

# **Quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA-IV)**



**Kampala (Ouganda)  
1er - 3 septembre 2000**

**Rapport final**

**Programme des Nations Unies pour le  
développement (PNUD)  
Commission économique des Nations Unies  
pour l'Afrique (CEA)**

# **Table des matières**

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>1</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>LES COMMUNICATIONS DES PAYS</b>	<b>7</b>
<b>INVENTAIRE DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE</b>	<b>19</b>
<b>RÉSUMÉ DES TRAVAUX ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>21</b>
<b>RÉFLEXIONS DES GROUPES DE TRAVAIL</b>	<b>26</b>
<b>LES PROCHAINES ANNÉES</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXES</b>	
1. Ordre du jour	39
2. Liste des participants	41
3. Déclaration d'ouverture de M. Abdoulie Janneh, Administrateur assistant et Directeur du Bureau régional du PNUD	52
4. Message du Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, prononcé par Mme Lalla Ben Barka, Secrétaire exécutive adjointe de la Commission économique pour l'Afrique	56
5. Déclaration d'ouverture de M. Shinsuke Horiuchi, Assistant spécial du Ministre japonais des affaires étrangères	58
6. Message du Président de la République ougandaise, S.E. Yoweri Kaguta Museveni, prononcé par le professeur Apollo Nsibambi, Premier Ministre ougandais	62
7. Déclaration de clôture de M. Edward Ssekandi, Vice-Président du Parlement ougandais	66
8. Déclaration de clôture de M. Abdoulie Janneh	68
9. Document thématique : Vers un réseau parlementaire régional : quelques idées et réflexions	71
10. Document thématique : La transformation de la notion politique d'opposition	73
11. Document thématique : Renforcer la gouvernance parlementaire par des budgets attentifs à la parité hommes-femmes	76
12. Document thématique : Examen de l'appui du PNUD apporté aux parlements en Afrique	78

## AVANT-PROPOS

Depuis 1997, le Forum sur la gouvernance en Afrique examine, chaque année, les moyens de stimuler une bonne gouvernance, dans toute la région. Les questions sont formulées et analysées par les Africains eux-mêmes. Des suggestions émergent d'un processus de larges consultations entre parties prenantes au niveau du pays, notamment avec les organisations des groupes minoritaires, la jeunesse, les femmes et, au Forum lui-même, à partir de l'échange de données d'expérience nationales. Idéalement, les recommandations du Forum sont prises en compte dans les programmes nationaux de bonne gouvernance qui, à leur tour, deviennent partie intégrante des stratégies de développement national et de réduction de la pauvreté, ou encore de réforme sectorielle visant à améliorer la productivité, accroître la participation et la transparence, améliorer l'exercice des responsabilités dans les domaines tant économique que social. Idéalement, toujours, les propositions du Forum attirent une aide des donateurs, aux tables rondes du PNUD et aux réunions du Groupe consultatif de la Banque mondiale, ou encore à la faveur d'autres échanges intergouvernementaux et bilatéraux.

Il est encore trop tôt pour déterminer la valeur réelle du processus du FGA. Une évaluation indépendante est en cours. Assurément, il se pose un certain nombre de questions de gouvernance auxquelles le PNUD doit apporter de meilleures réponses qu'à présent, en partie en améliorant un mécanisme de coordination des conclusions des FGA, dans sa propre programmation destinée à la région.

L'une de ces questions essentielles est la façon d'améliorer la contribution de la vie parlementaire à la bonne gouvernance, ce qui était le thème du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique. Comme l'a fait observer le Secrétaire général dans son message adressé aux participants : « La santé des processus parlementaires sert de baromètre de la démocratie et constitue un mécanisme essentiel de gestion pacifique des différends politiques ». Plusieurs sommets africains ont affirmé l'existence de liens étroits entre la mise en oeuvre de politiques de réforme économique et le développement d'une culture politique s'appuyant sur le pluralisme et la démocratie.

La transition au pluralisme démocratique, à partir du régime à parti unique, du pouvoir des chefs de guerre ou de l'anarchie d'une guerre civile prolongée pose d'énormes difficultés dans la plupart des régions du monde à ce jour. Le PNUD est actuellement impliqué dans un grand nombre de transitions de cette nature. Chacune d'elles présente ses propres caractéristiques complexes – qu'il s'agisse la propension des partis majoritaires à assumer les styles et pratiques autoritaires du passé, le fait que d'anciens combattants sont tout à fait disposés à échanger des cris de guerre au sein même d'une assemblée parlementaire, ou la simple inexpérience des nouveaux élus, qui savent mal comment utiliser des instruments pourtant éprouvés de confection des lois, de

partage du pouvoir, de conciliation, d'établissement de la confiance indispensable au fonctionnement d'une opposition loyale.

Le rapport du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique expose un programme comportant plusieurs éléments susceptibles d'améliorer le fonctionnement des parlements africains, programme qui découle de deux jours et demi de débat vigoureux, principalement entre parlementaires, sur les aspects précis des fonctions de législation, de représentation et de contrôle exercées par les législatures nationales. Le rapport s'inspire aussi de plusieurs exposés nationaux et d'une première analyse de quatre thèmes principaux par des experts venus de plusieurs régions géographiques différentes de l'Afrique et de nombreux domaines d'expérience substantielle et technique de l'ensemble de la région. Pour ces raisons, le rapport du Forum illustre la diversité des contributions de l'Afrique à l'expérimentation actuelle de la démocratie représentative dans le monde.

Abdoulie Janneh et Lalla Ben Barka  
Coprésidents du quatrième FGA

## REMERCIEMENTS

Le PNUD et la CEA souhaitent exprimer leur gratitude au Gouvernement et au peuple ougandais qui ont accueilli cette importante réunion. Ils tiennent également à remercier les Gouvernements japonais et norvégien dont l'appui ne s'est pas démenti au quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique et aux nombreuses tâches qu'il a rendues nécessaires. Nous souhaitons également remercier des organisations telles que la Coalition mondiale pour l'Afrique et l'Union interparlementaire.

Comme les débats ont eu lieu surtout dans des groupes de travail, le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique s'est révélé un excellent moyen d'apprentissage. Les membres des groupes ont dialogué en toute franchise et cela a offert l'occasion de fructueux échanges d'informations et de pratiques optimales. Leur travail découlait de celui des représentants des gouvernements participants et des ONG ou organisations de la société civile participant au Forum qui ont été impliqués dans les processus de consultation nationale, qui ont précédé le Forum international et son suivi. Le PNUD et la CEA souhaitent exprimer leurs remerciements à ces contributeurs. Ils espèrent que chacun des exposés nationaux qui sont issus du processus de consultation nationale servira effectivement à rédiger un document de politique générale comprenant des stratégies concrètes d'appui au processus parlementaire national, afin de renforcer la bonne gouvernance.

En outre, le PNUD et la CEA souhaitent remercier l'équipe qui a rédigé le document conceptuel portant sur le thème du FGA cette année : M. Joseph Henry Mensah, Mme Ayo Obe et M. Augustin Ruzindana. Plusieurs autres consultants, plusieurs spécialistes ont également apporté une contribution de fond au succès du Forum : M. Ayo Aderinwale, Mme Winnie Byanyima, M. Momodou N. Darboe, M. Trevor Gordon-Somers, Mme Tandeka Nkiwane et Mme Shawna Tropp. L'intérêt des travaux du Forum doit beaucoup aux collègues qui ont aidé à l'organiser : M. Gherardo Casini, M. John-Mary Kauzya, M. Stefan Lock et Mme Ruth Bamela Engo du Département des affaires économiques et sociales, M. James Katorobo du bureau du PNUD pour l'élaboration des politiques, et M. Martin Chungong de l'Union interparlementaire. Mme Khadidiatou Sylla-Ba du Bureau des services d'appui aux projets a apporté un soutien logistique.

L'équipe de la CEA était composée de Mme Lala Ben Barka, M. James Nxumaloh et M. Getachu Demeke. La composante PNUD était dirigée par M. Abdoulie Janneh, et incluait M. Agostinho Zacarias, M. Kyo Naka, Mme Zemenay Lakew, Mme Gabriella Charles et Mme Josiane Ntiyankundiye. Nous tenons spécialement à remercier aussi M. Daouda Toure et son équipe du bureau du PNUD en Ouganda, qui ont apporté leur soutien logistique et fonctionnel à la réunion tenue à Kampala.

# INTRODUCTION

Le Forum sur la gouvernance en Afrique (FGA), qui a lieu chaque année depuis 1997, est un élément central de l'Initiative des Nations Unies pour l'Afrique. Organisé conjointement par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avec le concours de plusieurs organisations faisant partie ou non du système des Nations Unies, ainsi que par plusieurs pays donateurs, le Forum comporte trois objectifs principaux :

- Dégager un consensus entre les pays africains sur les priorités en matière de gouvernance et, par l'échange d'informations et l'apprentissage mutuel des pratiques optimales, améliorer la capacité de formuler des politiques, de gérer les programmes et de coordonner la mobilisation des ressources au niveau national;
- Renforcer la coopération pour le développement par des partenariats en faveur de la bonne gouvernance, entre gouvernements africains, organisations de la société civile et leurs partenaires extérieurs (la communauté des donateurs, les organismes des Nations Unies, les autres organisations intergouvernementales et les ONG internationales) sur la base de consultations nationales et internationales systématiques réunissant un large éventail d'acteurs;
- Utiliser le FGA et d'autres initiatives semblables pour officialiser une volonté nationale, régionale et continentale d'améliorer la gouvernance dans toute l'Afrique.

Chaque Forum comporte une année de préparatifs comportant notamment les activités suivantes :

- Préparer une étude conceptuelle définissant le cadre d'analyse du thème annuel du Forum, présentant les principales questions et leur contexte;
- Commander des études thématiques sur ces questions de politique à des consultants indépendants affiliés à des instituts de recherche ou des associations internationales de qualité;
- Stimuler des consultations et une concertation au niveau national entre les acteurs les plus divers, dans chacun des pays participants, sur le thème choisi, de façon que ces acteurs nationaux soient convaincus de participer activement à l'organisation du Forum;

- Préparer une étude nationale résumant ces débats ayant lieu au niveau national, et proposer des programmes concrets répondant aux préoccupations ayant trait au thème du Forum;
- Établir un recueil de ces exposés nationaux;
- Assurer le suivi du Forum, notamment en évaluant ses résultats, le degré d'institutionnalisation des propositions avancées et le suivi des programmes et des projets menés au niveau national.

Les documents qui découlent de ces activités sont diffusés largement sur la page d'accueil du PNUD sur Internet. Les différents matériaux réunis entrent dans trois catégories :

- Le rapport final de chaque Forum, qui présente les points saillants des délibérations, leur résumé et les recommandations des participants, ainsi que les principaux éléments des exposés nationaux et des documents thématiques;
- Les contributions les plus remarquables à chaque Forum, notamment l'étude conceptuelle, le recueil des communications nationales et les exposés thématiques;
- L'Inventaire de la gouvernance en Afrique, une base de données créée par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, financée par le PNUD, où l'on trouve des informations sur les programmes et projets en matière de gouvernance en Afrique subsaharienne, classées selon 10 rubriques : la décentralisation, le respect de la légalité et des droits de l'homme, les systèmes électoraux, les systèmes parlementaires, la formation de dirigeants des groupes visés, la gestion socioéconomique, l'administration publique, l'émancipation de la société civile, la communication, la presse et les médias, et la paix et la stabilité. L'information réunie dans chacune de ces catégories est vérifiée auprès des gouvernements concernés. De plus, pour assurer la durabilité de ce type d'efforts, le Département des affaires économiques et sociales organise une formation à l'intention d'équipes nationales, qui apprennent ainsi à collecter et à analyser les données.

Le premier Forum sur la gouvernance en Afrique qui a eu lieu à Addis-Abeba (Éthiopie) en juillet 1997 a été l'occasion d'examiner plusieurs questions de gouvernance, depuis la réforme des constitutions jusqu'au rôle des médias. Le second, tenu à Accra (Ghana) en juin 1998 portait expressément sur la transparence et l'obligation redditionnelle. Le troisième, à Bamako (Mali) en juin 1999 a fait porter ses débats sur la gestion des conflits dans la perspective d'une bonne gouvernance et du développement durable, et a décidé que le quatrième Forum étudierait les questions soulevées par la vie parlementaire.

Le Forum sur la gouvernance en Afrique a sans doute beaucoup contribué au développement d'un esprit de dialogue et de concertation sur les grands thèmes de la gouvernance, et il offre un mécanisme de coordination et de mobilisation des ressources. Au niveau national, la plupart des États participants ont mis en place un cadre national de consultation, pour élaborer la contribution du pays au Forum et assurer le suivi de ses recommandations (Gambie, Ghana, Guinée équatoriale, Mozambique, Namibie, Ouganda et République-Unie de Tanzanie), ont élaboré des programmes nationaux de gouvernance, comportant des projets bien précis liés aux thèmes examinés par le Forum. Plusieurs pays cherchent également à résoudre le problème de la coordination de l'aide, par une consultation avec les États donateurs et leurs organismes, et avec les organismes des Nations Unies. Les Gouvernements gambien, malien, sénégalais et zambien ont établi des liens directs entre le processus du FGA et les tables rondes du PNUD et réunions des groupes consultatifs de la Banque mondiale. Le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique a aidé sept pays à élaborer leurs propositions de projet en vue d'un financement par des partenaires extérieurs. Enfin, le PNUD a apporté son appui non seulement à l'Inventaire de la gouvernance en Afrique mais aussi à la Conférence africaine sur la réforme des marchés publics et à une étude sur l'éthique de la fonction publique africaine.

Le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique portait sur « La contribution du processus parlementaire au renforcement de la bonne gouvernance en Afrique », thème qu'avait choisi le troisième Forum; il a eu lieu à Kampala du 1er au 3 septembre 2000. Y étaient représentés 17 gouvernements, 12 organisations de la société civile et organisations non gouvernementales en Afrique, 3 organisations intergouvernementales parmi lesquelles la Banque africaine de développement et 8 organismes des Nations Unies, parmi lesquels le Fonds monétaire international. Les Gouvernements britannique, japonais, néerlandais et suédois avaient dépêché des observateurs.

Le cadre conceptuel du Forum intitulé *La contribution du processus parlementaire au renforcement de la bonne gouvernance en Afrique* présente l'évolution des législatures en Afrique, les fonctions générales des parlements, les moyens d'améliorer le fonctionnement des parlements en Afrique et notamment la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les organismes de contrôle responsables devant le parlement, le rôle des partis politiques et la capacité du parlement. L'étude commence d'abord par retracer l'évolution du principe de représentation politique depuis la période précoloniale, jusqu'aux aspirations nouvelles à la démocratie que l'on constate sur le continent actuellement. L'étude examine les différents rôles du parlement : représentation politique, confection des lois et des politiques, contrôle, progrès socioéconomique, élaboration d'un consensus dans un climat non violent. L'étude traite également les questions que soulèvent les relations entre les élus et leur circonscription, leur rapport avec les électeurs entre les consultations électorales, l'interaction avec la société civile et avec le secteur privé, la transparence de la vie parlementaire et l'instruction civique de l'électorat. En ce qui concerne la



relation que le parlement entretient avec le pouvoir exécutif, l'étude appelle l'attention sur la séparation des pouvoirs et sur les attributions de contrôle exercées par la législature, notamment « les cordons de la bourse », les instruments parlementaires que sont par exemple les séances de questions aux ministres, les questions de confiance et les motions de censure, les organismes de contrôle tels que la Cour des comptes, le Médiateur de la République, le système des commissions parlementaires. La dernière section du document passe en revue le rôle des partis politiques en particulier les partis d'opposition et les besoins en matière de création de capacités des parlements africains.

Divers documents thématiques ont été présentés au Forum : *L'aide que le PNUD apporte aux parlements wén Afrique : Éthiopie, Malawi, Mozambique; Vers un réseau parlementaire régional : quelques idées et réflexions; La transformation de la notion politique d'opposition vue depuis l'Afrique australe, et; Renforcer la gouvernance parlementaire par des budgets attentifs à la parité hommes-femmes : l'expérience de Afrique du Sud, de l'Ouganda et de la République-Unie de Tanzanie.* On trouvera un résumé de ces études aux annexes 9 à 12.

Alors que le présent rapport couvre plusieurs questions qui se posent actuellement aux parlements africains, le quatrième Forum n'a pas pu, dans l'espace de trois jours dont disposaient les participants, approfondir plusieurs autres questions intéressantes. Les débats du Forum ont laissé de côté plusieurs questions telles que la parité entre les sexes, la participation politique des femmes, le rôle des médias, la transparence, le contrôle de fond par opposition au contrôle financier, les parlements régionaux, les nouvelles associations parlementaires sous-régionales et la formation indispensable du personnel parlementaire, pour accroître le potentiel des parlements, alors même que plusieurs de ces questions ont été examinées dans les exposés nationaux et les documents thématiques. Cependant, les participants ont procédé à un fructueux échange de vues sur les questions de fond, ainsi que sur les partis politiques, sur les moyens d'améliorer la représentation politique, de créer des réseaux de parlements, l'instruction civique et les relations entre les parlements et les organisations de la société civile; tout ce débat a permis de faire notablement progresser l'état de la question de la démocratie représentative en Afrique.

## **LES COMMUNICATIONS DES PAYS**

**A**u moment de l'ouverture du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, 14 pays subsahariens avaient entrepris de larges consultations nationales sur les moyens de renforcer la vie parlementaire et d'assurer ainsi une meilleure gouvernance. Sept seulement – le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Malawi, le Mozambique, l'Ouganda et la République centrafricaine – avaient mené les travaux assez loin pour que l'on puisse distribuer leurs communications écrites. Trois autres pays – la Guinée équatoriale, le Lesotho et le Tchad – poursuivaient le dialogue sur la question à divers niveaux, sur leur

territoire, et cinq autres – le Kenya, le Malawi, le Nigéria, la Namibie et le Sénégal – préparaient l'ouverture d'un processus de consultation. Le recueil annuel de rapports du FGA sur les consultations menées par les pays ne sera donc publié qu'après que chaque pays participant aura jugé que son examen du thème a été suffisamment mené à bien, auprès d'un nombre suffisant de citoyens représentatifs, ayant pris part au débat, pour soumettre un document final devant figurer dans le recueil des 15 contributions.

Pour beaucoup des participants au quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, le thème du Forum concernait l'élaboration de modèles proprement africains de démocraties représentatives alors que la notion fait, dans le monde, l'objet d'une expérimentation assez large. Un participant a fait observer qu'au Royaume-Uni, qui avait donné aux autres pays le modèle de fonctionnement des procédures parlementaires, la Chambre haute avait récemment subi une profonde transformation dans sa structure. Un autre représentant a fait observer que plusieurs démocraties anciennes, préoccupées par la faible participation aux élections, étudiaient les moyens de rendre leur législature plus représentative de l'électorat, notamment par de nouvelles formes de représentation proportionnelle ou de quotas au parlement lui-même, ou dans les listes de candidats établies par les partis. À ces observations on a ajouté officieusement que l'expérience française de la « cohabitation » – une méthode nouvelle de séparation des pouvoirs dans un régime essentiellement « présidentiel » – était une évolution que l'on avait constatée au cours des deux dernières décennies; aux États-Unis, on continuait à se demander quel devait être le rôle du troisième et du quatrième parti dans les élections nationales, dans un système essentiellement à deux partis; et on a fait observer que le potentiel d'interaction qu'offrait Internet engendrait beaucoup de spéculation sur ce que serait son impact sur les consultations électorales et le processus législatif, tout comme l'avait fait la presse au XIXe et au XXe siècles.

Quatre grands thèmes se dégagent des présentations des pays :

Rectifier l'équilibre entre pouvoir législatif et exécutif, par une réforme constitutionnelle ou d'autres moyens

Créer une culture politique du pluralisme

Améliorer la représentation politique et ses fonctions

Former et aider les législateurs et accroître le potentiel des parlements.

Le résumé qui suit ne s'inspire que des communications faites oralement ou par écrit durant le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique ou peu après.

## **A. Rectifier l'équilibre entre pouvoirs législatif et exécutif**

### **1. Réforme constitutionnelle**

Pour remédier au caractère autoritaire du régime militaire antérieur, la Guinée-Bissau, par sa Constitution de 1996, ainsi que le Tchad ont cherché à combiner les différents aspects du système présidentiel et du système parlementaire. Cette constitution prévoit un Président et un Premier Ministre, tous deux élus directement au suffrage universel dans une démocratie pluraliste. Le Premier Ministre est chef du gouvernement; il démissionne s'il est censuré par une majorité des parlementaires. De ce fait, le Gouvernement est responsable avant tout devant l'Assemblée, en particulier car le gouvernement, plutôt que l'Assemblée, est à l'origine de la plupart des lois votées. L'Assemblée a le pouvoir non seulement d'approuver le budget et le plan de développement du pays mais également est amenée à examiner les relations que le pays entretient avec les autres États et avec les organisations intergouvernementales.

Au Mozambique, où la guerre a cédé la place à la paix en 1992, divers facteurs ont permis au Gouvernement d'utiliser la méthode du décret pour empiéter sur certaines compétences du parlement. Celui-ci a la faculté d'approuver, de modifier ou de rejeter un projet de loi proposé par le Président, mais celui-ci peut retirer à tout moment son projet. De plus, en raison des carences techniques, matérielles et humaines du parlement, le pourcentage de lois émanant de propositions soumises par les élus reste très faible. Quoi qu'il en soit, quelle que soit l'origine de l'initiative, un projet ou une proposition de loi ne devient loi que si elle est promulguée par le Président – qui peut alors décider de renvoyer le texte au parlement, pour qu'il le modifie ou qu'il l'approuve tel quel par une majorité des deux tiers. En outre, le contrôle parlementaire du plan économique et social du pays et du budget annuel de l'État s'est beaucoup affaibli car ces instruments sont financés dans une large mesure par des aides extérieures; cela ne laisse aux parlementaires qu'une très faible marge de négociation.

