

REORGANISATION POLITIQUE EN AFRIQUE : LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES TERRITOIRES DU NORD CANADIEN

juin 2008

Michael Joko*

Nous étudierons dans cet article les enseignements qui peuvent être tirés du système de « gouvernement de consensus » pratiqué par les Territoires du Nord canadien. Nous envisageons les avantages de ce système pour des États africains constitués de différents groupes ethniques, dont la situation s'est avérée problématique pour élaborer des systèmes politiques efficaces. Nous défendons la thèse que le recours à des représentants indépendants dans les assemblées législatives en Afrique pourrait apporter à la viabilité des systèmes politiques des avantages plus importants que le recours aux systèmes de partis politiques qui existent actuellement.

Réalités politiques

Un examen des réalités politiques africaines révèle qu'avant l'arrivée en Afrique des États-nations modernes tels que nous les connaissons aujourd'hui, il existait des royaumes, des chefferies et des groupes ethniques divers.¹ Ces chefferies et ces royaumes avaient leur propre langue, leur propre culture et leurs propres normes sociales. Dans leur grande majorité ils étaient pour l'essentiel non démocratiques. Le plus souvent, la prise de décision s'effectuait à travers une consultation, si l'on estimait que la participation des citoyens était utile.

Revenons maintenant à l'année 2008 en Afrique. Les tribus, les chefferies et les royaumes existent toujours, avec les mêmes langues, normes sociales et cultures qui servent de facteur d'unité, et forment des blocs ethniques dans la plupart des États africains. Les regroupements ethniques se cristallisent autour de loyautés et d'appartenances tribales au sein des régimes politiques des États-nations modernes. La présence de groupes ethniques divers dans différents États s'est avérée problématique pour la mise en place de systèmes politiques efficaces.²

Pourtant, les États postcoloniaux ont vainement cherché à copier les systèmes politiques occidentaux. Les partis politiques sont maintenant massivement présents dans les organes législatifs de la plupart des pays et ils aspirent à fonctionner avec la même efficacité que dans les démocraties occidentales, mais n'y parviennent pas. Même les partis politiques africains les plus développés et les plus anciens, comme le Congrès national africain (ANC), ne sont pas à l'abri de désordres et de conflits liés à des divisions ethniques ou tribales.

Même si les partis politiques présentent des candidats aux élections législatives et présidentielles pour différents mandats publics sur la base des idéologies des plates-formes des partis, le soutien aux candidats pour ces élections ne se fait souvent pas sur l'idéologie ou les plates-formes politiques mais sur la base d'appartenances ethniques, tribales et régionales.³

* LLB (Hons)(Buea, Cameroun) LLM (Natal, Afrique du Sud), Spécialiste en réglementation, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Canada. Michaeljoko@yahoo.com. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur.

¹ Mafeje, A. « The ideology of 'Tribalism' ». *Journal of Modern African Studies* Vol 9 N° 2 (1971) pp 253-261

² July, RW. *A History of the African People* (5^e Éd. 1998) Waveland Press, Prospect Heights, Illinois, États-Unis. L'histoire politique de l'Afrique est jalonnée de partis ethniques, ce que l'on peut constater même en examinant les noms des partis eux-mêmes, par ex. Pan-Ibo Federal Union, Northern Peoples Congress (tous deux du Nigeria), ABAKO (*Alliance des Ba-Kongo*) CONAKAT (*Confédération des Associations Tribales du Katanga*), tous deux du Congo.

³ Les récentes élections au Nigéria ont vu les Hausas du Nord se dresser contre les Yorubas et les Ibos du Sud.



Le facteur de loyauté

En Afrique, l'appartenance à la tribu ou à l'ethnie, si on la compare à l'appartenance aux partis politiques qui interviennent dans des systèmes politiques basés sur l'idéologie et les plates-formes des partis politiques, semble inspirer un plus grand degré de loyauté.⁴ Ceci a pour conséquences le népotisme, la corruption, les guerres ethniques, l'accaparement des fonctions ministérielles et du pouvoir, et la marginalisation des minorités. Même lorsqu'on a recours aux partis, le soutien politique qu'ils recueillent tend à s'appuyer plus sur l'appartenance ethnique que sur l'idéologie.

