



Quatorze années de démocratie : les raisons pour lesquelles l’Afrique du Sud ne devrait pas changer de système électoral

Pamela Masiko-Kambala *

Octobre 2008

Cet article défend la thèse que, même si un système électoral basé sur des circonscriptions aboutit probablement à une responsabilisation accrue des représentants, l’Afrique du Sud n’est pas prête à adopter un tel système dans les conditions actuelles. Cette contribution propose donc que le pays conserve son système actuel de représentation proportionnelle. Toutefois, les partis politiques, le parlement et les élus locaux devraient débattre et concevoir des mécanismes et des incitations qui encouragent et facilitent la responsabilisation électorale des représentants vis-à-vis de leurs circonscriptions et de l’électorat en général.

Introduction

La transition en Afrique du Sud permise par l’Accord national de paix de 1993, qui a ouvert la voie à la structure de la Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA), a été négociée sur la base des principes de la mise en place d’une démocratie multipartite dans le pays.¹ Ce document faisait en sorte que les parties prenantes (partis politiques, police et forces de sécurité) se mettent d’accord sur certains principes ou plutôt sur des codes de conduite pendant que les groupes politiques avaient en commun le projet d’établir une démocratie multipartite de manière non violente et pacifique.

La constitution adoptée en 1996, deux ans après les premières élections démocratiques, avait prescrit un système électoral qui « aboutit, de manière générale, à une représentation proportionnelle ». ² De ce fait, l’Afrique du Sud a choisi d’avoir un système de représentation proportionnelle à liste bloquée (appelé ici système de représentation proportionnelle) comme système électoral au niveau national et provincial. Au niveau des autorités locales, le pays est doté d’un système électoral mixte, dans lequel la moitié des conseillers sont élus à la proportionnelle tandis que l’autre moitié est élue à travers une représentation locale au niveau de chaque quartier (c’est-à-dire, par circonscription).

L’absence de seuil électoral se traduit par le fait que le système électoral national est réellement proportionnel, c’est-à-dire que chaque vote compte. Il y a actuellement (depuis 2007) 15 partis politiques représentés à l’Assemblée nationale, soit 7 de plus qu’en 1994, et 13 de plus que les élections de 1999. Il y a même un parti avec un seul membre au Parlement. L’augmentation du nombre des partis politiques au fur et à mesure des législatures a aussi été le résultat de la législation sur la transhumance politique (le « floor-crossing ») adoptée en 2002, par laquelle le Parlement a amendé la Constitution pour permettre à des représentants élus de changer d’affiliation politique sans perdre leur siège au niveau national, provincial et local. On peut donc affirmer que le Parlement d’Afrique du Sud incarne les caractéristiques démographiques de son peuple dans la diversité de sa composition et de ses opinions, et qu’il transmet et traduit cette diversité dans le processus politique de législation.

Un débat est actuellement en cours sur l’opportunité de réviser le système électoral. Ceci tient au fait que les représentants des assemblées législatives nationales et provinciales sont élus par leurs partis respectifs, à travers un système de listes de parti, au lieu d’être élus par le peuple à un scrutin

* Pamela Masiko-Kambala est chercheuse en sciences politiques dans le cadre du Programme PIMS (Political Information & Monitoring Programme) de l’Idasa, en Afrique du Sud.

¹ Accord national de paix signé le 14 septembre 1991 par 26 organisations et partis politiques qui se sont engagés à promouvoir la paix, l’harmonie et la prospérité dans les communautés ravagées par la violence. <http://www.sahistory.org.za/pages/library-resources/online%20books/soul-of-nation-constitution/chapter7.htm>.

² Constitution de la République d’Afrique du Sud, 1996, Loi 108 de 1996, Article 46 (1d).

majoritaire à un tour (First Past The Post – FPTP), souvent appelé scrutin par circonscription. Les partisans d'un changement électoral font valoir que les membres du parlement sont plus comptables de leurs partis politiques dans le système proportionnel, éliminant ainsi le principe fondamental de responsabilisation dans une démocratie.