Le Parlement mozambicain étudie donc un projet ambitieux de révision de la Constitution qui ferait une distinction entre le chef de l'État et le chef du gouvernement, ce dernier étant directement responsable devant la législature. Le projet prévoit aussi un mécanisme de questions de confiance et de motions de censure, l'introduction d'un visa parlementaire sur les emprunts contractés par le Gouvernement, en particulier les emprunts étrangers, la réduction de la durée du mandat présidentiel de trois à deux mandats consécutifs, et la levée de l'immunité du Président en cas de poursuites civiles ou pénales pour des actes commis pendant son mandat, et enfin de limitation des conditions dans lesquelles l'état de siège peut être déclaré. Au moment où se déroule le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, cependant, ce projet n'a pas encore été voté en raison d'une impasse, au parlement, qui représente bien l'état de la procédure législative au Mozambique où on constate une polarisation entre la

majorité et la coalition des deux partis d'opposition qui renforce le pouvoir de l'exécutif. De ce fait, le projet de révision constitutionnelle devra être refondu, de façon à ne plus comporter que les dispositions sur lesquelles les partis politiques peuvent se mettre d'accord ou qui auraient été retenues par le parlement en vue d'un référendum.

La Constitution tchadienne, approuvée par referendum en 1996, organise la décentralisation comme moyen de diminuer le pouvoir exécutif de la capitale; dès qu'il pourra être mis en place, le Sénat, l'une des deux chambres de la législature, sera composé de représentants choisis par un collège électoral composé de conseillers régionaux, départementaux et municipaux. Néanmoins, en raison des avantages techniques que possèdent le Président et le Premier Ministre (qui habituellement appartiennent au même parti) et des ambiguïtés qui demeurent dans la Constitution, la jeune Assemblée nationale tchadienne n'est guère en mesure de proposer des textes de loi. Cela est particulièrement malheureux car les lois du Tchad restent un héritage colonial, et mettent très nettement l'accent sur la concentration des pouvoirs aux mains de l'exécutif, et donc de la capitale.

De plus, bien que le budget soit approuvé par le parlement, l'Assemblée, qui constitutionnellement détient les « cordons de la bourse », n'a pas les moyens de contrôler l'utilisation des fonds publics; la Constitution délègue ce pouvoir à la Cour des comptes, qui n'est pas encore en mesure de développer des relations fonctionnelles avec les ministères, les entreprises nationales et les autorités locales qui devraient lui permettre de recueillir les données nécessaires pour qu'elle communique l'information utile à la Commission des finances, du budget et de la comptabilité ou à l'une quelconque des sept autres commissions parlementaires permanentes. De ce fait, à cet égard comme à d'autres égards, le Gouvernement tend à être responsable devant le Président plutôt que devant le parlement; les dispositions constitutionnelles prévoyant un vote de censure n'ont pas encore été utilisées par l'Assemblée. Le parlement ne peut pas non plus obliger le Gouvernement à le tenir régulièrement informé de ses décisions en matière de défense aux affaires étrangères; le Président n'a pas informé la législature de l'envoi de troupes en République démocratique du Congo non plus que de la situation militaire dans le nord du pays. En bref, en dépit de l'importance de la nouvelle Constitution pour l'essor de la démocratie représentative au Tchad, diverses mesures pratiques n'ont pas encore été appliquées pour corriger le déséquilibre traditionnel dans le pays entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Cette opinion générale a d'ailleurs été reprise dans la communication relative au Burkina Faso, où un régime parlementaire qui a maintenant plus de 10 ans souffre non seulement de la conception africaine traditionnelle sur laquelle le chef de l'État est le garant de l'ordre social, mais aussi d'une grave insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières, d'un manque d'expérience et de formation parmi les élus, de la marginalisation de l'opposition et des femmes

et, jusqu'à présent, d'une insuffisante application des procédures parlementaires. Pour ne prendre qu'un exemple, les limites imposées par la Constitution à la durée du débat sur un projet de loi, allant de pair avec la réticence ou le manque de connaissances spécialisées de nombreux membres de l'Assemblée nationale, ont permis au Gouvernement de se passer de l'approbation du parlement et de promulguer ainsi plusieurs lois, sous forme d'ordonnances. Une autre disposition de la Constitution permet à l'Assemblée nationale de voter une loi sans l'approbation du Gouvernement si celui-ci ne s'est pas prononcé, deux mois après que la proposition de loi a été transmise à l'exécutif, mais une initiative de cette nature n'a pas encore été prise. Plus souvent, l'Assemblée nationale a été obligée de retirer des propositions de loi, parce qu'elles étaient mal rédigées ou en raison de l'opposition du Gouvernement.

## **2. Le système des commissions parlementaires et des mécanismes de contrôle responsable devant le parlement**

Au Malawi, où l'avènement de la démocratie pluraliste a renversé un régime dictatorial en 1994, les commissions parlementaires les plus influentes – celles des comptes publics, du budget et des finances et celle des nominations aux emplois publics – était présidée par l'opposition, qui est une alliance de deux des trois partis politiques du pays; ces commissions ont exercé un important pouvoir sur l'exécutif. Le Gouvernement et les ministres qui ont été à l'occasion convoqués pour répondre aux questions des parlementaires, étaient pour leur part convoqués par ces deux commissions, notamment.

En Ouganda, où il n'existait pas de système pluraliste, le parlement exerçait néanmoins un important contrôle sur l'exécutif, par le canal d'organismes de contrôle et d'un vigoureux système de commissions parlementaires. Ces institutions de contrôle – l'Inspection générale du Gouvernement, la Commission des droits de l'homme, la Cour des comptes – étaient responsables devant le parlement et non seulement ont présenté des rapports périodiques au parlement, mais se sont occupés d'affaires que leur avait renvoyées le parlement; c'est le cas par exemple d'investigations détaillées portant sur des fonctionnaires d'honnêteté douteuse, de violations bien précises des droits de l'homme, et d'audits spécifiques.

En outre, dans leur domaine de compétence propre, les commissions parlementaires permanentes, de session, spéciales, entreprennent un examen approfondi des projets de loi et des prévisions budgétaires des ministères, ainsi que de l'application des programmes adoptés par la législature. Les sept commissions parlementaires permanentes – des comptes publics, des règles et privilèges et de la discipline, des entreprises et de la protection sociale, de l'économie nationale, des nominations aux emplois publics, des assurances publiques, des commissions, Autorités statutaires et entreprises d'État – non seulement ont analysé les activités du Gouvernement et d'autres organismes publics, entrepris des recherches, rendu compte régulièrement de leurs activités

au parlement, mais ont également exercé des pouvoirs semblables à ceux de la Haut Cour de l'Ouganda, en convoquant et interrogeant des témoins et en exigeant la communication de documents publics. Les 10 commissions de session – agriculture, élevage et pêches; commerce de l'industrie et information; services sociaux; transports, travaux publics et communication; affaires juridiques et parlementaires; fonction publique et administration locale, développement communautaire et parité; ressources naturelles, tourisme, flore et faune sauvages, antiquités; défense et affaires intérieures; finances et planification économique; et présidence et affaires étrangères – ont fait office de Commission de contrepartie des fonctions gouvernementales et ont contribué à l'exercice par le parlement de son contrôle dans des domaines de fond, pour lesquels elles étaient compétentes. Néanmoins, l'Ouganda envisage de refondre son système de commissions parlementaires actuel de façon à s'assurer que les débats sont approfondis, que ce sont des élus plutôt que le pouvoir exécutif qui proposent des textes de loi (souvent en réponse au travail de groupe de la société civile), et d'exercer plus efficacement les fonctions normales de contrôle du parlement.

Au Burkina Faso, les commissions parlementaires ont mené à bien les enquêtes sur des subventions publiques à des organes de l'État, et sur la privatisation d'entreprises semi-publiques, mais n'ont aucun moyen d'obliger le Président à donner suite à leurs rapports et à leurs recommandations. Au Bénin, où l'Assemblée nationale dispose de plusieurs procédures possibles pour poser des questions aux ministres et pour mener à bien des enquêtes (qui vont par exemple de la gestion du Projet santé et population à la mise en oeuvre de la dénationalisation des entreprises publiques depuis 1990), les parlementaires ont demandé à la Cour des comptes de soumettre un rapport faisant la synthèse des moyens dont dispose l'Assemblée pour exercer son contrôle sur l'ensemble de la procédure budgétaire.

## **B. Acquérir une culture politique pluraliste**

Les difficultés de l'acquisition progressive d'une culture politique privilégiant le pluralisme est l'un des thèmes majeurs présents dans plusieurs exposés nationaux, en particulier dans les pays qui sortent d'un conflit. Au Tchad, par exemple, où 11 des 67 partis politiques du pays sont représentés à l'Assemblée nationale, trois seulement ont assez de sièges pour constituer un groupe parlementaire. De plus, la plupart des partis politiques tchadiens, qu'ils siègent ou non à l'Assemblée nationale, tendent à représenter des groupes ethniques ou régionaux qui ont rarement des choses en commun. Au parlement, l'opposition se borne généralement à critiquer le Gouvernement et à voter systématiquement contre les projets soumis par lui, tandis que les élus de la majorité s'en tiennent à la ligne du parti – sans qu'il y ait véritablement un débat. Compte tenu de cette situation, le parti majoritaire et les élus de cinq des 11 partis d'opposition ont rédigé un accord pour une démocratie consensuelle et participative, dont l'objet est de chercher un terrain commun d'entente sur des questions fondamentales, tout en réservant les différends pour plus tard. Bien que cet accord ait été critiqué par les six autres partis d'opposition qui siègent

au parlement, il offre néanmoins l'espoir d'une plus grande stabilité dans une situation de fragmentation politique extrême.

Une pareille fragmentation de la vie politique existe en République centrafricaine et tend à faire obstacle à la rédaction de propositions de loi par des membres de l'Assemblée nationale, et a donc pour effet de consolider le pouvoir exécutif et celui de la majorité. Au Bénin, de même, où l'on compte 26 partis politiques dont la plupart correspondent à une base ethnique ou à des intérêts étroits, et où 16 sont représentés parmi les 64 membres de l'Assemblée nationale, le parti le plus nombreux ne compte que 11 sièges. Comme il n'existe pas de majorité automatique, une grande partie du temps de l'Assemblée est consacré à la constitution de coalitions instables, variables, pour l'adoption des lois les plus diverses. En outre, comme ces divisions entre partis empêchant la rédaction de propositions de loi par les élus, c'est au pouvoir exécutif qu'il revient de déposer des projets de loi; dans la première législature démocratiquement élue (1991-1996), les députés ont introduit uniquement 28 propositions de loi, alors que le Gouvernement a déposé 234 projets; après 1997, le nombre des initiatives parlementaires n'a pas dépassé 16. Néanmoins, les groupes parlementaires, qui comptent chacun au minimum neuf membres, ainsi qu'un nombre grandissant de consultations communes à plusieurs groupes, ont posé les bases d'un pluralisme constructif. De plus, dans le cadre de ces groupes parlementaires, les organisations de la société civile et les citoyens, de leur côté, peuvent présenter des idées qui peuvent donner lieu à des propositions ou projets de loi et même à de premiers textes. À cette fin, cependant, les médias auraient un rôle beaucoup plus grand à jouer en informant l'électorat de la procédure parlementaire et des moyens de participation populaire directe aux débats politiques et à l'exercice de la fonction parlementaire de contrôle.

Par contraste, au Lesotho, où le parti au pouvoir s'est arrogé, par le scrutin à majorité simple, 79 des 80 sièges de l'Assemblée nationale, le Gouvernement envisage de créer 40 autres sièges, qui seraient pourvus à la proportionnelle, ce qui permettrait aux petits partis d'être représentés au parlement. Dans le même esprit, bien qu'il y ait 10 partis politiques au Parlement kényen actuel, 12 élus supplémentaires sont nommés pour représenter des intérêts spéciaux, dans le pays. Alors que ces parlementaires ont naguère été désignés par le Président et par le parti au pouvoir, l'opposition participe actuellement à leur désignation. De même, les exposés faits par le Bénin, le Burkina Faso, le Mozambique et le Tchad recommandent la représentation des partis d'opposition dans le bureau du parlement et dans ses commissions parlementaires, de façon à assurer une gestion plus représentative des débats parlementaires. La communication du Malawi préconise un financement parlementaire des partis politiques, en fonction de leurs effectifs parmi les élus. De même, au Burkina Faso, les mesures récentes telles que le règlement de 2000 sur les droits et les obligations de l'opposition, ainsi que les dispositions relatives au financement public des activités des partis politiques sont assez prometteuses et devraient dynamiser l'activité parlementaire et renforcer ainsi la pratique démocratique dans le pays.

En Ouganda, dont la Constitution de 1995 permet aux citoyens un choix entre un système politique multipartite, le système non partisan préconisé par le Mouvement de la résistance nationale (MRN) qui a pris le pouvoir en 1986 après 15 ans de guerre civile (le « système du Mouvement ») et « tout autre système politique démocratique et représentatif », plus de 90 % de ceux qui ont voté au référendum de juin 2000 (51,1 % des électeurs inscrits) ont choisi le système du Mouvement, tandis que 9,3 % ont marqué une préférence pour un régime multipartite. En réponse à ceux qui prétendent que le Mouvement a étouffé le pluralisme politique, les partisans du MRN affirment que les partis politiques ougandais, actuellement, ont « une base étroite et sectaire », que le Mouvement englobe toutes les positions idéologiques, qu'il a mis en place des structures de décision depuis la base jusqu'au niveau national sous la forme de conseils de la résistance à plusieurs échelons, et qu'il a créé un climat où les forces démocratiques, et notamment les organisations de la société civile, ont pu se développer.

Dans le présent système, des députés qui n'étaient pas membres du MRN ont cependant été élus et agissent, au parlement, en tant qu'indépendants. En dépit de l'approbation par le Mouvement de certaines positions décidées au sein du groupe parlementaire MRN, ses membres restent libres de prendre en toute indépendance des décisions qui leur conviennent sur toutes questions dont la Chambre ougandaise est saisie. En pratique, plusieurs groupes d'intérêts au sein du parlement – notamment les femmes, les jeunes, les handicapés (souvent des victimes de la guerre) – ont constitué des coalitions qui travaillent étroitement avec un certain nombre de mouvements associatifs en plein essor dans le pays pour rédiger et faire adopter diverses initiatives, parmi lesquelles figurent le Statut de l'enfance de 1996, la loi sur l'administration locale de 1997 et le projet de loi sur les relations domestiques, de 1999.

## **C. Amélioration de la représentation politique et de ses fonctions**

### **1. La diversité au sein du parlement**

Comme le note l'étude conceptuelle du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique : « Dans un continent où la majorité de la population a moins de 25 ans, n'est pas instruite, est pauvre ou de sexe féminin, rares sont les parlements qui reflètent la population qu'ils représentent ». De nombreux exposés nationaux, notamment ceux du Bénin, du Burkina Faso, du Kenya, du Mozambique et du Tchad, préconisent une plus grande participation et une plus grande démocratie au sein des partis et dans les débats parlementaires. Alors que la représentation proportionnelle pourrait permettre de progresser dans ce sens, plusieurs pays qui participent à ce forum ont appelé l'attention sur les efforts faits pour introduire des mesures d'action différencialiste, qui réserveraient un certain pourcentage des sièges à des groupes tels que les femmes et autres membres défavorisés de la société.



L'Ouganda réserve déjà des sièges parlementaires à cinq groupes particuliers d'électeurs : les travailleurs, les personnes handicapées (une importante catégorie dans les régions ravagées par la guerre ou par le sida), l'armée, les jeunes et les femmes. En Namibie, les femmes occupent 22 % des sièges parlementaires, le Gouvernement a l'intention d'instituer un quota de 30 % pour les femmes en 2005. Le Kenya et le Lesotho envisagent également des quotas pour la représentation des femmes au parlement et celle d'autres segments de l'électorat, notamment les jeunes et les handicapés physiques. La contribution du Lesotho au Forum indique par exemple que la « représentation disproportionnée des femmes (3,75 %) [existe] en dépit de leur supériorité numérique par rapport aux hommes, et de leur meilleur niveau d'éducation ». Il est significatif que tous ces pays jouissent actuellement d'une relative stabilité politique.

On a noté également que plusieurs pays africains, parmi lesquels l'Afrique du Sud, le Kenya, la Namibie, l'Ouganda et la Tanzanie, avaient pris des mesures pour affermir une action différencialiste en faveur des femmes au niveau des partis politiques, en instituant des quotas ou des objectifs chiffrés par sexe pour la composition générale des partis, des commissions parlementaires, des groupes parlementaires et des listes électorales. Néanmoins, dans la plupart de ces pays comme des autres pays subsahariens, l'ignorance alliée à l'inaction explique que ces sièges restent vacants; les femmes ne connaissent pas même leur existence et les hommes prétendent qu'ils ne peuvent trouver, pour les remplir, des femmes qualifiées. Dans le monde comme en Afrique, les partis politiques tendent toujours à fonctionner selon le principe de « clubs » entièrement masculins, financés par des hommes puissants, et distribuant les responsabilités et les récompenses dans un groupe d'hommes peu nombreux, choisis souvent dans une certaine classe sociale, comme les barreaux, les clubs sportifs, qui ne sont pas accessibles aux femmes ou qui ne se prêtent pas à une active participation féminine. Dans l'ensemble, comme l'a fait remarquer un participant au Forum, les parlements et les structures formelles et informelles qui les alimentent, demeurent les plus grands obstacles à l'émancipation des femmes. Cette situation est particulièrement désastreuse car une grande partie des travaux novateurs accomplis en Afrique pour réduire la pauvreté et pour reconstruire des zones endommagées par les conflits est le fait de femmes jeunes, au niveau local, qui jouent généralement, au mieux, un rôle périphérique dans la culture politique traditionnelle qui reste ouvertement patriarcale.

À cet égard, l'Afrique semble souffrir d'un double handicap. Ses constitutions et ses structures étatiques ont évolué à partir de ce que lui a légué la période coloniale et la guerre froide. Ces traditions de pouvoir, avant la période coloniale, tendaient à organiser une progression fondamentalement déterminée par les classes d'âge successives. Pour les femmes, cette progression était liée à la maternité et à la gestion de ménages où se trouvaient réunies plusieurs générations. Pris ensemble, le système d'origine extérieure et le système indigène n'offraient guère de possibilités à une action politique, pour les jeunes, pour les

jeunes femmes en particulier. Comme on l'a fait observer, en 1999, durant la Consultation des parlementaires et dirigeantes africaines d'Afrique orientale et australe, la renaissance de la démocratie, dans la région, suppose un examen critique des valeurs sur lesquelles repose le droit d'exercer des positions d'autorité.

## 2. Intérêts de la circonscription et intérêt national

Presque tous les exposés faits par les pays appellent l'attention sur les difficultés que rencontrent les parlementaires africains à trouver un équilibre entre leur rôle de représentant de leur circonscription et leur action dans la défense de l'intérêt national au sens large. Plusieurs exposés nationaux attribuent ce problème, en partie au moins, à une absence générale de culture civique de l'électorat, en particulier pour ce qui est des fonctions fondamentales des parlements. Comme le fait observer l'étude ougandaise : « [Les élus] sont perçus comme ceux qui fournissent les bourses scolaires, qui paient les frais de scolarité. C'est vers eux également qu'on se tourne pour les dépenses médicales, les frais d'obsèques, l'obtention d'un petit capital pour les petites entreprises... Cette conception erronée se trouve encore confortée par le fait que certains, sinon tous les parlementaires, se soumettent aux pressions qu'exercent sur eux en particulier leurs directeurs de campagne ... car ils ne sont pas en mesure de faire comprendre à leurs électeurs ce qu'il y a lieu d'attendre d'un parlementaire [et] sachant que c'est précisément sur la base de cette conception erronée qu'ils ont été élus au parlement ». Cette situation se retrouve dans plusieurs pays; elle a été encore exacerbée par les intérêts ethniques.

De la même façon, comme l'indiquent les études présentées par le Bénin, le Burkina Faso, le Kenya, le Lesotho, la République centrafricaine et le Tchad, les élus n'ont guère la possibilité de communiquer vraiment avec leur circonscription, en particulier durant la session du parlement. Les pays africains en général n'offrent pas à leurs parlementaires des bureaux locaux, dans leur circonscription, quel que soit leur parti, bien que les locaux du parti au pouvoir existent souvent déjà dans une circonscription donnée. En outre, en dehors des difficultés de transport en général, les élus ont rarement les moyens de se rendre dans leur circonscription régulièrement ou de communiquer avec leurs électeurs, depuis la capitale. L'exposé fait par le Bénin donne également à penser qu'il faudrait aider les élus à soutenir les projets de développement communautaire dans leur circonscription.

Presque tous les exposés faits par les pays recommandent donc non seulement que l'on apporte un appui institutionnel plus grand aux élus, pris individuellement, dans leurs contacts avec leur circonscription, mais que l'on améliore considérablement l'action d'éducation et d'information, menée par les médias, au sujet des fonctions essentielles attendues des parlements et des parlementaires. À ce sujet, le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Lesotho, l'Ouganda, la République centrafricaine et le Tchad recommandent que l'on renforce les efforts faits pour assurer une instruction civique, formelle

et informelle, que l'on publie et distribue largement les bulletins parlementaires et, en particulier, que l'on utilise la radio, dans les langues locales, pour familiariser les électeurs avec les attributions fondamentales d'un parlement, leur faire connaître les activités actuelles de leurs élus et de la législature, et de leur montrer comment ils peuvent eux-mêmes contribuer à la vie politique participative.