Ce facteur de loyauté ethnique devra être intégré ou pris en compte correctement dans les systèmes politiques africains. Ce « facteur de loyauté » a privé les partis politiques intervenant dans les organes législatifs de la discipline et de la loyauté dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement.⁵ Au sein des partis politiques, les regroupements ethniques tendent à s'imposer, au détriment des politiciens qui ont les meilleures idées ou les meilleures compétences pour diriger.⁶

Cette réalité engendre des conflits d'intérêt. Un politicien se retrouve souvent en situation d'avoir à choisir entre ce qui est le mieux pour la région et le groupe ethnique auxquels il s'identifie, et la plate-forme du parti politique. Sa loyauté à sa tribu ou à son groupe ethnique risque de ne pas lui donner une place dans le parti politique. Néanmoins, ce sont le plus souvent la région et la tribu dont le politicien est issu qui l'ont porté à sa fonction législative. Sur une scène politique où un seul groupe ethnique domine généralement un parti politique, la « position du parti » se résume à être une manière de favoriser les intérêts du groupe ethnique dominant plutôt qu'une idéologie particulière ou l'intérêt du public en général.

Le système utilisé dans les Territoires du Nord canadien, toutefois, montre la façon dont les tribus ou l'origine ethnique peut servir de point de ralliement pour obtenir une gouvernance efficace et pacifique, et que cet exemple pourrait être utile pour l'Afrique.⁷

Aborder le problème avec la « Solution du Nord canadien »

Dans les Territoires du Nord canadien, constitués du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, les organes législatifs territoriaux utilisent « un modèle de gouvernement par consensus ». Ces organes législatifs n'ont pas recours à des partis politiques. Les membres des assemblées législatives se présentent en tant qu'« indépendants ». Ils participent au processus législatif en tant que membres indépendants et non comme membres de partis politiques, et sont responsables devant les électeurs de leurs circonscriptions.

Il existe plusieurs groupes ethniques autochtones différents dans le Nord canadien, qui vivent pour la plupart dans ces deux territoires, et dont la structure est similaire à celle des tribus africaines.⁸ Le système de gouvernement de consensus a été mis en œuvre pour cette région parce que ce modèle de gouvernement est celui qui se rapproche le plus, en terme de politique moderne, du système de prise

⁴ Bates, RH. « Ethnic Competition and Modernisation in Contemporary Africa », in *Comparative Political Studies*, 1974, Vol. 6, pp.457-481.

⁵ Les membres du Front social démocrate au Cameroun travaillent souvent en groupes particuliers selon leurs régions d'origine, et l'on peut dire la même chose du Mouvement démocratique du peuple camerounais.

⁶ Nyamnjoh FB, « Cameroon: A country united by ethnic ambition and difference » *African Affairs* Vol. 98 (390) 101-118. C'est particulièrement vrai aussi bien pour le parti politique au pouvoir et les partis d'opposition au Cameroun, c'est-à-dire le Parti démocratique du peuple camerounais et le Front social démocrate.

⁷ Eisenberg, A. « Pluralism, Consociationalism, Group differentiated Citizenship and the problem of social cohesion », (Victoria) University of British Columbia. Cet article analyse la façon dont la théorie de la consociation d'Arend Lijpart peut venir en aide à l'intégration de sociétés culturellement segmentées.

⁸ Parmi ces groupes figurent les Dene, les Gwichin, les Sahtu Dene, les Inuvialuit et les Akaicho, qui parlent différentes langues et ont des cultures et des normes différentes.

de décision des bandes ou des groupes tribaux autochtones.⁹ C'est à cette caractéristique que tient le succès de ce système.

Dans chaque territoire, les régions sont divisées en circonscriptions (« ridings ») et chacune de ces circonscriptions a droit à une représentation à l'assemblée législative. Les circonscriptions qui appartiennent à des zones urbaines prennent en compte les souhaits des citoyens des zones urbaines, qui seront probablement plus cosmopolites, tandis que les circonscriptions qui sont plus autochtones s'intéressent aux souhaits de leurs électeurs autochtones. Une fois que l'assemblée est constituée, ses membres élisent un premier ministre. Avec les autres membres, ils choisissent le conseil exécutif, qui est le gouvernement.

