Governance in Democratic Nigeria, in : *Global Journal of Human-Social Science*, vol. 16, Issue 3, Version 1.0, 7ff.
- Refkin, Dina ; Abbas, Diana ; Avci, Bilge ; Kim, Eunhyoung ; Berger, Iris ; Faerman, Susan** (2017): Erosion and transformation in the ecology of gender: women's political representation and gender relations in the Ugandan parliament, in : *Journal of Modern African Studies*, 55, 1 (2017), 55ff.
- Rotberg, Robert I. ; Salahub, Jennifer** (2013): *African Legislative Effectiveness*, The North-South Institute (NSI), disponible à l'adresse : <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/10/2013-African-Legislative-Effectiveness1.pdf> (dernier accès le 5.1.2018).
- Simms, Candace** (2012): Choosing the Who, the What, and the How: Maximizing Accountability and Representation through European Electoral Systems, in : *Mapping Politics*, v. 4, sept. 2012.
- Simutanyi, Neo** (2005): *Parties in Parliament. The Relationship between Members of Parliament and their Parties in Zambia*, EISA Occasional Paper Number 36, disponible à l'adresse : <https://www.africaportal.org/documents/1921/OP36.pdf> (dernier accès le 18.5.2018).
- Theodorou, Angelina E.** (2015): *Americans are in the middle of the pack globally when it comes to importance of religion*, disponible à l'adresse : <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/12/23/americans-are-in-the-middle-of-the-pack-globally-when-it-comes-to-importance-of-religion/> (dernier accès le 23.1.2018).
- Tripp, Aili Mari** (2016): Women's mobilisation for legislative political representation in Africa, in : *Review of African Political Economy*, 43:149, 382ff.
- Wardle, Peter** (2017): *Cost of Politics. Synthesis Report*, Westminster Foundation for Democracy, disponible à l'adresse : <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/08/Research-WFD-Cost-of-Politics-Synthesis-Report.pdf> (dernier accès le 31.8.2018).
- Weingast, Barry R. ; Wittman, Donald** (2006): The Reach of Political Economy, in : ibid.: *The Oxford Handbook of Political Economy*, OUP Oxford, 3ff.
- Westminster Foundation for Democracy** (2018a): *Representing reality? The cost of politics and the impact on diversity in Ghana*, disponible à l'adresse : <https://www.wfd.org/2018/03/28/representing-reality-the-cost-of-politics-and-the-impact-on-diversity-in-ghana/> (dernier accès le 31.8.2018).
- Westminster Foundation for Democracy** (2018b): *The cost of politics in Ghana*, disponible à l'adresse : http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/04/Cost_Of_Politics_Ghana.pdf (dernier accès le 31.8.2018).

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CCM	Chama Cha Mapinduzi
DFID	Department for International Development (Département pour le développement international)
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung (Fondation Friedrich-Ebert)
MP	Members of Parliament (Membres du Parlement)
NDC	National Democratic Congress (Congrès démocratique national)
PEA	Political Economy Analysis (Analyse de l'économie politique)
PR	Proportional Representation (Représentation proportionnelle)
PYPA	Program for Young Politicians in Africa (Programmes pour les jeunes responsables politiques en Afrique)
SMD	Single-member Districts (Circonscriptions uninominales)
SWAPO	South West Africa People's Organisation (Organisation du peuple du Sud-Ouest africain)
ONU	Organisation des Nations Unies

À PROPOS DE L'AUTEUR

Annette Lohmann est chargée des projets de la Fondation Friedrich-Ebert (FES) de l'Amérique centrale et du sud dans la section de l'Amérique latine et des Caraïbes à Berlin. Elle a dirigé les bureaux de la Fondation Friedrich-Ebert à Dakar, au Sénégal (2014–2019) et à Bamako, au Mali (2010–2014). Précédemment, elle travaillait pour le compte de la Fondation à Bonn et à Berlin. Dans un premier temps, en qualité de représentante de la FES au sein du Groupe de travail sur le développement et la paix (FriEnt) au sein du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, puis au département Moyen-Orient et Afrique du Nord, plus précisément sur le conflit israélo-palestinien. Elle est titulaire d'une maîtrise de la Freie Universität (Université libre) de Berlin.

IMPRESSION

Friedrich-Ebert-Stiftung | Section Afrique
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :

Dr. Manfred Öhm, Directeur de la section Afrique
Tel.: +49-30-269-35-7442 | Fax: +49-30-269-35-9217

<http://www.fes.de/afrika>

Commande de publications :

Svende.Eickhoff@fes.de

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

« CONCRÈTEMENT », QUI LÉGIFÈRE ?

L'économie politique des parlements en Afrique subsaharienne



Le présent document se propose d'étudier le rôle des parlements en Afrique subsaharienne en appliquant un cadre d'analyse de l'économie politique afin de rendre visible ce qui, bien souvent, ne l'est pas – les relations et les structures de pouvoir informelles, les mécanismes de répartition des pouvoirs et les réseaux d'influence, les intérêts (politiques) des différents acteurs ainsi que leurs motivations (économiques). Les députés doivent faire face à des obstacles de taille dans l'accomplissement de leurs diverses fonctions. Ceux-ci incluent le processus d'investiture de leur parti. Seuls ceux qui disposent des ressources nécessaires pour apporter des fonds et la capacité à mobiliser peuvent espérer être investis par le parti. Le processus de « financiarisation de la politique » s'établit donc à un stade précoce.



Les relations clientélistes entre les candidats, les partis et les électeurs sont en train d'évoluer en raison de la tendance continue à l'urbanisation en Afrique. Cette tendance commence à s'exercer au détriment des structures et des stratégies traditionnelles de parrainage et des « règles du jeu » du maintien au pouvoir, alors que la nature des allégeances et des relations en milieu urbain prend un nouveau tour. Alors que les zones rurales dans de nombreux pays africains continuent le plus souvent de fonctionner de manière clientéliste, les milieux urbains sont devenus plus imprévisibles et difficiles à « contrôler » pour les partis politiques.



En Afrique aujourd'hui, bien souvent, ce ne sont pas les parlements qui légifèrent réellement. L'exécutif domine en général les systèmes politiques africains. Légiférer et gouverner finissent par se confondre et par devenir le seul domaine de l'exécutif. Les parlements ont les moyens de s'imposer comme un élément décisif dans les systèmes politiques et pour la société africaine. Des évolutions sont en cours, indiquant une (lente) progression de la confiance et du pouvoir des parlements. Les parlementaires ont accru leur rôle dans le processus budgétaire, un système de commissions adéquat a été créé afin d'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif et le nombre des auditions est en hausse. Le succès de ces évolutions en cours dépend largement du contexte spécifique et plus particulièrement du stade de développement démocratique respectif et des changements au sein de la société.

Plus de détails sous ce lien:

<https://www.fes.de/fr/section-afrique>