Au Kenya, des émissions quotidiennes à la radio et à télévision, intitulées « Today in Parliament », résument les travaux de la Chambre. Le Parlement kényen a également établi et publié un annuaire, et publie en anglais les comptes rendus intégraux de ses travaux, tandis que la session d'ouverture du Parlement et le discours budgétaire sont diffusés en direct. Cependant, le Gouvernement interdit toujours une couverture télévisuelle en direct des débats. L'exposé fait par l'Ouganda fait observer que si divers programmes de radio et de télévision couvrent bien les affaires publiques, rares sont les élus qui tirent parti de ces émissions pour présenter les questions débattues au Parlement ou leurs propres points de vue. Mais de façon générale, en dépit de l'abondance de l'information au sujet des débats parlementaires, dans la presse du pays, la pauvreté et l'analphabétisme bloquent souvent l'accès de la grande majorité des Ougandais à ces sources d'information. De même, même si les émissions de radio sont entendues dans les campagnes, les femmes et les enfants, en particulier, ont tellement de tâches ménagères à accomplir qu'ils n'ont pas le temps de les écouter.

#### **D. Formation des élus, aide au législateur et renforcement du potentiel des parlements**

Presque tous les exposés faits par les pays ont souligné qu'il était urgent d'assurer une bonne formation aux élus, notamment par des cours d'introduction et d'orientation en vue de tâches bien précises, et pour fournir à la législature en général un appui en personnel adéquat et des facilités pour mener des recherches, rédiger les propositions de loi et mener de façon générale les débats. Presque toutes les communications nationales préconisent également une aide de la communauté internationale et des partenaires de développement dans ce domaine.

Les études présentées par le Bénin et le Tchad soulignent qu'il importe de créer des moyens de mémoire institutionnelle, en soutenant le personnel auxiliaire du parlement, en organisant les archives parlementaires, en particulier en l'absence de traditions parlementaires vigoureuses dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne. En Ouganda, depuis 1997, la Commission parlementaire est notamment responsable de l'organisation d'un service de comptes rendus des débats, de l'établissement d'une bibliothèque du Parlement dotée des moyens informatiques voulus, et d'un service de recherche dont la vocation est de faciliter les travaux que peuvent effectuer individuellement ou collectivement les parlementaires et leurs commissions, et la préparation des prévisions de recettes et de dépenses, à l'intention du parlement, pour que celui-ci, chaque année, puisse examiner et contrôler le budget.

Les exposés faits par le Burkina Faso et la République centrafricaine ont montré les difficultés auxquelles se heurtent les élus quand ils s'attachent à maîtriser, même superficiellement, des textes juridiques complexes, des questions macroéconomiques difficiles, de redoutables problèmes démographiques, qui exigent souvent des connaissances techniques poussées. Le Malawi a appelé l'attention sur son programme de formation des élus, dispensé au Chancellor College de l'Université du Malawi. Organisé par le PNUD, ce cours d'introduction et d'orientation à l'intention des nouveaux élus porte sur l'administration publique et la vie politique, sur les finances et l'économie, la parité entre les sexes, les questions de développement, les droits de l'homme et les relations internationales. De même, le Bénin et le Tchad préconisent un développement de relations vigoureuses entre le parlement et l'université nationale, pour la recherche et la formation, en particulier celle du personnel parlementaire.

En Guinée-Bissau, pays qui a reçu une aide de l'Union européenne et des Nations Unies pour la formation des élus à l'Assemblée nationale, des législateurs et des fonctionnaires ont été invités à participer à des colloques universitaires et professionnels, et à rencontrer fréquemment les électeurs, afin de mieux saisir leur propre rôle, et celui de la politique publique dans le climat de libéralisation du régime, depuis les premières élections pluralistes tenues en 1994. Au Mozambique, où l'aide du PNUD vise notamment à assurer un enseignement aux parlementaires et aux membres du secrétariat général de l'Assemblée de la République, ce secrétariat envisage d'organiser une formation dans des établissements d'enseignement bien choisis, dans d'autres pays de la région.

L'exposé fait par le Kenya recommandait que le parlement, dans son ensemble, et les élus, individuellement, tirent parti des talents et des connaissances présents dans les organisations de la société civile, notamment pour faire mieux connaître les problèmes de gouvernance en tant que responsabilité collective partagée par les différents acteurs de la vie politique.

Les derniers paragraphes de l'étude remise par le Mozambique au quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique résument un aspect qui est présent dans le débat sur tous les thèmes évoqués dans presque tous les pays :

« Un effort considérable est manifestement en cours pour améliorer le fonctionnement du Parlement. Les progrès, dans ce domaine, reflètent la situation générale du pays. Mais il est nécessaire de considérer que cette amélioration du fonctionnement n'est pas en soi suffisante pour éliminer les limites objectives de l'institution parlementaire en ce qui concerne ses principales fonctions de représentation, de confection des lois, d'inspection et de contrôle. Pour cela, un effort plus vaste et une transformation plus profonde sont nécessaires.

Cette difficulté est celle avec laquelle les parlementaires, les hommes politiques et les partis politiques sont aux prises. Mais aussi elle concerne la société dans son ensemble, depuis la capitale jusqu'au hameau le plus éloigné, de l'université jusqu'à l'usine et aux syndicats, du journaliste à l'enseignant et au médecin. Car, en fin de compte, il s'agit de la nécessité de repenser l'État dans l'ensemble de ses fonctions et de ses pouvoirs, de dégager notre propre modèle, de prendre éventuellement des distances par rapport à la reproduction mécanique de modèles transposés de l'étranger. Avec une franche réflexion sur ces questions au niveau national, on trouvera intuitivement des solutions plus proches de ce que souhaitent les Mozambicains pour le Mozambique. Un modèle qui rapproche l'État et ses institutions de la population, dans une relation plus proche, plus interactive, plus participative et en fin de compte plus démocratique. »

## **INVENTAIRE DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE**

Les participants au Forum ont entendu un double rapport sur l'Inventaire de la gouvernance en Afrique : un exposé d'ensemble sur le projet au niveau régional, fait par des représentants de la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, et une illustration plus précise du fonctionnement de l'Inventaire, dans un pays, donnée par K. M. Kangai, un élu zimbabwéen.

Le projet, lancé en 1998, consiste en un effort pour accroître les apports de ressources aux initiatives en matière de gouvernance dans les pays d'Afrique subsaharienne, en augmentant la capacité des gouvernements, des donateurs, des institutions spécialisées et des organisations multilatérales de coordonner leurs interventions, notamment en repérant les lacunes qui existent dans leurs activités en matière de gouvernance dans la région. Jusqu'à présent, l'Inventaire est en cours d'établissement dans 21 pays (Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Cameroun, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Swaziland, Togo, Zambie et Zimbabwe). À la fin de 2001, l'Inventaire devrait couvrir 36 des pays subsahariens.

En août 2000, l'Inventaire de la gouvernance en Afrique avait consigné une information analytique et financière sur 785 projets et programmes concernant la gouvernance en Afrique, représentant environ 3,5 milliards de dollars. La base régionale serait bientôt accessible sur les sites Internet du PNUD et de la Division des affaires économiques et sociales. L'information pourra être analysée en fonction de diverses catégories : pays bénéficiaires, pays donateurs, type d'activité de gouvernance et année de début de l'activité. Les données ont été rassemblées, coordonnées et gérées par des gouvernements africains, selon

des critères convenus par le gouvernement concerné, le Département des affaires économiques et sociales et le PNUD. Le Département a assuré une formation aux responsables qui sont ainsi chargés de gérer au niveau national la base de données.

Au Zimbabwe, par exemple, comme l'a signalé M. Kangai au Forum, le projet de l'Inventaire est rattaché au Département de la recherche du secrétariat du parlement. Après une mission d'information, dépêchée par le Département des affaires économiques et sociales, auprès de hauts fonctionnaires zimbabwéens en 1999, le Bureau du PNUD à Harare a invité le Gouvernement à participer au programme d'inventaire régional. Le parlement a bien voulu se charger de cette fonction d'inventaire, car c'est le principal organe de démocratie représentative dans le pays; le Département des affaires économiques et sociales avait fourni les ressources nécessaires pour compiler un ensemble initial de données sur les activités de gouvernance dans le pays; le secrétariat du parlement avait choisi un consultant, extérieur au parlement, afin d'aider son Département de la recherche; ce consultant a été formé grâce aux soins du Département des affaires économiques et sociales, et il peut maintenant utiliser le logiciel mis au point pour l'Inventaire.

Si c'est le Parlement qui a été choisi, au Zimbabwe, comme centre pour l'Inventaire de la gouvernance en Afrique, c'est pour d'autres raisons également. Comme, de par la Constitution, le Parlement vote des lois, qui visent la bonne gouvernance, la législature doit pouvoir utiliser une information provenant des partenaires de développement du pays. La base de données de l'Inventaire aide également les élus à préparer le budget, ce qui améliore l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle, en particulier face au gouvernement, dans l'utilisation que fait celui-ci des ressources que lui fournit la communauté des donateurs. L'Inventaire de la gouvernance en Afrique aide ainsi à renforcer les relations entre le Parlement et la communauté des donateurs ainsi que les liens entre les bases de données du parlement, du Ministère des finances, et de la présidence du Zimbabwe.

Mais surtout, grâce à l'Inventaire, les élus peuvent prendre connaissance des activités qui sont financées par la communauté des donateurs dans leurs circonscriptions ou dans d'autres emplacements du Zimbabwe. L'Inventaire peut également fournir une grande quantité d'informations sur l'action des organisations de la société civile à l'oeuvre dans différentes régions du pays au niveau local. Les élus et le Parlement dans son ensemble peuvent ainsi examiner les moyens d'assurer la complémentarité entre les activités publiques et non gouvernementales, c'est-à-dire qu'ils peuvent constater comment la législation et son application peuvent compléter ou renforcer les projets des ONG sur le terrain, et vice versa.

En outre, certaines des ressources fournies par les donateurs peuvent être utilisées pour accélérer les réformes que le Parlement introduit dans son

fonctionnement, dans le but d'encourager l'interaction entre la société civile et les dirigeants politiques, afin d'aménager entre la législature et les groupes locaux des contacts plus nombreux.

Dans l'ensemble, le processus de l'Inventaire de la gouvernance en Afrique, au Zimbabwe, encouragera la diffusion de l'information non seulement entre le Parlement et l'exécutif, mais également entre la législature et les citoyens, ce qui ne peut que faire mieux comprendre les liens qui peuvent exister entre la pauvreté et la façon dont le pays est gouverné. Le processus permet aussi de créer une base de données à partir de laquelle pourront être analysées les questions de gouvernance, et aider le parlement à créer et gérer des bases de données en général. La première phase s'achève. Une fois achevée, les résultats de l'entreprise seront discutés avec les élus, avec les dirigeants des ONG participantes, avec des organismes de la société civile et des représentants de la communauté des donateurs de façon à ce que l'on puisse décider comment diffuser au mieux l'information recueillie et déterminer les modalités du suivi.

Dans toute l'Afrique subsaharienne, le Département des affaires économiques et sociales et le PNUD espéraient que d'autres pays s'intéresseraient à la fois à l'Inventaire de la gouvernance en Afrique et aux processus du Forum pour les intégrer au niveau national. Au niveau international, notamment, grâce à la phase initiale de l'Inventaire de la gouvernance en Afrique dans chaque pays, on prévoit que le représentant national, comme l'élu zimbabwéen Kangai, ferait connaître aux participants, à chacun des forums successifs, les modalités de la collecte des données et de leur analyse dans chacun des deux processus.

## **RÉSUMÉ DES TRAVAUX ET RECOMMANDATIONS**

Le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, coprésidé par M. Abdoulie Janneh, Administrateur assistant et Directeur du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, et par Mme Lala Ben Barka, Secrétaire exécutive adjointe de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique a été officiellement ouvert par le Premier Ministre ougandais, le professeur Apollo Nsibambi, au nom de S. E. Yoweri Kaguta Museveni, Président de la République ougandaise le 1er septembre 2000, à Kampala (Ouganda). Lors de la cérémonie d'ouverture, des déclarations ont été faites par M. Janneh, M. Shinsuke Horiuchi, assistant spécial du Ministre des affaires étrangères japonais pour la communauté des donateurs, et par Mme Ben Barka, qui a prononcé le message adressé à la Conférence par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. On trouvera aux annexes 3 à 6 du présent rapport le texte de ces déclarations, ainsi que celui des déclarations de clôture, prononcées par M. Janneh et par le Vice-Président du Parlement ougandais, aux annexes 7 et 8.

Au cours de deux jours et demi de réunions en séance plénière ou dans des groupes de travail, les délégations ont échangé des informations sur la base des exposés faits par les représentants des pays et qui avaient été précédés par des consultations au niveau national. Des déclarations ont ainsi été faites par les représentants du Bénin, du Burkina Faso, de la Guinée-Bissau, de la Guinée équatoriale, du Kenya, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, de la Namibie, du Nigéria, de la République centrafricaine, du Sénégal et du Tchad.

## **L'état actuel des parlements africains**

La réunion a examiné en détail le fonctionnement des parlements africains en s'inspirant de l'étude conceptuelle et de l'analyse de la situation actuelle effectuée dans les exposés des différents pays. L'identité, dans les différents pays, des principales fonctions des parlements a été constatée : vote des lois, fonctions de représentation, contrôle du gouvernement. La Constitution apparaît alors comme un instrument fondamental donnant leur légitimité au pouvoir exécutif, à la législature et au pouvoir judiciaire, qui sont des institutions souveraines, et reconnaissant le caractère intangible de la séparation des pouvoirs. En théorie, les principes d'un bon gouvernement prennent racine dans une société, par une bonne combinaison des relations entre ces institutions étatiques au service de la population, dans le respect de la légalité, le respect des droits de l'homme, et avec la pleine participation de la société civile, les médias assurant de leur côté une fonction de surveillance.

La réunion a constaté que si, dans beaucoup de pays africains, le parlement reproduit le modèle légué par l'expérience coloniale, l'histoire propre de l'Afrique, ses religions, ses cultures, ses traditions ont également influencé la pratique actuelle des institutions et leurs relations.

Contrairement aux consultations précédentes, ce forum a consacré une plus grande proportion du temps imparti à des débats dans des groupes de travail au cours desquels ont été examinées les questions suivantes : relations entre le pouvoir exécutif et la législature, relations entre les élus et leur circonscription, organisations politiques et renforcement des réseaux régionaux. La réunion a dégagé les conclusions suivantes :

1. La plupart des pays africains se sont dotés d'un cadre constitutionnel qui définit sans ambiguïtés la souveraineté du parlement, en tant qu'institution d'État. Cependant, des contraintes de capacités résultant de la rareté relative des ressources humaines, matérielles et financières, le manque de précision des rôles et des attributions, l'accès insuffisant à l'information et à la technique, le rôle dominant, quoique évoluant graduellement, du pouvoir exécutif, le fait que certains parlementaires ne peuvent pas vraiment comprendre les questions essentielles sur lesquelles ils doivent légiférer, et la rareté des aptitudes à rédiger les projets, font que les parlements n'ont pas toujours la capacité voulue pour accomplir leurs fonctions essentielles.



2. La domination exercée par le pouvoir exécutif est particulièrement évidente s'agissant des questions financières, car le budget de l'État est déposé sur le bureau du parlement après qu'il a été préparé, sans que le parlement ait assez la possibilité et le temps de débattre de son contenu. Cela est constaté aussi dans les cas où le pouvoir exécutif négocie avec des partenaires extérieurs du développement des apports de ressources extérieures qui ont des incidences à la fois sur l'endettement du pays et sur la répartition des ressources. Le fonctionnement des commissions parlementaires créées pour assurer un contrôle approprié essentiel à l'activité de législation se trouve en partie amoindri dans ces circonstances.
3. Alors que la Constitution garantit la liberté d'expression, le contrôle des médias élargit encore le pouvoir de l'exécutif en faveur du parti au pouvoir au détriment des partis minoritaires. Cela limite leur aptitude à communiquer leurs propres vues. Cette situation est encore aggravée quand les organes de sécurité de l'État sont utilisés abusivement par l'exécutif. Le problème d'une amélioration de la gouvernance, alors, devient celui de l'essor du pluralisme politique.
4. Comme la plupart des constitutions africaines sont favorables au pluralisme politique, avec plusieurs partis, les organisations politiques sont de plus en plus fondées sur l'idée que les entités politiques doivent offrir des choix crédibles, raisonnables. L'existence de ces choix renforce la bonne gouvernance et est de nature à améliorer les chances de succès des stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable.
5. Il existe toujours, en Afrique, la perception que les organisations politiques ne sont pas parvenues à formuler l'intérêt national de leurs populations, en raison surtout des problèmes d'exercice du pouvoir, une mauvaise compréhension des rôles de chacun, l'insuffisance des ressources, l'absence de transparence, de tolérance et de souci de l'égalité politique, la population ignorant souvent ses droits civiques. Ce problème est encore aggravé quand les candidats sont choisis exclusivement sur les critères régionaux ou ethniques.
6. Un comportement efficace des partis politiques au sein du parlement, qu'il s'agisse de la majorité ou de la minorité, suppose que les parlementaires aient des ressources financières suffisantes, et notamment un minimum indispensable provenant du budget de l'État. On a ainsi mis l'accent sur la nécessité de l'équité, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes dans l'emploi des fonds remis aux partis politiques. En même temps, les participants se sont déclarés un peu préoccupés par le manque de transparence de la fourniture de financements privés aux partis politiques.

7. On s'est très généralement mis d'accord sur l'idée que le renforcement des réseaux de parlements africains, d'une part, et de réseaux réunissant des parlementaires, d'autre part, améliorerait le potentiel de solution des grands problèmes de développement posés par la mondialisation.

Le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique est convenu du rôle critique du parlement dans la bonne gouvernance et dans la consolidation de la démocratie. Les groupes de travail ont formulé les recommandations suivantes :

#### Dialogue et compromis entre l'exécutif et le parlement

1. L'efficacité du fonctionnement des parlements dépend de plusieurs facteurs, notamment l'aptitude des parlementaires ayant des convictions politiques différentes à créer un climat propice à un débat sur les questions d'importance nationale. Cela suppose un dialogue raisonnable, ouvert, des compromis, des échanges entre parlementaires, et des relations de coopération avec l'exécutif, toujours en respectant les différents rôles, mandats et responsabilités des institutions. Ce sont là les principaux éléments d'une maturité politique qui encourage la coopération, la tolérance, l'ouverture dans l'intérêt de l'édification du pays.

#### Améliorer les connaissances des parlementaires et la compétence professionnelle du personnel parlementaire

2. Tout doit être fait pour accroître les connaissances des parlementaires, par des cours d'orientation régulièrement organisés sur les principaux éléments de la bonne gouvernance. Cela doit être renforcé par des stages de perfectionnement professionnel sur les aspects techniques de la rédaction des lois, par l'accès à l'information et à la technologie, par une bibliothèque et des installations de documentation appropriées. Les parlementaires doivent pouvoir se faire aider par du personnel spécialisé capable d'entreprendre des recherches et des analyses sur les politiques envisagées, de façon que la législation votée soit bien conçue dans les domaines critiques du développement social et économique.

#### Améliorer le contrôle parlementaire, en particulier le contrôle budgétaire

3. Pour exercer un contrôle plus efficace sur les fonctions exercées par l'exécutif, en particulier s'agissant du processus budgétaire, il faut élaborer entre les deux institutions étatiques des relations de partenariat plus harmonieuses. Techniquement, il faut se mettre d'accord sur les mécanismes de suivi de l'exécution du budget – par exemple, dans le cadre des commissions parlementaires sur les dépenses publiques et les comptes publics. Le parlement doit également avoir accès à des connaissances spécialisées sur les questions de fiscalité, en ayant à sa disposition des spécialistes de la fiscalité, ou en faisant éventuellement appel aux organisations de la société civile qui possèdent ces connaissances spécialisées.

#### Vers un mode de scrutin proportionnel

4. La représentation des organisations politiques au parlement résulte du choix du mode de scrutin. Il est admis qu'un mode de scrutin représentant le plus efficacement tous les segments de la société est ce qui est le plus souhaitable. On y parvient par la proportionnelle, partielle ou totale, ou par la représentation des groupes d'intérêts spéciaux, compte tenu de la nécessité d'optimiser les relations entre les parlementaires et leurs électeurs. Le climat politique qui en résulterait contribuerait aussi à l'essor de la tolérance, indispensable pour la confection de lois consensuelles sur les grandes questions nationales.

#### Instruction civique et participation des circonscriptions

5. Il est également important de promouvoir une instruction générale, civique des électeurs, car cela contribue à une meilleure compréhension des rôles respectifs des parlementaires et des électeurs, et peut donc améliorer la participation des électeurs à la consultation électorale. Un aspect essentiel de la représentation, qu'exerce les parlementaires, et un indice d'un bon fonctionnement du parlement réside dans l'entretien de consultations systématiques et régulières avec leur circonscription, une bonne compréhension des questions examinées par la législature, une participation à cet examen, et une large utilisation des médias pour la diffusion de l'information sur le travail accompli par le parlement, dans les langues du pays. À ces activités peuvent participer les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales, les associations et le secteur privé, avec le financement voulu, de préférence d'origine nationale.