En l'absence des distractions induites par les partis politiques qui cherchent à séduire des loyautés en concurrence, on découvre, en étudiant attentivement ce qui s'est passé dans les Territoires du Nord canadien, que les groupes autochtones produisent une moisson de dirigeants qui s'intéressent davantage aux efforts de développement. On peut faire l'hypothèse que ce système qui exclut les partis politiques a apporté une plus grande légitimité au gouvernement auprès des populations autochtones. En effet, l'existence d'une discipline de parti à l'intérieur du système aurait contrarié le mode de prise de décisions de ces populations autochtones.¹⁰

Même si la situation opérationnelle des peuples autochtones des Territoires du Nord canadien est très différente de celle des tribus africaines, on peut faire valoir que dans des pays où plusieurs groupes ethniques participent au système politique, le recours à des représentants « indépendants » pour les organes législatifs pourrait s'avérer plus avantageux que l'introduction de partis politiques dans le système.

Les avantages du recours à des représentants indépendants

Comme les membres de l'assemblée législative choisis se présentent en tant qu'indépendants, représentant des intérêts régionaux ou tribaux, il est probable qu'ils assument leurs responsabilités devant cette région plus effectivement qu'un législateur qui est membre d'un parti politique. En utilisant ce système, les appartenances tribales, qui sont toujours une réalité en Afrique aujourd'hui, sont prises en compte dans le processus politique qui vise à rapprocher le gouvernement du peuple, à la différence de l'utilisation inefficace des partis politiques qui pourrait ne pas susciter la même loyauté.¹¹

Avec ce système, dans lequel les membres de l'assemblée législative sont indépendants, les différents groupes ethniques d'un État se rencontreront plus probablement entre égaux autour d'une table pour discuter des problèmes politiques auxquels le pays est confronté, que lorsque des partis politiques participent aux organes législatifs. En effet, on évite ainsi la situation dans laquelle un groupe ethnique domine un parti politique. De la même manière, un groupe ethnique dominant dans un parti au pouvoir risque moins de s'accaparer un nombre disproportionné de ministères ou d'avoir une surreprésentation dans les administrations, l'armée et la police. Lorsqu'il y a différents groupes ethniques, un système fonctionnant avec des représentants indépendants de différentes régions

⁹ Dacks, G. *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North*. Methuen Publications, Agincourt, Ontario, Canada 1981.

¹⁰ Voir Dacks, G cité à la note 9 de la p.110. La culture autochtone attache beaucoup d'importance à une consultation approfondie avant de prendre des décisions importantes.

¹¹ Voir Abele, F. « The Democratic potential in administrative expansion: Assessing the impact of the transfer of governing responsibilities from the Federal Government to the Government of the Yukon and the Northwest Territories », dans *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North*, éd. Gurston Dacks (Ottawa, Carleton University Press, 1990). L'auteur remarque que l'élection d'un plus grand nombre d'autochtones à l'Assemblée législative a débouché sur des politiques gouvernementales qui reflètent plus précisément les intérêts des populations autochtones dans le gouvernement territorial.

(ethnies) simplifie la tâche de supervision du parlement par rapport à une assemblée législative dans laquelle tous les membres appartiennent à des partis politiques.

Comme tous les membres de l'assemblée se présentent en tant qu'indépendants et non comme représentants de partis politiques, l'attrait du pouvoir, sous la forme du « syndrome de l'homme fort » de la vie politique africaine, est plus diffus. Dans les systèmes avec des partis politiques, le leader d'un parti politique finit sa carrière généralement comme premier ministre ou président, tandis que le parti perdant devient l'opposition ou le « gouvernement en attente ». Dans le système du consensus, en raison de l'absence de partis, il est plus difficile de prédire qui sera le premier ministre.

Du fait de la convention sur la solidarité gouvernementale, dans le système de consensus des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement (sept ministres, dont le premier ministre) intervient plus ou moins comme un gouvernement minoritaire (en lien avec les 11 membres ordinaires de l'assemblée législative).¹² Le premier ministre et son cabinet sont élus par les membres de l'assemblée, à la différence d'une situation avec des partis politiques, où le premier ministre nomme les ministres de son cabinet.¹³ De ce fait, la totalité des ministres se plie à la volonté des membres de l'assemblée législative. Ce système accorde moins de pouvoir aux ministres et aux premiers ministres que le système de partis. Les membres de l'assemblée peuvent toujours destituer facilement un premier ministre ou un ministre s'il ne donne pas satisfaction. La souplesse que ce système accorde aux législateurs pour démettre les premiers ministres et les ministres de leurs fonctions pourrait mettre fin à la pratique des leaders africains qui sont au pouvoir de façon non démocratique pendant des périodes extrêmement longues.