#### Améliorer la communication avec la société civile par des réseaux

6. Dans la mise en place de réseaux réunissant parlements et parlementaires, tout devrait être fait pour nouer et entretenir des liens avec les organisations de la société civile bien choisies, pour veiller à ce que la connaissance et l'information sur les pratiques optimales soient réellement partagées, à tous les niveaux, dans le continent africain, y compris par le canal d'Internet. On a recommandé que le PNUD joue à cet égard un rôle dans le renforcement des réseaux, par son réseau qui s'étend à l'Afrique tout entière, mais aussi en faisant appel à des ressources institutionnelles offertes par le système des Nations Unies dans sa totalité, en particulier sur des questions thématiques telles que l'endettement, la lutte contre le sida, les mécanismes de contrôle comptable.

# RÉFLEXIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

Le Forum s'est organisé en quatre groupes de travail, qui ont remis leurs rapports à la séance plénière, durant la deuxième partie de la réunion. Les rapports figurent en annexe au présent rapport final. Les délibérations ont porté sur quatre thèmes : a) la relation entre le pouvoir exécutif et la législature; b) la relation entre les élus et leur circonscription; c) les organisations politiques; et d) le renforcement des réseaux régionaux.

À la suite de débats caractérisés par leur franchise et par l'utilité des échanges sur des questions précises dans les groupes de travail, pendant une journée entière, les points suivants ont pu être dégagés.

## 1. La relation entre l'exécutif et la législature

### *Propositions et recommandations*

Les membres du Groupe de travail ont souligné les six points importants suivants :

- a) Étant donné l'interdépendance du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, il est essentiel, pour que le pays soit bien gouverné, qu'il existe une opposition constructive, loyale;
- b) Étant donné les tendances actuelles en matière de démocratie participative, les parlementaires devraient de plus en plus devenir des éléments facilitant le dialogue entre l'exécutif, le législatif et la société civile;
- c) L'étude des prévisions budgétaires suppose des discussions entre parlementaires, hauts fonctionnaires et membres des organisations de la société civile avant même d'être présentée formellement au parlement;
- d) Le parlement doit suivre la performance de l'action du gouvernement de façon fréquente pour s'assurer que le gouvernement se conforme aux crédits votés dans le budget;
- e) Étant donné que le pouvoir exécutif s'arroge une grande partie des spécialistes des questions financières et techniques, les parlementaires devraient pouvoir chercher des sources de connaissances spécialisées extérieures, en particulier dans la société civile ou auprès de parlementaires d'autres pays. À cette fin, les élus devraient pouvoir utiliser le mécanisme des auditions publiques et des réseaux parlementaires, et demander une aide spécialisée auprès de volontaires ou de consultants recrutés à cet effet;
- f) Il faut renforcer la société civile africaine pour qu'elle se mobilise, crée des réseaux capables de sauvegarder le changement par le processus électoral et d'assurer l'autonomie du parlement et de ses membres.

## *La relation entre les trois pouvoirs*

Les participants ont observé que si la séparation des pouvoirs était un facteur important dans une démocratie représentative, l'interdépendance du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire était également significative. Cette interdépendance peut être réalisée au mieux en définissant des objectifs généraux auxquels les trois pouvoirs devraient souscrire, en accomplissant leurs fonctions respectives. S'agissant du pouvoir législatif, l'autonomie du parlement est déterminée dans une large mesure par l'exécutif, comme le montre la façon dont les projets et propositions de loi sont présentés et débattus. Les questions politiques l'emportent souvent sur les principes juridiques, ce qui aboutit parfois à une législation mal conçue. Néanmoins, les membres du pouvoir exécutif ont besoin d'une critique constructive émanant des élus, plutôt que d'une opposition systématique.

Le parlement doit s'assurer que la législation reflète bien la volonté et les aspirations des citoyens, d'autant plus que la loi est sujette à interprétation par le pouvoir judiciaire. À ce sujet, les relations complexes entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont une grande importance. Même dans les pays où ce dernier est indépendant aux termes de la Constitution, les plus hauts magistrats sont désignés par le président, tandis que le parlement a le pouvoir de confirmer ou de rejeter ces nominations.

En outre, les parlementaires et les forces de sécurité doivent bien comprendre leurs rôles mutuels. Les membres des forces de sécurité doivent voter, participer à toutes les autres activités civiques comme les autres citoyens. Si on les exempte de l'obligation d'accomplir ces fonctions, on réduit, à leurs yeux, l'importance du respect de la loi, tandis que leur participation à la vie publique et leur accomplissement des obligations de bons citoyens tendent au contraire à prévenir le recours à la force armée pour préserver ou stabiliser les fonctions du pouvoir d'État.

Dans l'ensemble, cependant, les tendances actuelles de la démocratie appellent à redéfinir les rôles et les fonctions des élus. Les participants ont déclaré que les parlementaires devaient de plus en plus s'attacher à faciliter la concertation entre le pouvoir exécutif, la législature et la société civile. En fait, les relations entre les trois pouvoirs s'étendent inévitablement aussi à la société civile et à l'électorat en général. Même dans les rapports complexes entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire, ce dernier peut participer à un dialogue avec le gouvernement, par le biais de la participation aux travaux d'organisation de la société civile. Ainsi, au Zimbabwe, le Ministre de la justice est également membre de la Société juridique.

## *Les « cordons de la bourse »*

En Afrique, la faiblesse des recettes publiques fait qu'il est essentiel de fixer les priorités, et cette tâche est plus difficile encore en Afrique, pour les

parlementaires, que dans d'autres régions. Dans la plupart des pays africains, le parlement peut réduire mais ne pas augmenter les prévisions budgétaires du gouvernement – qui sont alors soumises, pour approbation, sans débat. Les participants ont noté qu'à moins que des commissions parlementaires puissent examiner avec soin les prévisions budgétaires, il faut envisager de mettre en place d'autres garanties contre les excès possibles du pouvoir exécutif.

De façon générale, il importe que les législateurs examinent le projet de budget avec les hauts fonctionnaires, au lieu de se borner à approuver ce qui est proposé globalement au parlement. Ces débats peuvent paraître contrevenir au principe de la séparation des pouvoirs, mais en fait ils sont nécessaires pour préserver une bonne circulation de l'information entre le gouvernement, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et même les membres de la société civile. Au Mozambique, par exemple, les élus n'ont que rarement les connaissances factuelles et techniques nécessaires pour débattre de questions relatives au financement quand celles-ci s'écartent du budget du parlement lui-même. Un participant a ainsi proposé que des consultations sur le processus budgétaire commencent avec la société civile; le Malawi a récemment adopté un système de consultations grâce auquel des membres de la société civile peuvent s'entretenir avec des ministres de façon à faire figurer les priorités des citoyens ordinaires, sur de nombreuses questions, dans le projet de budget, notamment s'agissant du maintien ou de l'abolition des subventions.

En outre, là où le gouvernement fonctionnait sur le système des recettes encaissées, les ouvertures de crédit approuvées par le parlement étaient modifiées par le Ministère des finances en fonction de ce qui se trouvait dans la caisse, c'est-à-dire les recettes publiques à un moment donné. Il était donc recommandé que le parlement suive fréquemment le fonctionnement du gouvernement, mensuellement parfois, pour assurer que les crédits ouverts étaient bien suivis, même quand les recettes étaient insuffisantes. À ce sujet, on a noté que les facteurs extérieurs pouvaient retentir sur l'activité du gouvernement dans un pays ou un autre, en particulier quand les recettes publiques étaient très insuffisantes. Il faut certes tenir compte de ces influences extérieures, mais le problème de l'Afrique est d'améliorer la collecte des impôts de façon que les gouvernements africains puissent agir indépendamment des conditionnalités dont est assortie l'aide financière extérieure. Des facteurs extérieurs peuvent également influencer le financement des candidats aux élections parlementaires, une tendance qui devrait éveiller la vigilance de tous les pays où des élections sont imminentes.

### *Le rôle de la société civile*

Dans beaucoup de pays africains, la société civile a joué un rôle décisif dans l'avènement ou le maintien du changement démocratique pacifique, en particulier par les élections. Maurice et le Sénégal en sont des exemples. La société civile doit être renforcée de façon à mobiliser son énergie et à avoir un

impact réel. Les électeurs doivent être conscients des exigences de responsabilité financière et de transparence comptable, à commencer par le droit du citoyen de choisir son représentant à l'abri de toute corruption ou coercition. Cela est particulièrement important quand les tribunaux sont amenés à connaître des actes du gouvernement ou du parlement et à les déclarer constitutionnels même quand l'opposition les remet en question. L'éveil civique du citoyen est donc nécessaire pour assurer l'autonomie du parlement et préserver les possibilités de changement par le biais des consultations électorales.

### *Les compétences et les capacités des élus*

Étant donné les développements politiques intervenus en Afrique depuis 1990, les connaissances financières et techniques du pouvoir exécutif l'emportent généralement sur celles des élus, et même du parlement en tant qu'institution. Les élus doivent donc être en mesure d'obtenir à l'extérieur des connaissances spécialisées, notamment dans la société civile, dans les réseaux parlementaires ou par le moyen des auditions publiques. Les secrétaires parlementaires peuvent également apporter une assistance notable à cet égard. Dans certains pays, où des experts sont recrutés pour examiner de près le processus budgétaire et instruire les élus à ce sujet, les fonctionnaires gouvernementaux doivent répondre à un certain nombre de questions au sujet du budget qu'ils proposent. D'autres législateurs ont également profité du recours à des experts volontaires.

## **2. La relation entre les élus et leur circonscription**

### *Propositions et recommandations*

Le Groupe de travail a proposé quatre points importants :

- a) Comme l'éveil civique du citoyen détermine tous les aspects de la relation entre l'élu et sa circonscription, l'instruction civique doit être un processus continu, impliquant la société civile et le secteur privé ainsi que les élus et les établissements d'enseignement;
- b) Les élus eux-mêmes doivent s'attacher à être des modèles de bonne gouvernance, en dépassant les clivages ethniques et idéologiques et, durant leur campagne électorale, ne pas faire de promesses irréalistes;
- c) Les gouvernements peuvent élargir le champ de l'instruction actuelle en soutenant les élus qui s'efforcent de susciter l'éveil des citoyens dans leur circonscription, en encourageant l'instruction civique à la radio dans les langues locales, et en diffusant les débats du parlement;
- d) Le mode de scrutin – « majoritaire à un tour » ou représentation proportionnelle, files d'électeurs venant voter ou bulletins secrets, etc. – doit être examiné avec soin en raison de son effet sur la représentation et sur la relation entre les élus et leur circonscription.

## *Instruction civique*

Comme l'éveil civique du citoyen détermine tous les aspects des relations entre les élus et leur circonscription, la prise de conscience politique doit être continue et large, se concentrer aussi sur l'éducation de l'électeur durant la campagne électorale. Les organisations non gouvernementales, les organismes religieux, les milieux d'affaires doivent participer à l'instruction civique. L'élu doit également avoir assez de temps et de ressources pour s'assurer que ses électeurs ont conscience des grandes questions politiques nationales, et il pourra utiliser pour cela la presse écrite ou parlée, ou encore des groupes non gouvernementaux agissant au niveau local. En outre, les pouvoirs publics peuvent envisager de radiodiffuser les débats du parlement.

Comme, en Afrique, c'est la communauté des donateurs qui finance actuellement une grande partie de l'activité d'instruction civique, l'État africain devrait, à long terme, assumer une partie de cette charge. En particulier, le gouvernement devrait soutenir l'organisation d'émissions de radio locale dans les langues locales.

Surtout, peut-être, l'élu doit être un modèle de bonne gouvernance. Cela signifie qu'il doit donner l'exemple de pratiques optimales, ne pas faire de promesses qu'il ne pourra tenir, et les tenir effectivement, et ne pas calquer son action sur les clivages ethniques ou identitaires. Jouer ce rôle de modèle est d'autant plus difficile que la circonscription peut être déchirée par des conflits, qu'elle peut avoir été ravagée par les effets d'une guerre civile, avec toutes ses ramifications.

## *Interprétations et attentes des électeurs à l'égard de leur représentant*

Dans beaucoup de régions, les électeurs considèrent leur député comme un lien entre l'État et la collectivité locale; il ou elle est donc censé(e) aborder les questions d'intérêt national de façon à ce que les électeurs en tirent des profits directs en espèces ou en nature. De ce fait, l'élu est perçu comme étant obligé d'aider à résoudre les problèmes personnels des électeurs, qu'il s'agisse du paiement des frais de scolarité, ou de donner par exemple son temps pour illustrer par sa présence une cérémonie familiale, ou encore on attend de lui qu'il offre à la collectivité des routes, des centres de soins, des écoles, des équipements comparables – ce qui peut aussi avoir l'avantage de créer directement des emplois pour des électeurs. Les participants sont généralement convenus que des ressources devraient être allouées à une action d'éveil de l'électeur, pour que celui-ci regarde au-delà des intérêts étroitement locaux.

## *Le contact entre l'élu et les électeurs*

Plusieurs facteurs empêchent un contact permanent entre l'élu et sa circonscription : facteurs géographiques comme la distance de la capitale, la taille de la circonscription, les moyens de transport et de communication existants.



Mais dans beaucoup de régions il faut citer aussi les problèmes de sécurité qui font gravement obstacle à des relations continues. L'élu doit alors faire usage des systèmes publics de diffusion de l'information et dans certains cas des moyens de transport et de protection financés par l'État. S'il est soucieux de voir appliquer efficacement les projets retenus pour sa circonscription, l'élu doit également se familiariser avec le fonctionnement des ministères techniques s'occupant du domaine qui intéresse particulièrement ses électeurs.

Des contacts officieux ont également joué un rôle important dans l'entretien des relations entre l'élu et sa circonscription. En pareil cas, l'épouse (ou l'époux) joue souvent un rôle important en développant des liens réels et en communiquant de façon continue avec l'électorat.

### *Le mode de scrutin et son effet sur la représentation politique*

Les participants ont examiné les différents mérites du mode de scrutin à majorité simple à un tour, et du mode de scrutin proportionnel, notant que ces deux systèmes avaient le potentiel de fomenter des rivalités fondées sur l'appartenance ethnique. Cependant, au Nigéria, pays qui applique un mode de scrutin à majorité simple à un tour, tout parti politique qui demande son inscription doit atteindre un certain pourcentage de vote dans chaque région pour qu'on le considère comme représentant réellement des intérêts nationaux. Par contraste, au Kenya, n'importe qui peut créer un parti politique. Dans beaucoup de pays appliquant le mode de scrutin proportionnel comme l'Afrique du Sud, le mode de scrutin a aidé des groupes défavorisés à obtenir des sièges au parlement. Mais au Lesotho, qui applique le scrutin à majorité simple, le parti au pouvoir s'est arrogé 79 des 80 sièges du Parlement en 1998, alors qu'il n'obtenait que 60 % des voix. Cela a entraîné une crise, et l'Autorité politique intérimaire a recommandé alors un nouveau mode de scrutin favorisant une certaine proportionnalité, aux élections de 2001.

Les participants ont également examiné les opérations matérielles du scrutin : les électeurs peuvent faire la queue pour voter, ou au contraire, ils peuvent se rendre à un isolement; la première méthode peut être utile dans des élections primaires, où les candidats ont été choisis, mais ne saurait l'être dans les élections à l'échelon national.

## **3. Organisations politiques**

### *Propositions et recommandations*

Les participants ont dressé une liste de huit conditions à remplir pour favoriser un climat politique de tolérance, d'ouverture, de dialogue et de volonté de compromis entre organisations politiques et au sein de celles-ci – en d'autres termes, *se mettre d'accord sur l'idée qu'on peut ne pas être d'accord.*

- a) L'instruction civique et l'enseignement général de la population, dans son ensemble, sont des conditions nécessaires d'une bonne gouvernance;
- b) Tous les partis doivent adopter des principes internes démocratiques, en particulier s'agissant du choix de leurs dirigeants, du changement des dirigeants, de la transparence, et de l'élaboration de leurs programmes politiques;
- c) Pour aider les parlementaires à faire mieux leur travail, plusieurs facteurs doivent être réunis :
- L'accès à l'information, par des bibliothèques, des installations de recherche, l'informatique,
  - La formation aux techniques du débat parlementaire, et une assistance qui devrait être fournie par du personnel législatif bien choisi,
  - L'amélioration des équipements, notamment des bureaux, des salles de réunion des commissions, et du matériel indispensable,
  - Une incitation à franchir les limites des partis pour travailler avec d'autres, au sein du parlement et en dehors,
  - Le perfectionnement professionnel du personnel parlementaire;
- d) Un organisme indépendant et efficace chargé d'organiser les élections : tous les partis devront y être représentés, ils devront avoir des ressources suffisantes, des pouvoirs et des attributions leur permettant de gérer au mieux la consultation électorale. En outre, le mode de scrutin doit être conçu de façon à assurer une bonne représentation de tous les milieux sociaux au parlement, notamment des catégories sociales spécifiques telles que les femmes, les minorités, les groupes vulnérables, ainsi que d'autres groupes socio-professionnels;
- e) Les partis politiques, de la majorité ou de l'opposition, doivent recevoir un financement public en fonction de critères tels que leur représentativité, et les ressources que le pays peut consacrer aux élections. Les mécanismes de contrôle financier et de transparence doivent être en place afin que l'on puisse suivre toutes les sources de financement intérieures et extérieures. Malgré la pauvreté de l'Afrique, les membres des partis politiques doivent pourtant s'efforcer de soutenir financièrement leurs propres partis, et ils doivent également obtenir une assistance en nature, de façon que l'aide des donateurs puisse être plus légitimement considérée comme un complément d'un financement local, car elle ne saurait le remplacer entièrement;
- f) Il faut des moyens particuliers de protéger les partis d'opposition pour améliorer leur participation à la vie politique. Une loi doit être votée, des règlements doivent être codifiés pour accorder un statut particulier à l'opposition de façon à garantir :

- Sa participation aux décisions et à la structure même du parlement, notamment au bureau du parlement et aux commissions parlementaires,
- Une protection adéquate, une sécurité suffisante des membres de l'opposition,
- Une absence de discrimination dans la fonction publique et dans l'adjudication de contrats,
- Un accès équitable aux médias d'État.

Les partis d'opposition doivent utiliser ces facilités et ces ressources de façon responsable et constructive. Au parlement, ils doivent s'abstenir de paralyser systématiquement le fonctionnement de la législature, montrant ainsi leur loyauté à l'idée même de représentation démocratique. Les partis politiques doivent, de façon générale, s'abstenir de toute violence verbale ou physique dans l'expression de leurs vues ou quand ils cherchent à parvenir au pouvoir;

- g) L'aide des donateurs doit aller en priorité à l'instruction civique, à la création de capacités parlementaires, à l'aide aux commissions électorales, et à des projets menés localement susceptibles d'améliorer la gouvernance et le développement;
- h) Le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique devrait faire l'objet d'un suivi prenant au moins deux formes :
  - La vérification de l'application de ces recommandations, avec un rapport d'activités sur leur application, qui serait remis au cinquième Forum,
  - L'intégration, par les membres de parlement pris isolément, de ces recommandations dans la législation nationale, qui devrait comprendre des dispositions d'application.

### ***Les organisations politiques et la bonne gouvernance***

Les membres du Groupe de travail ont constaté que la plupart des constitutions africaines étaient favorables au pluralisme politique. Les organisations politiques doivent donc permettre aux parlements de représenter des tendances sociales différentes, encourager une bonne gouvernance et devenir des instruments d'élimination de la pauvreté et de développement. L'une des conditions préalables de cette bonne gouvernance est l'existence d'un mode de scrutin encourageant une représentation équitable au parlement. Pour les participants, la notion d'*organisation politique* va bien au-delà de l'acception usuelle du terme *parti politique*, pour englober des entités politiques offrant des choix crédibles et raisonnables aux électeurs, qui ont peu de chance d'avoir acquis déjà une compétence civique. Les partis politiques africains eux-mêmes sont encore en voie de maturation, et il faut pour cela les aider.

## *La portée et le rôle des partis politiques*

Les partis politiques n'ont pas pu formuler l'intérêt des citoyens pour les raisons les plus diverses : la prolifération des partis a eu tendance à renforcer les effectifs des partis au pouvoir. Bien souvent, l'opposition est mal dirigée. En fait, beaucoup de partis politiques, notamment d'opposition, sont constitués autour d'une seule personne ou pour des raisons tribales sans véritable programme de développement. Souvent, ces groupes sont constitués dans le but principal d'avoir accès à des ressources plutôt que pour formuler une problématique politique. De plus, il y a très largement un malentendu sur le rôle du parti majoritaire et de l'opposition, ce qui a entraîné une domination écrasante, par les partis au pouvoir, au sein du parlement et en dehors de celui-ci. Cela a étouffé le débat constructif sur les grandes questions nationales. Enfin, tous ces facteurs sont encore compliqués par l'insuffisance des ressources matérielles, financières et humaines ainsi que par l'absence de volonté d'ouverture et d'équité. Dans ce contexte, on a souvent constaté que si les partis d'opposition s'efforcent de paralyser le travail du parlement, et y parviennent souvent, c'est en raison de la frustration qu'ils éprouvent devant le manque de coopération du parti au pouvoir ou en raison d'un malentendu sur le rôle de l'opposition dans une démocratie représentative.

Le pluralisme politique effectif suppose que les partis ont accès à des ressources financières, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition. Cependant, la pauvreté de masse a empêché un financement des partis par les cotisations des membres. Actuellement, les partis au pouvoir ont plus largement accès aux ressources, car leurs membres ont dirigé des ministères et habituellement d'autres grandes administrations publiques.

De ce fait, les médias contrôlés par l'État favorisent généralement le parti au pouvoir, déniaient aux partis d'opposition la possibilité de communiquer avec l'électorat. En outre, une culture politique d'intolérance a souvent accepté une victimisation systématique des membres de l'opposition, parfois des fonctionnaires perçus comme sympathisants de l'opposition. Non seulement les organes d'État – police et armée comprises – sont utilisés pour intimider l'opposition ou la réduire au silence, mais aussi les partis d'opposition n'ont pas accès à ces organes d'État, qui devraient pourtant assurer leur protection.