L'obtention de soutien et l'accession au pouvoir dépendront davantage des négociations et des compétences de leadership politique. Le renforcement de la capacité de surveillance des organes législatifs empêche ainsi les ministres, les responsables administratifs et les institutions paramilitaires d'abuser de leurs pouvoirs au profit d'une seule ethnie.

Dans ce système, comme la loyauté politique va aux régions plutôt qu'aux partis politiques, la corruption qui gangrène de nombreux gouvernements africains pourrait être éradiquée plus rapidement que dans un système de partis politiques. Les partis politiques tendent à couvrir et défendre leurs membres même lorsque ces derniers ont tort, tout particulièrement quand ces partis connaissent une surreprésentation d'un groupe ethnique particulier. En revanche, dans un système de consensus avec une présence massive d'indépendants, le règne de l'équité et de la justice est plus facile puisque la protection apportée par les partis politiques aux membres d'un groupe ethnique dominant particulier n'existe pas, là encore en raison d'une capacité de surveillance accrue.

L'absence de partis politiques dans le système se traduit par une absence de responsables de la discipline des groupes dans le système législatif. Ceci permet de résoudre le conflit d'intérêt qui domine dans l'esprit du législateur, qui hésite entre voter en fonction de l'intérêt de ses électeurs ou de l'intérêt de son parti. Il n'est responsable que devant ses électeurs. Comme il n'existe pas de plateformes de partis, les circonscriptions exercent une influence plus importante sur les politiques publiques à travers leurs membres.

L'équilibre des régions en termes de développement est renforcé, dans la mesure où les groupes de députés des régions qui ont les populations les plus nombreuses doivent négocier des projets de

¹² Les Territoires du Nord-Ouest comptent 19 membres à la Chambre d'assemblée ; 7 membres forment le conseil des ministres. Le principal pouvoir du premier ministre sur les membres du conseil est la répartition des portefeuilles ministériels. Il peut choisir de retirer des portefeuilles ministériels s'il n'est pas satisfait d'un ministre. Il n'a toutefois pas le pouvoir d'exclure le ministre du conseil. Seule la Chambre d'assemblée peut démettre un ministre de ses fonctions.

¹³ White, G. *Cabinets and First Ministers* (2005 UBC Press) à la p.59.

développement avec ceux des zones moins développées.¹⁴ Cette possibilité met un terme à la pratique des partis politiques qui prennent soin du vote des régions riches et négligent les zones de faibles densités de populations. Le problème du développement sélectif est donc raisonnablement pris en compte.

Consociationalisme

Les Territoires du Nord canadien offrent également un exemple de consociationalisme : une configuration politique dans laquelle les divers groupes ethniques d'un pays partagent le pouvoir selon une formule ou un mécanisme convenu.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les circonscriptions électorales sont déterminées par la Commission de délimitation des circonscriptions. Il doit prendre en compte différents facteurs dans cette tâche, en ne s'intéressant pas seulement aux densités de populations mais aussi aux limites communautaires importantes et aux limites établies dans le cadre d'accords d'autonomie, notamment des accords sur des revendications territoriales et des droits établis par des traités.¹⁵

La répartition des circonscriptions électorales basée sur la répartition de la population, sans prendre en compte la composition ethnique des régions, dissimule quelques dures réalités de la vie politique en Afrique. En ignorant cette réalité, contrairement aux groupes autochtones des Territoires du Nord canadien, les structures politiques tribales en Afrique ont perdu pratiquement tout rôle formel dans le processus politique, un vide sournoisement exploité par les partis politiques.