## **4. Renforcement des réseaux régionaux**

### *Propositions et recommandations*

Le Groupe de travail a proposé les six idées suivantes :

- a) Au niveau sous-régional ou régional les réseaux devraient faciliter la participation des parlementaires, en général, plutôt que celle des représentants du pouvoir exécutif ou des élus choisis par lui;
- b) Les réseaux parlementaires africains devraient se développer, et être

- guidés par des Africains, plutôt que par des membres d'organisations de développement extérieures à l'Afrique;
- c) En dépit de l'importance des réseaux *institutionnels*, il faut examiner les besoins d'aide de réseaux *sectoriels* flexibles, et cela pour deux raisons :
- Ces réseaux attirent les parlementaires les plus engagés dans leurs secteurs et de ce fait créent des liens de participation durable,
  - Les réseaux d'institutions se heurtent souvent à un ensemble si vaste de questions qu'ils ne peuvent examiner efficacement l'une quelconque d'entre elles;
- d) Les parlementaires ne peuvent se dérober à l'obligation de diffuser l'information qu'ils ont recueillie et échanger dans leurs réseaux respectifs, au profit de leur circonscription, des organisations de la société civile, des instituts de recherche et autres acteurs intéressés;
- e) Un examen de l'efficacité des nombreux réseaux législatifs existant actuellement en Afrique devrait être mené aux niveaux national, sous-régional et régional afin de préciser leur impact sur le travail des parlements et des parlementaires;
- f) Une base de données Internet devrait être créée pour recueillir la profusion d'informations qui existent dans les réseaux institutionnels, fonctionnels et thématiques.

### ***Les réseaux existants, aux niveaux national, sous-régional et régional***

Les membres du Groupe ont constaté que s'il existait de nombreux réseaux de parlementaires en Afrique aux niveaux national, sous-régional et régional, leur impact sur le travail parlementaire restait inconnu. Il faut donc étudier plus avant les réseaux existants afin de révéler à la fois les pratiques optimales, les enseignements qui pourraient être dégagés des échecs, que ceux-ci aient trait à des questions précises ou à des fonctions parlementaires en soi, ou que ces enseignements viennent d'Afrique ou d'autres régions du monde. Les participants ont également constaté que plusieurs réseaux sous-régionaux et régionaux étaient guidés par des directives émanant de l'exécutif des pays membres et que l'essentiel de leur financement venait de l'extérieur de l'Afrique. Les membres du Groupe qui sont des parlementaires ou des représentants de la société civile ont fait observer que ces facteurs tendaient à déterminer qui assistait aux réunions de réseaux ou d'ensembles de réseaux, ainsi que le type de contribution de fond apportée à ces réunions – ce qui, à son tour, permettait aux représentants de l'exécutif de recueillir des informations et des connaissances, ce qui contribuait à leur aptitude à dominer les parlements et les parlementaires.

### ***Structuration institutionnelle ou sectorielle des réseaux***

Les participants ont distingué entre des réseaux qui sont essentiellement axés sur les institutions de ceux qui visent essentiellement les individus. Les

premiers, qui réunissent plusieurs parlements, peuvent être le plus indiqué pour améliorer les capacités institutionnelles, et notamment par exemple les procédures de fonctionnement susceptibles d'améliorer le processus parlementaire lui-même. Les seconds, qui sont composés de divers parlementaires habituellement très actifs dans l'examen des questions sectorielles, seraient particulièrement compétents pour examiner des questions spécifiques telles que la parité hommes-femmes et la lutte contre la corruption. En intégrant les réseaux institutionnels concernés par les fonctions parlementaires et ceux qui s'occupent principalement de politiques particulières on risquerait d'affaiblir ces derniers.

### ***Les rôles de l'assistance technique pour le développement***

Faisant valoir que les bases de données et autres formes d'assistance technique directe pour améliorer le potentiel opérationnel et administratif des réseaux, les participants ont souligné qu'il importait que les partenaires de développement renforcent les liens entre réseaux interafricains à tous les niveaux. Le but d'une telle assistance, cependant, devrait être de rendre ces réseaux autonomes et capables d'obtenir d'autre financement, faute de pouvoir en dégager eux-mêmes. Cela pourrait être obtenu en faisant intervenir les milieux d'affaires africains dans la constitution progressive des réseaux.

### ***Moyens d'élargir les possibilités d'échange d'informations entre réseaux sous-régionaux susceptibles de renforcer les parlements nationaux***

Les participants ont marqué un net intérêt pour l'idée de créer une base de données sur Internet afin de recueillir la profusion d'informations présentes dans les réseaux institutionnels, fonctionnels et thématiques. La base de données recueillerait les données d'expérience acquises par les parlements et les parlementaires, de façon que puissent y avoir accès non seulement d'autres parlementaires mais aussi la société civile, les bureaux d'études et centres de réflexion sur les politiques et autres acteurs essentiels de façon qu'il puisse y avoir un véritable échange d'idées et d'opinions. Fréquemment, les organisations de la société civile sont privées d'informations sur ce qui se passe au-delà de leur localité, de sorte qu'un réseau parlementaire pourrait les aider à coordonner leurs activités et à tenir des ateliers ou organiser des campagnes d'éducation capables de favoriser l'éveil civique des électeurs.

Les parlementaires ont besoin d'échanger des informations sur la nature et les manifestations des questions spécifiques qui se posent dans des pays donnés afin de mieux connaître la situation de leur propre pays. Ils doivent également savoir ce qui a été fait pour résoudre le problème en question, disposer d'information sur les échecs comme sur les succès, ce qui est critique pour une question telle que la corruption. L'expérience du Réseau des parlementaires africains contre la corruption, par exemple, a montré non seulement que l'établissement de réseaux entre parlementaires d'un pays donné était facile, mais qu'elle offrait la possibilité de diffuser des informations dans des réseaux aux niveaux sous-régional et régional.

## LES PROCHAINES ANNÉES

On a proposé que le prochain Forum sur la gouvernance en Afrique, FGA V, devrait se concentrer sur l'administration locale. Le Gouvernement mozambicain a offert d'accueillir cette réunion qui pourrait avoir lieu en 2001. Ceux qui ont apporté une contribution au FGA IV ont fait valoir qu'un examen des parlements africains devait être suivi par un examen de la gouvernance au niveau local, dans toute la région, et de la façon dont la participation locale pouvait avoir un effet sur la gouvernance aux niveaux national, sous-régional, régional et peut-être même mondial.

Avant cette date, cependant, outre la poursuite des travaux de compilation et d'analyse des données menés dans le programme de l'Inventaire de la gouvernance en Afrique et dans les processus du FGA évoqués dans l'introduction au présent rapport, le PNUD et la CEA entreprennent une évaluation du processus du Forum jusqu'à présent. Cette évaluation portera sur des questions telles que l'établissement d'un consensus sur les questions de gouvernance, et l'impact du Forum aux niveaux national et international y compris dans les groupes consultatifs de la Banque mondiale et les tables rondes du PNUD, la durabilité du processus du FGA lui-même, en particulier au niveau national, la mobilisation et la coordination des ressources, la contribution du FGA à l'établissement de partenariats entre gouvernements africains, société civile et partenaires du développement de l'Afrique, la méthode suivie par le FGA, y compris la sélection des participants et des ONG et associations et la qualité technique des communications au Forum, les thèmes retenus par lui et leur continuité, et l'intégration des deux entreprises que sont le FGA et l'Inventaire de la gouvernance en Afrique.

Une équipe de trois consultants, qui sont spécialistes des problèmes de gouvernance en Afrique, a été chargée de mener l'évaluation, qui est prévue pour être terminée en février 2001. Leur tâche inclut non seulement un examen des documents du FGA, des ouvrages cités en référence et des matériaux réunis, notamment grâce à des entretiens avec les consultants de forums antérieurs, mais aussi des visites sur le terrain dans les pays qui accueillent le Forum et un échantillon de pays participants et de pays donateurs, ainsi qu'un examen des sessions tenues avec les partenaires du FGA, la CEA et le PNUD, ce dernier dans les bureaux de pays et au siège à New York.

Il est prévu que cette étude contribuera aux prochaines évaluations du Nouvel Ordre du jour pour le développement de l'Afrique et à l'Initiative du système des Nations Unies pour l'Afrique, dont un élément important est précisément le Forum sur la gouvernance en Afrique.

# **ANNEXES**

Quatrième Forum sur la gouvernance  
en Afrique (FGA-IV)

La contribution du processus parlementaire  
au renforcement de la gouvernance en Afrique

Kampala, Ouganda, 1er au 3 septembre 2000



## Annexe 1

### Ordre du jour

***Vendredi, 1er septembre 2000***

9 h 30 – 10 h 30 ***Déclarations liminaires***

- M. Abdoulie Janneh, Administrateur assistant, BRA, PNUD
- Mme Lalla Ben Barka, Secrétaire exécutive adjointe, CEA (ONU)
- M. Shinsuke Horiuchi, Assistant spécial du Ministre japonais des affaires étrangères et Ambassadeur auprès du Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD)
- Gouvernement ougandais

10 h 30 – 10 h 45 ***Introduction à la structure et à la méthodologie du FGA- IV***

10 h 45 – 11 h 15 ***Pause café***

11 h 15 – 13 h 45 ***Exposés des pays en séance plénière***

13 h 45 – 15 h ***Déjeuner***

15 h – 16 h 30 ***Réunion des groupes de travail***

Groupe de travail I : Relations entre l'exécutif et le législatif;

Groupe de travail II : Relations entre les parlementaires et leurs électeurs;

Groupe de travail III : Organisations politiques;

Groupe de travail IV : Renforcement des réseaux régionaux

19 h – 21 h ***Réception organisée par le PNUD***  
Nile Hotel International, Kampala

## ***Samedi, 2 septembre 2000***

- 9 h – 11 h *Réunions des groupes de travail (suite)*
- 11 h – 11 h 30 *Pause café*
- 11 h 30 – 13 h *Réunions des groupes de travail (suite)*
- 13 h – 15 h *Déjeuner*
- 15:00 – 17:00 *Exposés et débats des groupes de travail en séance plénière*
- 19 h – 21 h *Réception organisée par le Gouvernement ougandais*  
Lieu de la réception : Nile Hotel International, Kampala

## ***Dimanche, 3 septembre 2000***

- 9 h – 11 h *Débat en séance plénière (suite)*
- 11 h – 11 h 30 *Exposé de l'Inventaire de la gouvernance en Afrique*
- 11 h 30 – 13 h *Déjeuner*
- 13 h – 14 h *Observations et déclarations de clôture*
- Nations Unies/PNUD
  - Gouvernement ougandais

## **Liste des participants**

### **PAYS AFRICAINS PARTICIPANTS**

#### **BÉNIN**

Guy Amedee Ajanohoun  
Parlementaire

Ismael Tidjani-Serpos  
Parlementaire

#### **BURKINA FASO**

Mahama Sawadogo  
Parlementaire

Emile Paré  
Parlementaire

Jean Marie Boro

#### **GUINÉE-BISSAU**

Soares Sambu  
Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale

Carlos Costa  
Président de la Commission permanente de l'administration intérieure

#### **GUINÉE ÉQUATORIALE**

Batho Obam Nsue Mengue  
Député

#### **KENYA**

Gitobu Imanyara  
Parlementaire

David Kombe  
Parlementaire

Musikari Kombo  
Parlementaire

Murumba Werunga  
Secrétaire adjoint du Parlement

## **LESOTHO**

Victor Leketekete Ketso  
Parlementaire

Peter Nau Khadi  
Secrétaire adjoint  
Assemblée nationale

## **MALAWI**

Sam Mpasu  
Président de l'Assemblée nationale

J. B. Kalaile  
Président de la Commission électorale du Malawi

A. I. Mussa  
Administrateur de programme  
Comité interministériel

Antony Livuza  
Assistant personnel du Président de l'Assemblée

## **MOZAMBIQUE**

Veronica Nataniel Macamo  
Vice-Présidente de l'Assemblée

Vicente Zacarias Ululu  
Parlementaire

Teodato Hunguana  
Parlementaire

Obede Baloi  
Consultant

## **NAMIBIE**

Kaire Mbuende  
Parlementaire

E. G. Kaiyamo  
Parlementaire

## **NIGÉRIA**

Ibrahim Mantu  
Parlementaire  
Vice-Président du Sénat

Ali Modu Sheriff  
Parlementaire  
Président du Sénat

## **OUGANDA**

Apollo Nsibambi  
Premier Ministre

Rebecca A. Kadaga  
Ministre des affaires parlementaires

James Mwandha  
Député représentant les handicapés

Nobert Mao  
Parlementaire, municipalité de Gulu

Gilbert Bukenya  
Parlementaire, Busiro North

Salaama Musumba  
Parlementaire, Bugabula South

Okwir Rwaboni  
Parlementaire chargé de la jeunesse

Ken Lukyamuzi  
Parlementaire, Lubaga South

Okullo Epak  
Parlementaire, Oyam South

Omara Atubo  
Parlementaire Otuke

Alleluya Ikote  
Parlementaire, Pallisa

Winnie Babihuga  
Parlementaire, Rukungiri

Mike Mukula  
Parlementaire, Municipalité de Soroti

Elly Karuhanga  
Parlementaire, Nyabushozi

Mariano Drametu  
Parti démocrate

Badru Wegulo

James Rwanyarare  
*Uganda People's Congress*

Omony-Ogaba Alfred  
Ministre d'État aux sports

Benigna Mukiibi  
Ministre d'État aux caisses de retraite

Basoga Nsadhu  
Ministre de l'information

Muruli Mukasa  
Ministre de la sécurité

Kweronda Ruhemba  
Ministre du contrôle économique

Patrick A. Okumu-Ringa  
Parlementaire

Ben Wacha  
Parlementaire

Zachary Olum  
Parlementaire

Nabutaala Nabisi  
Parlementaire

Augustine B. Kayonga  
Présidente de district

Peter Lokeris  
Ministre des affaires karamoja

Robert Kitariko

Adrian Sibo

John Ntimba

Zirabamuzaale

Boney Katatumba

Ruth Nankabirwa  
Ministère d'État, Luwera Triangle

Reagan Okumu  
Parlementaire

Akwaro Odwang  
Parlementaire

Abu Dominica  
Parlementaire

Owiny Dollo  
Parlementaire

Beatrice Kiraso  
Parlementaire, Kabalore

A. Ruzindana  
Parlementaire, Ruhaama

Winnie Byanyima  
Parlementaire, Mbarara

Peter Matovu  
UOC

Alfred Olwa (Rev.)

## **RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE**

Marie Wafio  
Parlementaire

Maurice Saragba  
Haut Commissaire chargé de la politique de la décentralisation  
et de la régionalisation

## **SÉNÉGAL**

Seydou Touré  
Directeur de Cabinet

Mamadou Samb  
Conseiller technique  
Ministère de l'économie et des finances

## **TCHAD**

Célestin Topona  
Deuxième Vice-Président de l'Assemblée nationale

Bolou Yosko  
Député

## **OBSERVATEURS, PAYS AFRICAINS**

### **ANGOLA**

Zefereino Estavao Juliana  
Parlementaire

Jose Martins Kabina  
Parlementaire

### **GHANA**

F. W. Blay  
Parlementaire

Samuel Oppong  
Parlementaire

### **ZIMBABWE**

K. M. Kangai  
Parlementaire, ZANU-PF

T. Khupe  
Parlementaire, MDC

L. Chiwandamire  
Administration parlementaire



## ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)

### ARAB RESEARCH CENTRE (Égypte)

Helmi Shaarawi  
Directeur

### FEMMES AFRICA SOLIDARITÉ

Shirin Aumeeruddy-Cziffra  
Membre du Conseil (Maurice)

### FORUM DES DIRIGEANTS AFRICAINS (Nigéria)

Ayodele Aderinwale  
Directeur

### FORUM FOR WOMEN IN DEMOCRACY – FOWODE (Ouganda)

Winnie Byanyama  
Parlementaire et Présidente

### GERDDES (Côte d'Ivoire)

Martin Bleou  
Président

### INSTITUT AFRICAIN POUR LA DÉMOCRATIE (Sénégal)

Aboubakry Ba  
Directeur

### INSTITUTE FOR DEMOCRACY (Afrique du Sud)

Richard Calland  
Directeur de programme

### NETWORK OF AFRICAN WOMEN IN POLITICS (Ghana)

Hawa Yakubu  
Directeur exécutif

### OBSERVATOIRE DES DROITS DE LA FEMME ET DE L'ENFANT – ODEF (Mali)

Diarra Fatoumata Dembélé  
Présidente

### ORGANIZATION OF RURAL ASSOCIATIONS FOR PROGRESS – ORAP (Zimbabwe)

Thandiwe Connie Nkomo  
Coordonnateur exécutif

### RÉSEAU INTERNATIONAL POUR LES ACTIVITÉS DES FEMMES AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ– GROOTS (Kenya)

Esther Mwaura-Muiru  
Planification sociale

**SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS**  
**(Afrique du Sud)**  
Francis Kornegay

**THE SOCIAL DEVELOPMENT NETWORK (Kenya)**  
Prof. Oyigu

## **DONATEURS**

### **JAPON**

Shinsuke Honiuchi  
Assistant spécial au Ministre des affaires étrangères  
Ministère des affaires étrangères

Hajime Iwama  
Deuxième Secrétaire, Ambassade du Japon, Ouganda

### **PAYS-BAS**

Matthieu A. Peters  
Ambassadeur  
Ouganda

### **ROYAUME-UNI**

Tim Williams  
Conseiller résident sur la gouvernance  
Ouganda

### **SUÈDE**

Henrik Hammargren  
Premier Secrétaire  
Conseiller régional aux droits de l'homme et à la démocratie  
Ambassade de Suède, Ouganda

## **ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES**

### **BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (BAD)**

Ali Bourhane  
Conseiller principal à la gouvernance

### **COALITION MONDIALE POUR L'AFRIQUE**

Aileen Marshall  
Conseiller principal

## **ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE (OUA)**

Daniel Antonio  
Ambassadeur  
Sous-Secrétaire général

## **ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE**

Moussa Makan Camara  
Représentant permanent auprès de l'OUA et de la CEA Éthiopie

## **ORGANISMES DES NATIONS UNIES, ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

### **COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (CEA)**

Lalla Ben Barka  
Secrétaire exécutive adjointe

James Nxumalo  
Directeur  
Division de la gestion du développement

Getachu Demeke  
Coordonnateur  
African Centre for Civil Society

### **COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES**

Olatumboe Ige

### **DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES (SECRÉTARIAT DE L'ONU)**

Ruth Bamela Engo  
Économiste principale

John-Mary Kauzya,  
Conseiller interrégional

Gherardo Casini  
Conseiller

Stefan Lock  
Associate expert

### **FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

Zia Ebrahim-Zadeh  
Représentant résident  
Ouganda

**PNUD/Bénin**

Martin Klaucke  
Économiste

**PNUD/BRA**

Abdoulie Janneh  
Administrateur assistant et Directeur du Bureau régional pour  
l'Afrique

Agostinho Zacarias  
Conseiller principal en matière de politique de la gouvernance

Kyo Naka  
Conseiller spécial en matière de gouvernance

Zemenay Lakew  
Conseillère principale

James Katorobo  
Conseiller principal

Josiane Ntiyankundiye  
Assistante de programme

Gabriella Charles  
Assistante de programme

**PNUD/Ouganda**

Daouda Toure  
Représentant résident

Haruna Kyamanywa  
Représentant résident assistant

**PNUD/SOUTHERN AFRICAN SUBREGIONAL RESOURCE FACILITY (SURF)**

Joseph L. M Mugore  
Chef, Conseiller en matière de politique de développement  
et de gouvernance  
Zimbabwe

**UNESCO**

Paul Vitta  
Directeur  
Bureau du Kenya

## **UNION INTERPARLEMENTAIRE**

Martin Chungong

Directeur chargé du Programme pour l'étude et la promotion  
d'institutions représentatives

## **UNOPS**

Khadidiatou Sylla-Ba

Administrateur adjoint pour la mise en oeuvre des projets,  
Section Afrique

## **PERSONNES RESSOURCES**

Momodou N. Darboe

Thierno Kane

Ahmed Mohiddin

Jacqueline Nkoyok

Tandeka Nkiwane

## **CONSULTANTS**

Augustine Ruzindana

Joseph Henry Mensah

Ayo Obe

Trevor Gordon-Somers

### Annexe 3

#### DÉCLARATION D'OUVERTURE DE M. ABDOULIE JANNEH ADMINISTRATEUR ASSISTANT ET DIRECTEUR DU BUREAU RÉGIONAL DU PNUD POUR L'AFRIQUE

Je tiens d'abord à remercier le Gouvernement ougandais de la générosité avec laquelle il accueille ce Forum, ici à Kampala, et le peuple ougandais qui nous donne des marques particulières de son hospitalité. C'est pour moi un honneur et un privilège que d'être ici.

J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à tous les délégués, membres des gouvernements, parlementaires, présidents de parlement, représentants d'organisations de la société civile et des partis politiques qui ont répondu à notre invitation à venir ici pour échanger des vues sur un thème essentiel pour le développement de l'Afrique. Votre présence ici porte témoignage de l'importance que vous accordez au Forum sur la gouvernance en Afrique et surtout aux questions de gouvernance dans le continent africain.