Des organisations de développement autochtones à base ethnique ont poussé comme des champignons dans la plupart des régions d'Afrique. Toutefois, il existe peu de moyens pour défendre leurs causes en faveur du développement dans le processus politique parce que leur constitution ou leur composante ethnique n'existe tout simplement pas dans ce processus. La plupart sont contraintes de travailler avec des chefs et des leaders traditionnels qui n'ont aucun pouvoir dans le processus politique. Certains dirigeants traditionnels sont obligés d'afficher des allégeances politiques qui amoindrissent leur base de pouvoir traditionnel, tandis que d'autres choisissent de rester neutres, se privant ainsi d'une participation au processus politique.¹⁶

Les partis politiques en Afrique prétendent ne pas avoir de base ethnique, même si leur base de soutien a tendance à favoriser des ethnies particulières. L'utilisation d'un système de consensus, dans lequel des représentants indépendants sont élus, peut offrir une formule permettant d'assurer une meilleure représentation des groupes ethniques dans le système, sans avoir à nier que l'ethnie constitue un facteur.

L'intégration de la composante ethnique dans la détermination des circonscriptions électorales et la prise en compte de cette réalité offrent la possibilité d'une gouvernance efficace, en ce sens que les institutions et les organisations autochtones sont directement impliquées dans les processus politiques se servant du facteur ethnique. Au lieu d'être une force destructrice dans le monde politique, cela pourrait être une force de motivation constructive. Il n'existe par exemple pratiquement pas de rivalités entre les groupes autochtones du Nord canadien. Au contraire, chacun peut constater une coexistence pacifique dans le processus politique, puisque chaque groupe a tendance à se préoccuper

¹⁴ La convention pour la répartition des postes ministériels au sein de ce système garantit que deux ministres sont originaires de la région du Nord, deux du Centre et deux des régions du Sud.

¹⁵ Voir l'article 9(e) de la loi sur la Commission de délimitation des circonscriptions électorales (2003). Les membres du même groupe ethnique ou groupe autochtone sont généralement membres des mêmes communautés, qui auront été les promoteurs ou les bénéficiaires des accords d'autonomie et des revendications foncières.

¹⁶ Nyamnjoh, FB « Chieftaincy and Democracy in Modern Africa » www.nyamnjoh.com consulté le 29 février 2008.



prioritairement de ses questions intérieures pour obtenir les meilleurs résultats plutôt que de s'opposer aux autres.

Comment en est-on arrivé là ?

La Grande-Bretagne et la France ont des systèmes politiques qui ont évolué progressivement pendant des siècles, avec des partis politiques fondés sur l'idéologie. La grande majorité des pays européens, notamment l'Angleterre et la France, ont une langue dominante même s'il existe des langues minoritaires. Dans la plupart des pays, la culture et les normes sociales sont plus ou moins similaires ou proches. Dans ce contexte, une vie politique basée sur les partis politiques a un sens.

La situation en Afrique est très différente. Dans de nombreux États-nations, les gens parlent de nombreuses langues différentes avec des valeurs culturelles différentes et des normes sociales différentes. Toutefois, après l'ère coloniale, le système des partis a été copié et importé dans les systèmes politiques de la plupart des pays africains, sans que le fonctionnement du système des partis soit bien compris. On a eu recours à un système de parti unique dans certains pays dans la période qui a immédiatement suivi l'indépendance afin de bâtir une unité nationale. Pourtant, aujourd'hui, les divisions ethniques que les États à parti unique étaient censés résoudre existent toujours, et ne montrent pas de signe d'apaisement. Il est même mystérieux que certains partis politiques soient apparus et parvenus au niveau où ils en sont actuellement.

L'héritage du colonialisme, des différences tribales et des conflits ethniques en Afrique a entraîné chez beaucoup de groupes ethniques un profond sentiment de défiance vis-à-vis des autres. Il est extrêmement difficile de créer des partis politiques solides qui développent un sentiment d'appartenance de leurs membres. En effet, même lorsque les organisateurs de partis créent des partis et font campagne, les accusations de népotisme apparaissent facilement. Il s'agit là des conséquences des divisions et de l'inefficacité des partis. Même des problèmes mineurs, comme l'utilisation d'une langue tribale plutôt qu'une autre, peuvent facilement provoquer des dissensions chez les membres du parti.

Le recours à des représentants indépendants dans les Territoires du Nord canadien pour créer des organes législatifs robustes et dynamiques a montré qu'on peut réussir à modifier un pouvoir législatif de type Westminster en y associant des formes de prise de décision autochtones. Pour la plupart des pays africains, cela pourrait être la voie d'un consociationalisme ou d'un partage du pouvoir susceptible d'apporter stabilité et bonne gouvernance.