Je tiens aussi spécialement à remercier et saluer les donateurs, en particulier la Norvège, le Japon, la Suisse et la Commission européenne. Leur générosité a beaucoup contribué au succès de la série de Forums sur la gouvernance en Afrique dont le premier a eu lieu en 1997. Cette générosité est un important témoignage de l'étroite coopération qui s'est nouée entre les organismes de développement, la communauté des donateurs et les pays hôtes.

Je tiens aussi à remercier nos partenaires de développement, aux niveaux national et international. Ce sont les véritables acteurs de ce Forum. La constance de votre volonté de partager les données d'expérience, de faire connaître les pratiques optimales et de faire progresser la bonne gouvernance en Afrique ont fait de ce Forum une manifestation précieuse, dont l'intérêt est durable. Nous sommes convaincus que la recherche déterminée, et une promotion active des meilleures pratiques en matière de gouvernance serviront en fin de compte à renforcer la détermination et la capacité de chaque pays de surmonter la pauvreté, résoudre le problème de la dette, apaiser les conflits, enrayer le fléau du sida –, autre énorme obstacle au développement des pays africains à ce jour.

Mesdames et messieurs,

Depuis le premier Forum tenu à Addis-Abeba en 1997, le Forum sur la gouvernance en Afrique a cherché à réaliser cinq grands objectifs :

1. Élaborer un consensus entre pays africains sur les priorités africaines en matière de gouvernance;
2. Encourager des consultations durables entre acteurs nationaux sur les questions de gouvernance dans le gouvernement et la société civile;

3. Approfondir la collaboration entre pays africains et partenaires du développement, au sein de la communauté internationale, sur les éléments essentiels de la bonne gouvernance, comme moyen d'accroître les ressources à consacrer à des programmes nationaux;
4. Utiliser la série des Forums sur la gouvernance en Afrique pour stimuler dans les divers pays une action de suivi des politiques et des programmes;
5. Et enfin, institutionnaliser la volonté manifestée aux niveaux national, régional et continental d'améliorer la gouvernance dans toute l'Afrique.

La Commission économique pour l'Afrique et le PNUD sont les deux organismes qui guident le processus du Forum sur la gouvernance en Afrique et ils peuvent signaler que nous avons accompli un chemin considérable. Mais il reste encore beaucoup à faire. Plusieurs pays ont adopté des programmes en matière de gouvernance, officialisé les consultations et mis en place des stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté, partant de l'hypothèse que la bonne gouvernance est d'importance essentielle. D'autres ont introduit des réformes tendant à améliorer l'efficacité, la participation, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le domaine économique et social. D'autres encore ont présenté des programmes en matière de gouvernance aux réunions des groupes consultatifs de coordination des donateurs et aux tables rondes. Beaucoup de pays ont adopté des programmes ayant pour but d'améliorer l'administration de la justice, de créer des capacités et d'affermir l'indépendance des tribunaux. Ils ont également reconnu que la défense des droits de l'homme était un aspect essentiel d'une bonne gouvernance.

Les liens entre gouvernance et développement sont incontestables. Sans l'obligation de rendre des comptes, sans transparence, la fourniture des services publics risque d'être compromise. Une bonne administration de la justice est propice à l'ouverture et à la participation, et elle suppose le respect de la légalité et des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Une société organisée de cette façon peut valoriser son vivier de talents, constituer d'efficaces systèmes de gestion et attirer des investissements indispensables. Ainsi, une meilleure gouvernance crée un climat favorable à la croissance économique et au développement humain. Alors que le processus du Forum sur la gouvernance en Afrique pourra considérablement aider chaque pays à approfondir les liens entre bonne gouvernance et développement, ce n'est pas une panacée. Certains observateurs ont fait observer à juste titre que des mécanismes de suivi au niveau national restaient fragiles. Pourquoi introduire un nouveau thème chaque année sans qu'on ait d'abord rendu compte publiquement de l'impact des discussions antérieures et des recommandations déjà formulées? Le processus de consultation nationale est-il authentique, durable, crédible? Qu'en est-il réellement de la coordination de l'aide et de la mobilisation des ressources? Ce sont là certaines des questions qui devront être traitées lors de l'évaluation de l'ensemble du processus du FGA prévu plus tard cette année.

Je ne saurais trop souligner que nous considérons le FGA comme un moyen de faciliter la consultation entre les différents acteurs nationaux et entre pays pour assurer un bon partage des données d'expérience sur les pratiques optimales. Grâce à ce changement de thèmes, nous avons cherché à attirer l'attention de nos partenaires du développement sur tout un ensemble de questions qui retentissent sur la gouvernance dans les pays africains aux différents stades du développement. Nous ne croyons pas qu'à ce début du processus du Forum sur la gouvernance en Afrique il faille négliger une priorité quelconque, chacune étant importante. Mais c'est là une autre question qui devra intervenir dans l'évaluation.

### **Le thème de cette année**

Le parlement est une institution qui dans chaque pays confectionne les lois, assure le contrôle, élabore un consensus politique et assure une médiation; il est essentiel pour protéger la bonne gouvernance, et c'est ce qui explique le choix du thème du quatrième Forum. Les parlements africains présentent une grande diversité pour ce qui est de la représentation politique, du contrôle exercé sur le gouvernement et des relations avec les électeurs. Des parlementaires parlant anglais, français, portugais, arabe ont assurément profité de la riche expérience politique de la tradition africaine. Différents types d'organisations politiques ont, sur différents pays, un impact variable. La difficulté à laquelle nous nous heurtons est de faire en sorte que cette expérience serve mieux les citoyens. Il est nécessaire de trouver un équilibre qui réponde aux besoins du peuple, et de dégager une façon efficace, pour les parlements, de représenter les aspirations populaires dans l'équité et la transparence.

Nous sommes bien conscients des difficultés auxquelles se heurtent beaucoup de parlements africains. Leur manque de moyens limite leurs possibilités de fonctionner correctement, d'entretenir des contacts réguliers avec leurs électeurs et d'acquérir et d'utiliser la technologie, en particulier l'informatique, pour obtenir et assimiler l'information utile pour définir les grandes lignes des politiques à suivre, rédiger les propositions de loi, entretenir de larges consultations de façon que la législation reprenne vraiment les aspirations populaires. Le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique examinera ces questions et plusieurs autres questions connexes. On peut espérer que grâce à ces consultations entre tous les participants – représentants des gouvernements, parlementaires, représentants de la société civile et des partenaires extérieurs – nous nous mettrons d'accord sur les moyens de renforcer le rôle du parlement dans la gouvernance en Afrique.

Mesdames et messieurs,

Je tiens maintenant à dire quelques mots sur la transformation en cours au PNUD. En juillet 1999, le nouvel Administrateur, M. Mark Malloch Brown, a reçu l'appui du Conseil d'administration pour la mise en oeuvre de sa conception d'ensemble



de la façon dont le PNUD doit continuer à s'efforcer de répondre avec souplesse aux demandes de nos partenaires. Cette stratégie comporte comme élément essentiel la restructuration de l'organisation, de façon à ce qu'elle soit mieux ciblée, plus orientée vers des résultats concrets et utilise mieux les ressources que les partenaires donateurs apportent au travail de développement accompli dans les pays du programme. On réfléchit actuellement aux moyens de permettre au PNUD de soutenir les programmes de pays au niveau des politiques, de renforcer les institutions et d'améliorer le potentiel de lutte contre la pauvreté. À cet égard, la gouvernance est un élément essentiel. Accroître la capacité sur divers fronts – par exemple conseiller les gouvernements sur les options possibles, renforcer le fonctionnement parlementaire, préciser le rôle de la société civile dans les décisions, améliorer le respect des droits de l'homme et encourager une réforme de la fonction publique – est l'une des principales tâches que nous sommes désireux de mener à bien.

Je terminerai mon propos en exhortant les gouvernements, les organisations de la société civile, les parlementaires, les partis politiques, les pays donateurs à redoubler d'efforts pour lutter contre le sida. On pourra à cet égard utilement tirer parti de l'expérience novatrice et réussie de l'Ouganda. L'épidémie menace l'existence même des sociétés africaines. Elle a déjà dévasté des familles et des villages entiers et reste la menace la plus meurtrière de notre temps. Faut-il d'un effort conscient pour inverser la situation présente par des mesures et des programmes novateurs et concrets, assortis des ressources voulues, la pandémie du sida continuera à détruire notre tissu social, à anéantir les efforts que nous faisons de bonne foi pour améliorer la gouvernance.

Au cours des prochains jours, nos délibérations devraient être fructueuses. Au PNUD et à la CEA nous sommes désireux de vous aider à donner le suivi voulu aux conclusions qui se dégageront du présent Forum.

Je vous remercie.

## Annexe 4

### MESSAGE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL AU QUATRIÈME FORUM SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

*(Mme Lalla Ben Barka, Secrétaire exécutive adjointe  
de la Commission économique pour l'Afrique en a donné lecture)*

Je salue chaleureusement le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique et je lui souhaite tout le succès voulu. Je tiens d'abord à assurer de ma gratitude le Gouvernement ougandais pour sa générosité dans l'accueil de ce Forum, qui portera sur une question d'importance essentielle en Afrique, la contribution du système parlementaire à l'amélioration de la gouvernance sur le continent.

Dans la plupart des pays, la qualité de la vie parlementaire est le baromètre de la démocratie et est un mécanisme essentiel de gestion pacifique des désaccords politiques. Un parlement robuste est le moyen d'assurer la coexistence paisible et l'harmonie dans nos sociétés.

Il faut regretter, cependant, que beaucoup d'Africains ne connaissent pas le rôle réel de leur parlement, ne comprennent pas comment les parlementaires représentent leur volonté et leurs aspirations. Nombreux sont ceux qui n'ont aucun contact avec les candidats avant l'élection. D'autres ne voient le candidat qu'au moment de la campagne électorale. Comme je l'ai souligné dans mon rapport du Millénaire, intitulé « Nous les peuples », une meilleure gouvernance signifie notamment une plus grande participation de tous les citoyens aux décisions qui les concernent. Un exercice responsable, actif de la citoyenneté est une condition vitale du fonctionnement d'un État.

Les problèmes de la gouvernance en Afrique sont nombreux. Rares sont les parlementaires africains qui ont la formation qui leur permettrait de bien rédiger une proposition de loi, d'analyser un projet de budget ou d'exercer un contrôle judiciaire sur les activités du gouvernement. La plupart n'ont pas accès à des ordinateurs ou des centres de documentation. Les partis d'opposition doivent être rendus plus efficaces. Il faut également que les décisions soient prises de façon plus collective, plus responsable et plus transparente. Ce sont là des problèmes que, je l'espère, ce forum pourra aborder et qui, je l'espère aussi, seront suivis de près par les participants dans leur travail ultérieur.

Le Forum sur la gouvernance en Afrique continue aussi à être un important instrument de discussion de questions de développement qui restent pertinentes. Le Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission économique pour l'Afrique ont fait de la gouvernance une question prioritaire dans la lutte pour la reprise économique et le développement humain sur le continent.

Mais les responsabilités des parlementaires ne s'arrêtent pas aux frontières. Les décisions qu'ils prennent pour leur pays affectent les hommes d'autres pays. Comme l'a souligné la Conférence des présidents des parlements nationaux tenue cette semaine au Siège de l'Organisation des Nations Unies, les parlements aident à élaborer les politiques internationales et à renforcer la légalité internationale. Ce sont donc, pour les Nations Unies, des partenaires essentiels.

Au nom des Nations Unies, je souhaite donc à ce forum des délibérations très fructueuses.

## Annexe 5

### DÉCLARATION D'OUVERTURE DE M. SHINSUKE HORIUCHI, ASSISTANT SPÉCIAL DU MINISTRE JAPONAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

C'est avec plaisir que je vais ici dire quelques mots à l'ouverture du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, au nom du Gouvernement japonais.

Le développement de l'Afrique, dans la stabilité, est, pour la communauté internationale, une grande tâche qu'elle doit entreprendre pour préserver la paix et la prospérité dans le monde au XXI<sup>e</sup> siècle. De ce fait, il est tout à fait indiqué que ce forum réunisse des experts, des personnes concernées par cette question pour échanger des vues, formuler de nouvelles idées sur l'avènement d'une bonne gouvernance, qui, après tout, est la base même du développement de l'Afrique. Je tiens à remercier le Gouvernement ougandais, le PNUD, la CEA pour tous les efforts qu'ils ont accomplis pour mener à bien le présent Forum.

Le Gouvernement japonais est d'avis que faute de la stabilité et de la prospérité en Afrique il ne pourrait y avoir de stabilité et de prospérité dans le monde. Il s'attache donc activement à soutenir les efforts internationaux faits pour résoudre divers problèmes qui se posent actuellement à l'Afrique, les réformes économiques et politiques, la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits notamment. Le Japon est depuis 1991 le premier donateur parmi les pays de l'OCDE et est maintenant l'un des premiers donateurs d'aide au continent africain, qu'il s'agisse de l'aide bilatérale ou de l'aide acheminée par des filières multilatérales.

Comme nous sommes fermement convaincus qu'il est impératif de promouvoir la bonne gouvernance dans tous les secteurs de la société africaine, le Japon a été représenté à la Conférence sur la gouvernance en Afrique tenue en mars 1998, qui était organisée conjointement par le Département des affaires économiques et sociales et la Commission économique pour l'Afrique en Éthiopie, et lui a donné tout son appui. Nous avons participé aussi aux trois forums sur la gouvernance en Afrique en apportant une aide financière au troisième Forum tenu à Bamako, et à celui de cette année, le quatrième.

Nous sommes convaincus qu'il existe une corrélation étroite entre l'essor de la démocratie et la bonne gouvernance et, pour cette raison, depuis 1993, le Japon a amorcé des programmes qui visent la démocratisation en Afrique.

Divers séminaires, réunions, ateliers ont été soutenus par nous. Par exemple, en 1999, un atelier sur la démocratisation auquel étaient invités 15 parlementaires kényens, ougandais et tanzaniens, a eu lieu à Tokyo.

Nous dépêchons des observateurs chargés de surveiller les élections parlementaires et présidentielles et apportons un appui financier à beaucoup de pays africains : cela fait partie de la coopération japonaise en faveur de la

démocratie en Afrique. En particulier ces dernières années, ces missions d'observation des élections et cet appui financier ont concerné le Zimbabwe, le Mozambique, l'Afrique du Sud, le Malawi, le Nigéria, la République centrafricaine et le Lesotho. Dans le cas de l'Ouganda, quatre Japonais ont participé à l'observation du référendum tenu en juin de cette année.

Pour définir des directives assez détaillées pour le développement futur de l'Afrique et appliquer la nouvelle stratégie de développement du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le contexte du développement de l'Afrique, le Japon, avec les Nations Unies et la Coalition mondiale pour l'Afrique, a organisé la Conférence internationale de Tokyo sur le développement africain (TICAD), en 1993 et 1998. Le Programme d'action de Tokyo a été défini et adopté en 1998 lors de la deuxième Conférence de ce type : il affirme que la participation active du peuple est une condition essentielle du développement économique et social. Le Programme d'action de Tokyo retient aussi parmi les trois priorités du développement en Afrique une action en faveur de la bonne gouvernance et de la paix.

Les gouvernements africains ont souligné dans ce Programme d'action de Tokyo, que les pays africains devaient eux-mêmes consentir des efforts plus grands pour renforcer leurs systèmes politiques, en tenant compte des circonstances culturelles et politiques. En particulier, on a souligné les aspects suivants : un régime démocratique suppose une indépendance entière du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire; les femmes et la société civile doivent participer plus activement aux décisions; il faut renforcer les capacités institutionnelles des parlements et améliorer le contrôle qu'ils exercent en ce qui concerne l'exécution des politiques et la formulation du budget.

La pauvreté, qui est une des principales causes de conflit, a été aussi l'un des principaux thèmes du Programme d'action de Tokyo. En tant que telle, la réduction de la pauvreté est l'une des principales difficultés que connaît le développement africain. De plus en plus, le processus de rédaction des études de stratégies de réduction de la pauvreté reconnaît l'importance et le caractère indispensable de la bonne gouvernance pour la réduction de la pauvreté. Je suis donc convaincu que les résultats de ce Forum sur la gouvernance en Afrique contribueront utilement à la préparation de ces études.

Pour donner suite à la deuxième Conférence de Tokyo sur le développement africain, qui préconise des mesures positives pour promouvoir la bonne gouvernance en Afrique, le Gouvernement japonais est disposé à donner son appui à des projets concrets proposés par le Forum sur la gouvernance en Afrique en utilisant la contribution du Fonds japonais pour le développement des ressources humaines, au PNUD.

Une autre raison qui fait que le Japon mette nettement l'accent sur la bonne gouvernance est que le Gouvernement japonais est responsable devant les

contribuables de l'emploi de l'aide publique au développement (APD), les opinions des contribuables japonais au sujet de l'APD fournie par le pays devenant de plus en plus réticentes. Je dois donc souligner que les résultats obtenus par les gouvernements africains en matière de gouvernance seront un important facteur dans l'orientation générale de l'aide bilatérale japonaise.

Il est très encourageant que beaucoup de pays africains se soient engagés dans la voie de la démocratisation dès le début des années 90, en visant le pluralisme politique et en s'engageant à procéder à des réformes politiques. En particulier, on peut relever comme signe de l'essor de la démocratie africaine quelques exemples tels que le bon déroulement de la seconde élection générale tenue dans l'Afrique du Sud de l'après-apartheid, l'avènement du premier Gouvernement civil, en 16 ans, au Nigéria, et le changement pacifique de gouvernement issu des élections tenues au Sénégal. En outre, le fait que la plupart des chefs d'État et de gouvernement africains ont été démocratiquement élus devrait être salué comme un progrès important dans le développement de la démocratie et la promotion de la bonne gouvernance.

On peut donc dire désormais que grâce au processus électoral, dont le déroulement est la base de la démocratie parlementaire, le développement de la démocratie a commencé à prendre son essor en Afrique. La phase suivante consiste à faire bien fonctionner les systèmes démocratiques, reflétant bien la volonté populaire et les attentes des citoyens à l'égard de leur parlement. En d'autres termes, aider le parlement pour qu'il exerce son influence sur les décisions que prend l'exécutif dans les domaines essentiels comme la croissance économique, l'éducation, la santé, les soins médicaux, la prévention des conflits, l'atténuation de la pauvreté est un facteur qui contribue de façon essentielle à un bon gouvernement.

Comme le montre l'histoire de la démocratie, la démocratisation de la vie politique est un processus long et difficile. Elle fait partie intégrante de la modernisation. En Europe occidentale, elle a commencé avec les réformes culturelles ou idéologiques telles que la Réforme, la mise en place de la notion d'individu, puis les réformes politiques ont suivi, fondées sur ces idées nouvelles, et enfin, les réformes économiques ont été illustrées par la révolution industrielle. Mais au Japon, le processus a été inversé, la modernisation a commencé par l'industrialisation; celle-ci a été suivie non pas par une réforme politique démocratique mais par le rétablissement du système impérial – la monarchie constitutionnelle. Intellectuellement, le concept des droits d'un individu a été compris et le système politique a été établi sur cette base, mais le fonctionnement de notre société reposait plus sur le concept de famille comme unité élémentaire.

Il me semble à moi que l'Afrique, comme le Japon et beaucoup de pays d'Asie, n'a pas suivi la même voie que l'Europe occidentale ou les États-Unis. Les traditions, la culture dont nous avons héritées sont différentes de celles de l'Occident. Cela est mon point de vue personnel, et je parle de mon pays quand

je dis que nos traditions n'ont pas conduit au développement de la démocratie, parce que le concept d'individu y était trop fragile; nos conceptions sont au contraire fondées sur la famille. Bien entendu, je ne dis pas qu'un système démocratique ne puisse être édifié sur nos traditions – puisqu'il l'a été – mais il me semble que nous devons entrer d'abord dans le processus démocratique par ce critère formel.

La démocratie n'est pas simplement une affaire d'institution ou d'organigramme, elle se fonde sur de grandes valeurs telles que la dignité humaine, les droits de l'homme, le respect de la légalité. Mais les circonstances nous imposent de démocratiser et moderniser un pays dans le cadre d'un processus formel, et non pas en se bornant au principe. Le système et sa gestion, de ce fait, doivent être formulés de façon plus élaborée qu'en Occident, parce que nous entrons dans le processus munis seulement d'un modèle.

Le système des moyens de contrôle mutuel de l'exécutif, du législatif et du judiciaire est un aspect important du fonctionnement d'une démocratie : c'est un élément essentiel de la bonne gouvernance. Ce système de contrôle mutuel doit être officialisé dans l'administration et dans toutes les autres institutions.

On ne saurait trop souligner l'importance de la participation des femmes et de la société civile aux décisions dans un système démocratique. Je suis convaincu que ce n'est pas une exagération que de dire que la volonté politique des dirigeants africains en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance est le facteur le plus important, le plus décisif.

Bien que l'Afrique se trouve actuellement face à des problèmes et des difficultés graves, sans qu'il existe de solutions toutes faites, faciles, le Gouvernement japonais est tout à fait convaincu que ses problèmes ne sont pas insurmontables. Par une gestion active, résolue des gouvernements et des peuples africains, avec la coopération concertée de la communauté internationale, le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait fort bien devenir le siècle de l'Afrique.

Pour conclure mon propos, je dirai simplement que j'espère sincèrement que ce Forum apportera une nouvelle contribution précieuse au développement et à la bonne gouvernance en Afrique, qu'il apportera aux Africains la paix et la stabilité de même que la prospérité.

Je vous remercie.

## Annexe 6

**MESSAGE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE OUGANDAISE,  
S. E. YOWERI KAGUTA MUSEVENI,  
À L'OUVERTURE DU QUATRIÈME FORUM SUR  
LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE**  
*(Le Professeur Apollo Nsibambi, Premier Ministre ougandais,  
en a donné lecture)*

Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames et Messieurs,

Au nom du Président de la République, Yoweri Kaguta Museveni, le Gouvernement et le peuple ougandais et moi-même nous vous souhaitons la bienvenue à Kampala et au quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique. J'espère que nos modestes installations suffiront pour vos travaux.

Je voudrais d'abord remercier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) pour leur soutien au quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique. Je tiens à remercier tous ceux qui ont joué un rôle dans la préparation de cette réunion que l'Ouganda a l'honneur d'accueillir.

### **La gouvernance en Afrique**

Il est vrai que depuis longtemps, la majorité écrasante des pays africains n'ont guère été bien servis par leurs dirigeants. La plupart des Africains ont souffert sous la tyrannie, de la violence, de l'anarchie à un moment ou à un autre au cours des 40 dernières années environ. Heureusement cette situation a commencé à changer au cours des années 80, à mesure qu'un tyran après un autre était renversé. Ces hommes ont été remplacés par de nouveaux dirigeants soucieux de bonne gouvernance. Ces nouveaux dirigeants n'ont peut-être pas réalisé la qualité de gouvernance qu'ils auraient souhaité atteindre, mais leurs efforts dans cette voie sont bien visibles.

Depuis l'initiative de lancement du Forum sur la gouvernance en Afrique à Addis-Abeba en Éthiopie en 1997, nous avons été très attentifs à ce qu'ils pouvaient dire de la gouvernance. Nous avons beaucoup profité des délibérations et soyez assurés que ce partenariat entre les gouvernements africains, les sociétés civiles et les partenaires internationaux du système des Nations Unies et de la communauté des donateurs est très précieux et bien apprécié. Ensemble, nous espérons avoir un impact sur la gouvernance sur ce continent.

### **La contribution de la vie parlementaire à la bonne gouvernance**

Avant l'avènement des nouveaux régimes en Afrique, le parlement était à la merci du pouvoir exécutif. L'interlocuteur des parlementaires était donc l'exécutif



et non pas le peuple. Cela change; le parlement est maintenant une institution indépendante, qui fait ses lois en toute indépendance et qui s'acquitte de sa tâche de contrôle du pouvoir exécutif, sans le craindre. Le Parlement ougandais peut à cet égard être cité en exemple.

Le sixième Parlement ougandais (1996-2001) sait parler haut et fort; son système de commissions est reconnu comme l'un des plus solides de l'Afrique.

Notre Parlement a annulé des nominations faites par le pouvoir exécutif, censuré des ministres, demandé des comptes à des fonctionnaires, mis en question ou annulé certaines décisions concernant la privatisation et, de façon générale, a su obliger le pouvoir exécutif à faire attention. Cela est dans l'ordre des choses; c'est par cette affirmation de soi que le Parlement a contribué à la qualité de la gouvernance en Ouganda.

### **La séparation des pouvoirs**

On débat, actuellement, en Ouganda, de la question de savoir si les ministres doivent aussi être membres du Parlement. Pour certains, la présence des ministres au Parlement est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Au Royaume-Uni, le pouvoir exécutif est fortement impliqué dans la vie parlementaire. C'est lui qui propose les nouvelles lois et qui défend son action devant la législature; le système, dans ce pays, facilite la bonne gouvernance sans y faire obstacle. Les membres d'une des deux institutions renforcent le fonctionnement de l'autre. Mais dans d'autres systèmes où les élus ne sont pas membres du pouvoir exécutif, les membres du gouvernement sont constamment cités à comparaître pour justifier leur action devant le Parlement. Quel que soit l'intérêt de la séparation des pouvoirs, il convient de se souvenir que pour que le gouvernement fonctionne bien, pour que le pays soit bien gouverné, les trois pouvoirs – exécutif, législatif, le judiciaire –, et le quatrième pouvoir qu'est la presse – doivent travailler de concert plutôt que se faire concurrence. Ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir judiciaire ne doivent devenir trop puissants, s'arroger les moyens d'exercer une influence dominante sur les autres pouvoirs. Ce n'est que de cette façon que nos jeunes institutions démocratiques s'épanouiront.

### **L'analphabétisme et la pauvreté**

Les parlementaires représentent le peuple et tirent leur force de lui. Dans la Constitution ougandaise, le peuple non seulement élit les représentants mais ceux-ci peuvent également être rappelés par lui. S'agissant de ce rappel des élus, les électeurs attendent toujours qu'une législation allant dans ce sens, en vertu de l'article 84 de la Constitution, soit votée par le Parlement. Nous comprenons bien que le peuple doit être pleinement émancipé pour participer avec succès aux affaires du pays. La principale critique, à l'égard de cette

participation du peuple, est que notre instruction civique est encore peu avancée, et que le peuple ne comprend donc pas toujours bien les questions qui se posent à lui. Cela fait qu'il est difficile de dégager ce que veut l'opinion publique sur une question particulière.

Dans un pays comme le nôtre où il y a encore 38 % d'illettrés, la compétence civique ne va pas de soi. Si l'adage de Thomas Jefferson selon lequel « il est impossible d'avoir une démocratie dans un pays non éduqué » n'est pas exactement correct, il comporte beaucoup de vérités. L'analphabétisme est encore aggravé par la pauvreté dans laquelle vivent encore la plupart des Ougandais.

Ceux qui pensent constamment à leur prochain repas ne peuvent participer pleinement ou attentivement à la gouvernance du pays.

Ce que nous faisons en Ouganda pour résoudre ce problème de la compétence de l'électeur consiste à introduire l'enseignement primaire universel, qui devrait être pleinement universel et obligatoire en 2003. Nous espérons aussi éliminer la pauvreté avant 2017, grâce au Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, conçu en 1997.

La compétence propre de l'élu joue un rôle décisif dans sa participation à la bonne gouvernance. Nos législateurs doivent avoir les compétences nécessaires pour contribuer comme il convient à la confection des lois et pour s'acquitter de leurs fonctions de contrôle. Pour améliorer ces normes, il faut des équipements physiques et des locaux.

Il est donc nécessaire que nos législateurs prennent langue avec d'autres législateurs africains ou non; nous espérons à cet égard que nos partenaires de développement nous apporteront leur aide.

Nos législateurs doivent entrer dans l'Ère de l'information. Ils doivent avoir accès à l'information par Internet; ils devraient aussi pouvoir être aidés dans les recherches qu'ils doivent effectuer, et disposer de locaux pour la réflexion. Tout cela coûte cher. En Ouganda, nous sommes reconnaissants à nos partenaires de l'aide qu'ils apportent à notre développement, et de ce qu'ils ont fait pour améliorer et rendre plus salubre le cadre même de l'action de nos législateurs.

Bien entendu, la principale préoccupation de nos élus concerne leur circonscription. Ils doivent tenter autant que possible de faire que leurs électeurs soient informés de ce qu'ils font et gardent constamment à l'esprit qu'ils sont les dépositaires de leurs aspirations. En effet, en fin de compte, c'est ce lien organique entre l'élu et l'électeur qui est une condition de la bonne gouvernance.

## Conclusion

Pour assurer une bonne gouvernance, tous les pouvoirs d'État – l'exécutif, le législatif et le judiciaire – doivent garder leur indépendance d'action et pourtant comprendre qu'ils ont besoin les uns des autres pour parvenir à des résultats. Nous devons donc éviter les conflits entre les trois pouvoirs en sachant bien que nous travaillons tous pour le bien commun de la population. Je suis convaincu que l'harmonie, sans soumission, peut être réalisée entre les trois pouvoirs, et que cette concorde nous permettra de réaliser cette bonne gouvernance qui nous a souvent échappé dans le passé.

J'ai maintenant l'honneur de déclarer ouvert le quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique.

## Annexe 7

### DÉCLARATION DE CLÔTURE DE M. EDWARD K. SSEKANDI VICE-PRÉSIDENT DU PARLEMENT OUGANDAIS

Madame, Monsieur le Président,  
Mesdames et messieurs,

Je voudrais partager avec vous quelques observations que m'inspire la réunion du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique au moment où celle-ci s'achève. Pendant trois jours, vous avez examiné les questions de gouvernance qui à mon avis sont d'importance essentielle pour l'évolution politique future de l'Afrique. La gouvernance est un phénomène complexe qui affecte tous les aspects de la vie des peuples et qui revêt une importance critique pour la paix et la stabilité, deux conditions indispensables du développement économique et social. Sans bonne gouvernance, les peuples ne peuvent atteindre les objectifs économiques et sociaux qu'ils se sont fixés.

Dans les années qui ont suivi l'accès à l'indépendance, les Africains et leurs dirigeants ont connu un sentiment d'espoir et d'attente, persuadés que les fruits du développement et de la croissance économique étaient à leur portée, et qu'ils les recevraient sans plus tarder. Cependant, 40 ans après, les Africains n'ont pas atteint cette terre promise. Les raisons en sont sans doute une crise de la gouvernance en Afrique.

Dans l'euphorie et l'optimisme qui ont entouré la proclamation de l'indépendance, les nouveaux dirigeants étaient convaincus que leur pays pourrait se moderniser rapidement. Dans cette conviction, les valeurs des sociétés africaines traditionnelles telles que les principes de vie communautaire et de participation ont été abandonnés ou compromis. Mais l'adoption d'institutions modernes ou occidentales comme le modèle parlementaire de Westminster a montré que ces modèles étaient étrangers à la vie sociale africaine. Le problème du développement, aujourd'hui, est d'assurer la fusion de ces valeurs traditionnelles et des valeurs modernes, en s'appuyant sur les éléments qui sont compatibles avec la modernisation et le développement et en rejetant ceux qui ne le sont pas.

Nous savons tous que les États africains sont en réalité des créations artificielles des puissances coloniales. La crise de la gouvernance a gravement altéré le statut des États africains. Rares sont les régimes qui ont représenté les peuples gouvernés; ces régimes sont incapables de contrôler l'économie dans laquelle ils fonctionnent, car, politiquement et de plus en plus, ils sont mal adaptés à leur tâche. Sans pouvoir exercer une influence positive sur le développement national, l'avenir de ces régimes en tant qu'États est très problématique.

La situation actuelle en Afrique subsaharienne est caractérisée par un retrait des citoyens de la vie politique, car le système politique ne prend pas soin d'eux, est

corrompu, inepte, prédateur, non représentatif; ils se retirent également d'une économie désormais mondialisée qui n'existe que pour servir les intérêts d'élites limitées et ceux du monde développé.

Dans une pareille situation, les problèmes de gouvernance revêtent une signification plus urgente que jamais. Le thème du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique, « La contribution du processus parlementaire au renforcement de la gouvernance en Afrique » est donc à cet égard tout à fait approprié. Je crois savoir que les délégués ont examiné divers aspects de la question dans des groupes de travail. Je suis sûr que les questions examinées dans ces groupes formeront la base de vos recommandations et que celles-ci aideront à résoudre les problèmes de la gouvernance dans notre continent.

Ici, en Ouganda, notre Constitution est la base d'une bonne gouvernance. Un principe essentiel de la Constitution est la séparation des pouvoirs. Contrairement à celle de 1967, qui donnait une sorte d'omnipotence au pouvoir exécutif, la constitution de 1995 équilibre les trois pouvoirs – le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire – chacun ayant des attributions et des devoirs bien définis. Mais surtout la Constitution « apprivoise » le pouvoir exécutif en lui retirant ce qui risquerait de compromettre gravement les pouvoirs et le fonctionnement des autres éléments de l'État.

Un autre aspect important de notre Constitution est la création d'organismes publics autonomes qui servent à contrôler le pouvoir d'État. On peut citer en exemple d'une part l'Inspection générale du Gouvernement et d'autre part la Commission ougandaise des droits de l'homme. Ces deux organes ont pour mission de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, le respect de la légalité, et d'encourager l'élimination de la corruption et des malversations dans la fonction publique en Ouganda. Ces deux organes sont habilités à ouvrir des enquêtes et de ce fait ne sont pas limités à l'examen de plaintes ou d'informations qui leur seraient communiquées.

Mesdames et messieurs, le parlement, aujourd'hui, est plus que l'organe qui fait les lois. Il est de plus en plus une institution à fonctions multiples, à rôles très divers. Plusieurs de ces rôles sont liés entre eux. Le processus parlementaire est donc d'importance critique pour une bonne gouvernance.

Je voudrais conclure mon propos en remerciant ceux qui m'ont donné la possibilité de prononcer la clôture de cette réunion. Mes remerciements vont également aux pays donateurs qui ont contribué au succès du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique. Il ne faut pas non plus oublier les hommes et les femmes qui ont assuré la tâche pratique d'organiser cette réunion. Enfin, je vous souhaite un agréable voyage de retour.

## Annexe 8

### DÉCLARATION DE CLÔTURE PRONONCÉE PAR M. ABDOULIE JANNEH ADMINISTRATEUR ASSISTANT ET DIRECTEUR DU BUREAU RÉGIONAL DU PNUD POUR L'AFRIQUE

Monsieur le Président du Parlement,  
Mesdames et messieurs les ministres,  
Mesdames et messieurs,

C'est à moi que revient l'honneur de prononcer quelques mots pour la clôture de cet important Forum. Malheureusement, des occupations urgentes ont empêché l'autre coprésident, la Secrétaire exécutive adjointe de la Commission économique pour l'Afrique, Mme Lalla Ben Barka, d'être parmi nous aujourd'hui.

À mesure que nous nous rapprochons de la fin de cette réunion, je souhaite une fois de plus remercier nos hôtes, le Gouvernement et le peuple ougandais, pour la générosité avec laquelle ils ont accueilli ce Forum. Le soutien et l'hospitalité manifestés depuis notre arrivée font que nous nous sentons comme chez nous.

Je tiens aussi à remercier les délégués de divers pays qui ont pris sur leur temps pour venir à Kampala partager avec nous des idées, en dépit de leurs occupations pressantes. Je tiens aussi à remercier le Premier Ministre ougandais, le professeur Apollo Nsibambi, qui est resté parmi nous durant tout le Forum, stimulant la discussion avec sa clairvoyance et son sens incontestable de l'humour.

Ma reconnaissance va aussi aux donateurs, en particulier la Norvège, le Japon et la Suisse qui ont rendu ce Forum possible. Nous espérons que cette coopération se poursuivra durant tout le processus du FGA et lors d'autres tentatives visant à éliminer la pauvreté en Afrique.

Dans cette salle, on compte aussi les représentants d'organismes qui ont coopéré très étroitement avec nous, nos interlocuteurs, la Coalition mondiale pour l'Afrique, le FMI, la Banque africaine de développement, la coopération britannique et la Commission européenne. Nous tenons à les remercier de la constance de leur soutien et de leur encouragement. Dans cette collaboration, leur expérience s'est révélée inestimable tant pour le PNUD que pour la CEA.

Mesdames et messieurs,

Au cours de ces trois jours, nous avons examiné avec enthousiasme de nombreuses questions que soulève la contribution du parlement au renforcement de la gouvernance en Afrique. De nombreuses idées, de nombreuses recommandations ont été formulées pour améliorer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, entre les parlementaires et leur circonscription, ainsi que le rôle des partis d'opposition dans les assemblées parlementaires.

Nous avons également examiné et formulé des recommandations tendant à renforcer les réseaux régionaux de parlementaires et à améliorer l'assistance technique.

Cependant, rien ne pourra être accompli si ces idées, ces recommandations, ces délibérations d'un grand intérêt ne se traduisent pas dans des politiques efficaces et des programmes concrets.

La difficulté qui se présente à nous, désormais, est d'appliquer ces recommandations. Cela suppose un engagement actif de tous – membres du gouvernement, parlementaires, organisations de la société civile, secteur privé. Les donateurs et les organismes de développement ont également leur contribution à apporter.

C'est pourquoi à la CEA et au PNUD nous croyons qu'il faut renforcer les moyens de suivi pour permettre au processus du FGA de jouer son rôle dans un renforcement effectif de la gouvernance sur le continent africain. Comme je l'ai dit dans des remarques antérieures, nous nous proposons au cours des prochains mois de procéder à une évaluation du processus du FGA pour en repérer les atouts et les faiblesses et apporter les changements qui paraîtront indiqués pour que sa contribution soit meilleure. Nous continuerons à travailler avec nos partenaires, avec les donateurs et les pays concernés pour renforcer le mécanisme de facilitation et son rôle dans l'avènement de la bonne gouvernance.

Cela ne signifie pas pour autant que le processus devra être interrompu jusqu'à ce que l'évaluation soit menée à bien. Notre intention est au contraire que le prochain Forum tire parti de l'expérience et de la réflexion acquises grâce aux forums tenus jusqu'à présent.

Je note avec intérêt que de nombreuses propositions ont été formulées par les participants quant au thème du prochain Forum : certains ont recommandé que la question de la gouvernance locale soit examinée, d'autres ont proposé d'étudier le système judiciaire et le processus électoral. Nous prenons note de ces propositions et y réfléchissons bientôt.

Je suis très heureux d'annoncer que le Mozambique a marqué de l'intérêt pour l'idée d'accueillir le prochain Forum. Nous en prenons note et informerons les autorités mozambicaines dès qu'une délibération aura eu lieu à ce sujet.

J'ai également le plaisir d'annoncer qu'à partir de 2001, la CEA et le PNUD publieront périodiquement leur Rapport sur la gouvernance en Afrique, qui analysera et signalera les efforts accomplis par les gouvernements africains pour mettre en place des pratiques de bonne gouvernance et exposer les progrès réalisés à cet égard. Le Rapport analysera l'expérience des divers pays et recensera et diffusera les pratiques optimales et les enseignements dégagés.

Mesdames et messieurs,

À ce stade, je tiens à remercier tout particulièrement les parlementaires africains qui, par leur détermination et leur persévérance, se sont employés à favoriser l'avènement de la démocratie et du respect de la légalité sur le continent africain. On perd de vue parfois que ce sont les parlementaires africains, dont certains sont présents ici, qui ont été à l'avant-scène dans la vague de fond qui a contribué à l'émancipation du peuple et au renforcement de l'ordre démocratique qui émerge progressivement.

Cela dit, nous devons également bien comprendre que l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui risque de nous échapper si nous ne sommes pas disposés à exercer des efforts vigoureux et déterminés pour rendre le changement irréversible.

Mesdames et messieurs,

Je terminerai mon propos en remerciant spécialement les membres du Secrétariat, le Comité d'organisation réuni par le Gouvernement ougandais, les interprètes, les traducteurs qui ont travaillé sans relâche pour assurer le succès de notre Forum et de ses délibérations.

Le Gouvernement ougandais, pour des raisons logistiques, n'a pas pu présenter son Inventaire de la gouvernance en Afrique. Nous ferons en sorte que cet exposé ait lieu au prochain Forum.

Je constate que les documents de la présente réunion sont en cours de distribution. Vous recevrez le résumé des travaux, la liste des participants et les rapports des groupes de travail. Veuillez garder à l'esprit que les rapports des groupes de travail figureront dans le rapport final du quatrième Forum sur la gouvernance en Afrique.



DOCUMENT THÉMATIQUE

**A. Vers un réseau parlementaire régional : quelques idées et réflexions  
(Ayodele Aderinwale, Directeur du Forum des dirigeants africains)**

Dans l'Afrique d'aujourd'hui, le Parlement est une institution qui occupe une position stratégique pour être la championne de l'institutionnalisation de la démocratie. Or, en Afrique, le Parlement paraît faible, indécis et sans cesse effrayé par sa propre capacité. Il est désormais une victime des limites mêmes qu'il est censé gérer ainsi que de la crise dont on attend de lui un règlement. Ainsi paralysé, le Parlement africain, au lieu d'être un élément de la solution, est au centre du problème.

Faute d'un appui technique et logistique suffisant, surtout par rapport à l'exécutif, les parlementaires sont mal informés, non seulement de ce qui se passe dans leur propre pays, mais aussi de ce qui se passe en dehors des frontières nationales. Dans le contexte de la mondialisation, un parlement introverti se trouve encore défavorisé, notamment par le fait que la plupart des hommes politiques africains sont parlementaires pour la première fois ou sont membres de l'opposition pour la première fois, après avoir été longtemps au pouvoir. De même, plusieurs dirigeants de l'opposition accèdent au pouvoir en tant que parti majoritaire en n'ayant qu'une connaissance fragmentaire ou nulle de la façon dont un gouvernement se gère ou de la manière d'établir une distinction entre activisme et conduite des affaires publiques.

Un réseau parlementaire constitue un cadre éprouvé permettant d'examiner régulièrement le rôle du législatif en Afrique, ses forces et ses limites ainsi que les activités précises qui peuvent être menées pour développer et exploiter son potentiel. Les réseaux offrent en outre l'occasion d'étudier la nature des relations entre parti minoritaire et parti majoritaire ainsi que la mesure dans laquelle leurs interactions facilitent ou entravent les fonctions du Parlement et les responsabilités du gouvernement. Enfin, les réseaux peuvent aussi aider à élaborer des alliances stratégiques avec les compétences largement sous-utilisées de la société civile organisée d'Afrique au sujet de questions spécifiques, relations qu'il est préférable de nouer en dehors des cadres officiels du gouvernement.

Il existe bien de nombreuses associations parlementaires sous-régionales et régionales (essentiellement des réseaux de parlementaires plutôt que de parlements proprement dits) organisées sur la base de divers principes, qu'ils soient d'ordre géographique, linguistique ou thématique, mais l'Afrique ne dispose pas d'un mécanisme systématique d'investissement dans les ressources humaines du Parlement en tant qu'institution. En outre, on n'a pas encore réalisé que les parlementaires constituent des ressources humaines qui doivent être

régulièrement formées et recyclées. À cela s'ajoute que, parmi les réseaux qui existent, un seul s'adresse exclusivement au personnel d'appui parlementaire (sans avoir mis en place un cadre de formation transnational pour ce personnel d'importance vitale) et très peu s'occupent des assemblées provinciales et d'État. Ce n'est pas tout. Les réseaux les plus influents et les plus riches en ressources – Union interparlementaire, Association parlementaire du Commonwealth, Association internationale des parlementaires francophones et Parlementaires pour une action mondiale – ne sont ni basés en Afrique, ni dirigés par des Africains, ni gérés par des Africains, si bien que l'on ne saurait raisonnablement attendre d'eux qu'ils consacrent le gros de leurs ressources aux préoccupations et aux problèmes spécifiquement africains.

En 1998, lors de la Conférence sur la démocratisation des parlements et partis politiques d'Afrique organisée par le Forum des dirigeants africains, nombre des parlementaires présents ont estimé qu'il fallait adopter une approche sous-régionale pour remédier à la plupart des lacunes qu'ils avaient décelées. Cette réunion ainsi que d'autres manifestations consacrées à des thèmes proches ont soulevé plusieurs questions appelant un examen plus approfondi, dont notamment : les réseaux de parlementaires d'Afrique ont-ils un statut légal? Quel est le poids légal et moral de leurs décisions et engagements? Comment peuvent-ils faciliter le règlement des crises parlementaires nationales ou des revers démocratiques d'autres types? À qui incombe-t-il de financer la participation des différents parlements à ces réseaux? À part l'échange de stratégies et de données d'expérience, quels autres avantages peut-on retirer de ce type d'association? Doivent-elles s'attacher exclusivement aux parlements ou aux parlementaires?

D'autres questions se posent également, en particulier pour ce qui est de la relation des législateurs avec la population de l'Afrique dans son ensemble. Que ce soit au niveau régional ou au niveau sous-régional, les parlementaires africains n'ont pas encore arrêté de position sur des questions telles que le problème de la dette, la sauvegarde et la gestion de l'environnement, la criminalité transfrontière ou les épidémies. Les parlementaires africains pourraient peut-être constituer des coalitions spéciales reposant sur des préoccupations communes et leur synergie. De plus, compte tenu du coût et de la lourdeur de la gestion de structure institutionnelle officielle, il serait peut-être indiqué de rassembler les forces des réseaux existants, d'autant qu'il est actuellement possible de créer des réseaux virtuels.

Ce type de réseau pourrait diffuser des informations dans l'ensemble du continent au sujet des fonctions parlementaires, effectuer des travaux de recherche et en faire connaître les résultats, informer régulièrement au sujet des faits nouveaux intéressant tous les parlements africains et, inversement, recueillir et répertorier les activités des parlements de toute la région, mettant cette base de ressources à la disposition de tous les parlementaires.

DOCUMENT THÉMATIQUE

**B. Transformation des partis d'opposition : point de vue d'Afrique australe (Tandeka C. Nkiwane, Département des études politiques, Université du Cap)**

L'idée du parti unique dans une bonne partie de l'Afrique subsaharienne au cours des années 60 est partie des complexités de l'édification de la nation dans plusieurs entités postcoloniales marquée par de profonds fossés d'ordre ethnique, religieux et socioéconomique. De nombreux partisans du système à parti unique estimaient qu'il fallait mettre en place une certaine autorité et identité politiques nationales, en partie parce que les administrateurs européens sur le départ avaient vivement encouragé le multipartisme, sans doute pour perpétuer la politique de la division que les puissances métropolitaines avaient favorisé depuis la Conférence de Berlin. Pour plus d'un dirigeant africain, une pléthore de partis politiques ne pourrait représenter que des intérêts partiels ou superficiels, tandis qu'un parti unique pourrait permettre à plusieurs voix divergentes de se faire entendre. Au surplus, dans certains nouveaux États, le parti unique en est venu à s'identifier à la poursuite des idéaux socialistes. Les mouvements et partis d'opposition de la fin des années 80 et du début des années 90 sont nés en partie de crises économiques, des programmes d'austérité reposant sur le marché imposés pour remédier à ces crises ainsi que de l'autoritarisme politique exercé souvent pour appliquer l'ajustement structurel. Cette répression du désaccord trouvait son origine non seulement dans l'héritage colonial, mais aussi dans la lutte de libération (souvent par crainte de l'infiltration d'agents de la puissance coloniale) et a empêché le concept d'une opposition loyale dans de nombreuses transitions africaines vers des systèmes multipartites. En conséquence, les règles de la politique et le rôle de l'État sont loin d'être clairement établis.

Pour compliquer les choses, surtout en Afrique australe, le modèle électoral à prédominance pluraliste, par opposition à la représentation proportionnelle, a quasiment empêché les partis d'opposition de s'épanouir et de défier les régimes au pouvoir. Seuls trois pays de la région connaissent toujours un régime à représentation proportionnelle – le Mozambique (pour le Parlement, pas pour la présidence), la Namibie (uniquement jusqu'en 2003) et l'Afrique du Sud – encore que le Lesotho et le Zimbabwe semblent prêts à modifier leurs règles électorales dans le sens d'une plus grande représentation proportionnelle. Il n'empêche qu'un aspect problématique important du système de représentation proportionnelle est sa distance par rapport à l'électorat. Par exemple, le Président est élu par la majorité parlementaire et non pas directement par les citoyens. De même, ce sont les listes des partis et non les électeurs qui déterminent généralement qui sera candidat aux sièges parlementaires.

En outre, pressés qu'ils étaient de mettre en place une politique multipartite, de nombreux mouvements d'opposition se sont laissés entraîner par des gens en place à participer à des élections sans insister sur l'application des changements constitutionnels nécessaires au multipartisme postélectoral, si bien que l'opposition doit déterminer autant que possible les moyens d'institutionnaliser le changement avant les élections. En Afrique du Sud, cela a conduit à la création d'une Commission électorale indépendante, dont les membres sont contrôlés par un comité dirigé par le Président de la Cour constitutionnelle et composée du Protecteur public (*Public Protector*), du Président de la Commission des droits de l'homme ainsi que du Président de la Commission de l'égalité entre les sexes. À l'opposé, au Zimbabwe, quatre organes dotés d'attributions différentes concernant les élections, ainsi que leurs membres, sont nommés par le Président.

Un autre problème auquel les partis d'opposition ont toujours à faire face est la politique de l'identité, notamment raciale et ethnique. Depuis les années 60, d'éminents universitaires et dirigeants politiques, de Joseph Ki-Zerbo à Yoweri Museveni, soutiennent que les partis d'opposition favorisent souvent un type de sous-nationalisme culturel qui soulève des problèmes – pouvant être lourds de risques – pour les nouveaux systèmes électoraux fragiles d'Afrique. Dans certains pays, qui semblent connaître des « majorités permanentes » et des « minorités permanentes », les partis d'opposition ont pris soin d'être à caractère « national ». Dans une bonne partie de l'Afrique australe, avec son héritage de colons blancs, la race a joué un rôle décisif. Dans plusieurs cas, lorsque le privilège racial est désormais indéfendable en termes de racisme, il a pris la forme de l'affirmation des droits individuels et de l'autonomie institutionnelle, expression à forte connotation négative pour les autochtones.

Un autre problème est le financement de l'opposition, dont les partis sont traditionnellement défavorisés par la politique du pouvoir en place. Lorsque des groupes du secteur privé ont été considérés expressément comme des sources de financement de l'opposition, la subvention de l'État, régi par le parti au pouvoir, a bien souvent été retirée. Cela signifie non seulement la perte de marchés et de contrats, c'est aussi la porte ouverte au retrait de la protection policière pour aboutir aux poursuites judiciaires parfois totalement infondées engagées contre des dirigeants du secteur privé.

Par ailleurs, les mouvements d'opposition sont eux-mêmes particulièrement exposés aux accusations d'être « financés par l'étranger » ou « subventionnés par des donateurs ». D'un côté, en l'absence de financement par la capitale du pays ou, ce qui est plus important, d'un cadre de normes régissant le multipartisme, les groupes d'opposition peuvent être amenés à solliciter des donateurs internationaux et d'autres sources étrangères. Mais dans ce cas, ils s'exposent ainsi à des pressions, réelles et imaginaires, pour s'aligner sur les systèmes de valeurs et, parfois, le programme de leurs donateurs.

Tous ces facteurs convergent vers la nécessité de clarifier les zones d'ombre entre parti au pouvoir, gouvernement et État. La mise sur pied de la gestion électorale mentionnée plus haut est un bon exemple. Un autre exemple est le rôle des médias publics pendant les élections. De plus, étant donné que les questions d'identité et de financement débouchent souvent sur des alliances complexes – en Afrique du Sud, par exemple, la convergence de trois partis à prédominance blanche et l'appel d'un groupe panafricaniste à l'unité des partis noirs afin de « coopérer pour la majorité » – il apparaît que la qualité de la transition est aussi importante que la transition elle-même pour une politique démocratique concurrentielle.

Les partis d'opposition doivent aborder de la manière la plus cohérente possible les questions fondamentales du pouvoir en place et du rôle de l'État. D'une manière générale, en Afrique australe, ils ont recouru pour ce faire aux tribunaux. Lorsque le pouvoir judiciaire a réagi de manière progressiste et avec impartialité, l'évolution a été encourageante. Mais l'utilité des tribunaux a ses limites. En dernière analyse, c'est le contenu et la maturité de la politique d'opposition qui façonnera un environnement propice à l'élaboration de nouvelles formes de coopération et de nouvelles normes électorales et de représentation démocratique.

DOCUMENT THÉMATIQUE

**C. Renforcer la gouvernance parlementaire par des budgets attentifs à la parité hommes-femmes : Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda (Hon. Winnie Byanyima, Présidente fondatrice de *Forum for Women in Democracy* [FOWODE])**

Au départ une expérience australienne adoptée par l'Afrique du Sud en 1995, peu après les premières élections démocratiques, et qui s'est étendue rapidement à la Tanzanie (1997) et à l'Ouganda (1998), la budgétisation attentive à la parité hommes-femmes est un instrument d'étude des répercussions différentes que peut avoir un budget sur les femmes et les hommes appartenant à des groupes sociaux et économiques distincts (souvent sur une base raciale), ainsi que sur les filles et les garçons. Cette opération remet généralement en cause l'hypothèse que les politiques macroéconomiques de l'État sont neutres sur le plan des sexes, en partie parce qu'elle examine « l'économie de soins » dominée par le travail rémunéré ou non des femmes, par rapport à l'économie globale. De ce fait, la budgétisation attentive à la parité hommes-femmes constitue un outil permettant de renforcer la fonction de contrôle des parlements.

En Afrique subsaharienne, l'apport des femmes à « l'économie de soins » représente 90 % de la transformation alimentaire, du transport de l'eau et du ramassage de bois de chauffe, 80 % du stockage et du transport de vivres, de l'exploitation agricole aux marchés, 90 % du binage et du sarclage et 60 % du moissonnage et de la commercialisation. Ces chiffres ne prennent pas en compte d'autres aspects des « soins », notamment les services non payés qui touchent au logement, à l'assainissement, à la santé et à l'éducation. En fait, la budgétisation attentive à la parité hommes-femmes trouve son origine dans des questions liées aux programmes d'ajustement structurel et à la manière dont ils avaient pour effet de transférer les coûts de la reproduction et de l'entretien de la main-d'œuvre du secteur public aux femmes au niveau des ménages. Cela a été déterminant pour établir comment ceux qui détiennent les « cordons de la bourse » parlementaire pouvaient non seulement redistribuer les ressources en faveur des pauvres, mais aussi stimuler la productivité de segments de la population considérés jusque-là comme « non productifs » du simple fait de la séparation artificielle du travail public (marchés et pouvoirs publics) et privé (ménages et collectivités), cette dernière catégorie étant très importante dans des économies qui restent essentiellement agricoles et sont encore très peu monétisées.

La budgétisation attentive à la parité hommes-femmes en Afrique du Sud, en Tanzanie et en Ouganda touche aux trois catégories suivantes : dépenses propres à tel ou tel sexe (tous les montants alloués aux activités visant spécifiquement l'un ou l'autre sexe); dépenses visant à réaliser l'équité entre hommes et femmes

dans la fonction publique (en particulier aux postes de décision, égalité de traitement et conditions d'emploi); et toutes les autres dépenses générales (en Australie, comme en Ouganda, quelque 99 % du budget).

Bien qu'elle soit encore aux tout premiers stades, l'expérience semble indiquer de profondes réformes dans la responsabilité des parlementaires et des gouvernements vis-à-vis de l'électeur. En Afrique du Sud, par exemple, une étude sexospécifique de la taxe à la valeur ajoutée a établi qu'elle avait des répercussions disproportionnées sur les nombreuses femmes qui pratiquent le commerce de détail de manière informelle. En Tanzanie, l'analyse sexospécifique des dépenses publiques en matière de santé et d'enseignement a fait apparaître la corruption et, espère-t-on, favorisera la recherche de l'efficacité dans la fourniture de services. En Ouganda, un examen analogue a révélé une pénurie de fonds pour les services de vulgarisation agricole dans les campagnes, le plus gros du budget ayant été dépensé au siège.

Idéalement, l'étude des budgets attentifs à la parité hommes-femmes devrait dépasser les prévisions pour gagner le stade de l'approbation parlementaire, jusqu'à l'exécution du budget et la vérification des comptes. L'expérience de l'Afrique et d'autres régions donne à penser que cette étude devrait avoir lieu non seulement dans un cadre public officiel, mais également à l'extérieur. Dans les trois pays examinés ici, des parlementaires (essentiellement, mais pas exclusivement des femmes) ont collaboré étroitement avec des groupes de la société civile. Cette opération exige non seulement de la patience, mais aussi le développement de données désagrégées selon le sexe. Par ailleurs, elle réussit le mieux dans des parlements qui acceptent les droits des minorités et lorsque les gouvernements sont issus de luttes pour la justice. Il n'empêche, malgré ces deux énormes préalables, la budgétisation sensible à la parité hommes-femmes n'en peut pas moins favoriser l'approfondissement de la démocratie représentative et participative.

DOCUMENT THÉMATIQUE

**D. Examen de l'appui du PNUD aux parlements d'Afrique : Éthiopie, Malawi, Mozambique (Trevor Gordon-Somers, ancien coordonnateur de l'Initiative du système des Nations Unies en faveur de l'Afrique)**

L'action du PNUD concernant les parlements africains, à savoir en Éthiopie, au Malawi et au Mozambique est relativement récente et modeste. Malgré les énormes différences existant entre ces trois pays et leur lutte pour la démocratie, l'étude a dégagé plusieurs analogies touchant la coopération internationale, notamment pour ce qui est du renforcement des capacités des parlementaires et des types d'organisations, tant gouvernementales que non gouvernementales, indispensables à la représentation des électeurs.

Dans chacun des trois pays examinés, les niveaux d'alphabétisme relativement faibles limitent le vivier d'éducation et de talent d'où peuvent émerger des parlementaires. À cela s'ajoute que ces hommes et ces femmes ne sont pas préparés à leurs grandes fonctions parlementaires, si bien que les parlements connaissent jusqu'à présent des taux de renouvellement d'environ 50 % d'une législation à l'autre, ce qui décourage toute maturation de l'institution aussi bien que des particuliers. De ce fait, les trois assemblées devraient mettre en place à l'intention des nouveaux venus des programmes d'initiation et d'orientation, en recourant peut-être aux services de parlementaires expérimentés, comme le font les parlements dans les démocraties bien établies. Des voyages d'étude bien ciblés ouverts à tous les parlementaires pourraient venir compléter cette méthode.

Après cela, les parlementaires pourraient se familiariser grâce à une formation spécialisée au niveau tertiaire avec les différents domaines dans lesquels ils sont appelés à légiférer. L'Éthiopie et le Malawi disposent déjà de possibilités à cet égard. En Éthiopie, l'Agence canadienne de développement international est en train de mettre en place un Institut de recherches parlementaires qui aura notamment pour mission d'aider les parlementaires à examiner la législation, en particulier au niveau des commissions. De plus, en étroite collaboration avec plusieurs pays donateurs, le PNUD a parrainé trois voyages d'étude à l'intention de parlementaires éthiopiens (au Canada, en Allemagne, en Italie, en Afrique du Sud et au Royaume-Uni) et a organisé des ateliers à l'intention des membres des deux chambres visant à leur faire connaître le fonctionnement des institutions démocratiques.

Au Malawi, le Chancellor College de l'Université du Malawi a déjà formé 110 parlementaires grâce au parrainage du PNUD. Les cours d'initiation et d'orientation de ces parlementaires généralement débutants portent sur les



domaines suivants : gouvernance et politique, finances et économie, relations entre hommes et femmes, études de développement, droits de l'homme et relations internationales. Une prochaine évaluation des besoins, préparée par le PNUD, portera sur une étude fonctionnelle visant à déterminer les rôles, fonctions et attributions des parlementaires et de leurs collaborateurs; grâce à l'amélioration des compétences professionnelles, les travaux en commission se trouveront probablement renforcés et les relations parlementaires entre opposition et gouvernement seront facilitées.

Au Mozambique, le programme actuel du PNUD porte sur la coordination entre les donateurs, l'amélioration du mécanisme législatif, la diffusion d'informations et le renforcement des contacts avec les électeurs, la formation des suppléants et le renforcement de l'Assemblée de la République. On pourrait aider le Secrétariat général de l'Assemblée à organiser une formation dans d'autres institutions. Il faudrait en outre examiner des approches régionales pour couvrir ces besoins ainsi que d'autres besoins en matière de renforcement des capacités de ce parlement particulier ainsi que de nombreux autres parlements d'Afrique.

Par exemple, les parlements des trois pays examinés ne disposent encore guère de l'Internet et des autres outils de l'informatique désormais considérés comme indispensables au bon fonctionnement des parlements démocratiques modernes. Il reste à surmonter des particularismes et des problèmes financiers.

En outre, les systèmes de commissions des trois pays doivent être élaborés de façon que les parlementaires puissent profiter de cadres propices à un débat approfondi, en particulier sur les questions fiscales et budgétaires, avant de déposer des propositions de loi à adopter en plénière. Les commissions spéciales devraient non seulement avoir accès à des informations sûres, mais devraient aussi être structurées de façon à pouvoir entendre les vues de la majorité et celles de l'opposition et faciliter le dialogue avec des représentants de la société civile.

Ces représentants sont d'une importance vitale pour la démocratisation des parlements, mais il n'empêche que les politiques gouvernementales et l'attitude des partis de la majorité à l'égard des organisations de la société civile vont de l'hostilité à l'ambivalence, notamment à cause des anciennes habitudes qui s'opposent à l'ouverture, à la participation et à l'idée de partenariat.

De même, malgré l'introduction du multipartisme, les partis d'opposition continuent de rencontrer de la résistance et, dans certains pays, sont mal organisés, affaiblis par l'inexpérience, le manque de ressources et d'informations ainsi que de possibilités de partager le pouvoir. Si le système des Nations Unies ne peut appuyer directement ce domaine du fonctionnement parlementaire, les donateurs en revanche peuvent le faire parlement par parlement et parti par parti.

Dans l'ensemble, l'intervention du PNUD dans les trois pays a été axée non seulement sur l'appui direct au renforcement des capacités parlementaires, mais aussi aux aspects secondaires de la gouvernance sans lesquels il ne saurait y avoir de véritable démocratie représentative. En Éthiopie et au Malawi, le PNUD a fourni un appui électoral pendant le passage à la démocratie et a aidé le Malawi à organiser sa Commission électorale. En plus de l'orientation, le PNUD vise à une formation spécialisée qui familiarisera les parlementaires avec l'ensemble des questions au sujet desquelles ils sont appelés à légiférer dans les trois pays, l'élimination de la pauvreté et la décentralisation étant au centre des priorités de développement.

Outre l'appui direct qu'il fournit au renforcement des capacités parlementaires, on peut dire que le PNUD joue un rôle important dans le domaine sensible de la coordination de l'action des donateurs, étant donné sa réputation de neutralité et son action répondant à la demande à l'échelon national. Au Mozambique, par exemple, le PNUD a orchestré des mécanismes couvrant un large éventail de donateurs appartenant ou non au système des Nations Unies à l'occasion de nombreuses interventions après les conflits dans les domaines suivants : tenue d'élections; programmes de démobilisation et de réinsertion; parlement; secteurs juridique et judiciaire; administration de la police, pouvoirs locaux et décentralisation; société civile et médias; droits de l'homme. Toutefois, lorsque la transition est beaucoup moins marquée par la guerre civile, la transformation est d'une complexité telle que le PNUD doit coopérer avec chacun des donateurs dans la gestion. Même dans des conditions normales, l'élaboration de projets et de programmes exige une longue préparation, des soins constants et une connaissance approfondie des réalités nationales propres à instaurer la confiance. Compte tenu des efforts supplémentaires que cela exige, les bureaux du PNUD doivent parfois faire appel aux services de spécialistes qui se rendront dans le pays à des intervalles réguliers. Ces missions, qui présentent des aspects aussi bien politiques que techniques, pourraient jouer un rôle important aux premiers stades des négociations dans l'amorce de tout le processus de transition.

La transformation des cultures politiques exige la participation soutenue des partenaires de la communauté internationale et la coordination de leurs interventions sur les plans des ressources, des politiques et des programmes. Il faut que les attentes soient réalistes et des accords doivent être conclus au sujet de stratégies à court et à long terme, compte dûment tenu du désir d'appropriation nationale et de la logique de la mise en oeuvre par le pays lui-même. La complémentarité des donateurs plutôt que la concurrence entre eux peut contribuer à abaisser les coûts des transactions. Toutefois, le plus important, c'est que les ressources soient à la hauteur des exigences d'une action de transformation durable.