Avantages d'un système proportionnel en Afrique du Sud

Le système électoral sud-africain actuel est réellement représentatif et ceci se reflète dans la diversité de ses membres à la fois dans les assemblées nationales et provinciales. Il y a quatre principes qui se retrouvent dans l'ensemble du système électoral actuel :

- Équité : chaque vote compte et tous les votes sont égaux (il n'y a donc aucun seuil électoral).³ Cela provient également de l'histoire du pays dans laquelle, pendant une longue période, les Noirs et les Africains en particulier n'avaient pas le droit de vote sous le régime de l'Apartheid.
- Inclusivité : assurer un pluralisme démographique et politique
- Simplicité : permet de tenir compte même des illettrés dans la société
- Responsabilisation : s'inscrit dans le contexte d'une démocratie qui est le gouvernement du peuple par le peuple

Il y a un consensus sur le fait que la représentation proportionnelle a produit un système dans lequel les groupes minoritaires ont une voix dans la sphère du pouvoir législatif, indépendamment de la majorité politique obtenue par le Congrès national africain (ANC). La préoccupation de l'Afrique du Sud pendant les négociations était la question de la représentation des minorités dans un système dominé par une majorité politique. L'ANC, en particulier, s'inquiétait des dangers d'une trop grande représentation locale au sein d'un système urbain avec une division raciale qui compromettrait les tentatives de créer une priorité au niveau de l'ensemble d'une municipalité sur les problèmes de développement à long terme.⁴ L'ANC, par exemple, a utilisé la représentation proportionnelle au niveau interne pour faire en sorte que les listes soient représentatives des groupes marginaux et minoritaires dans le pays. L'ANC affirme essayer de transformer la société. Les recommandations du parti pour les processus internes de constitution de liste utilisés pour élire les députés traduisent donc les objectifs essentiels de création d'une société unie, non sexiste, non raciale et démocratique. Les recommandations incluent généralement des facteurs comme la représentativité géographique, la représentation raciale, ethnique, linguistique, les compétences, les groupes d'intérêts, 50 % de représentation féminine dans toutes les structures du parti de façon à respecter la Constitution du parti.

Bien que cela souligne le succès de la représentation proportionnelle, l'inconvénient de ce système est le pouvoir du parti dans la détermination de la représentation et les bénéfices dont jouissent les personnes élues à des positions dirigeantes dans les instances législatives. Ce scénario crée un univers politique dans lequel il est de l'intérêt des politiciens, prétendants ou élus, de se comporter de façon à plaire à la direction du parti plutôt qu'aux électeurs de la circonscription.⁵

³ Par exemple, le Congrès du Peuple, à travers la Charte pour la liberté, a adopté le principe selon lequel chaque homme et chaque femme aura le droit de voter et de se présenter comme candidat à tous les organismes qui légifèrent. La Charte de la liberté a été adoptée à Kliptown en juin 1955, voir www.anc.org.za/ancdocs/history/charter.htm.

⁴ Low, M; Ballard, R & Maharaj, B (2007). Dilemmas of Representation in Post-Apartheid Durban, *Urban Forum Journal*, Volume 18, Numéro 4, Décembre 2007.

⁵ Faull, J (2008), 'Electoral Reform and Responsive Representation', contribution lors de la Table ronde de la Fondation Helen Suzman. Voir <http://www.hsf.org.za/publications/roundtable-series/roundtable-archive/seventh-issue-july-2008>.



Il est donc évident que le système électoral actuel a très bien rempli son rôle pour assurer et maintenir trois de ses principes, à savoir, son caractère équitable, inclusif et simple. La responsabilisation, toutefois, reste une difficulté à résoudre.

Avantages d'un scrutin par circonscription en Afrique du Sud

Comme je l'ai indiqué auparavant, le pays utilise un système électoral mixte au niveau des autorités locales. La faiblesse du système proportionnel au niveau provincial et national est souvent contrastée avec la force du scrutin par circonscription au niveau des autorités locales. En effet, l'élection directe donne aux « représentants » une circonscription autre que celle du parti et donc une capacité d'indépendance de pensée et d'action, et ce modèle incite les représentants élus à servir les besoins de leur circonscription et de chacun de leurs électeurs (de quelque parti qu'ils soient) vivant dans cette circonscription.⁶

Toutefois, en dépit de cette réalité, il n'existe aucune évidence empirique prouvant que les représentants des autorités locales soient plus responsables que les représentants des pouvoirs législatifs sud-africains. En 2006, il y a eu en Afrique du Sud 920 incidents relatifs aux mauvaises prestations de service; en septembre 2007, 40 manifestations violentes étaient intervenues au cours de l'année dans la seule région de Gauteng.⁷ Même si certaines de celles-ci avaient des motivations politiques, alimentées par des rivalités nationales, la majorité d'entre elles étaient basées sur les préoccupations légitimes des populations des communautés. L'Association des autorités locales sud-africaines (*South African Local Government Association – SALGA*) cite un certain nombre de raisons justifiant les manifestations sur la qualité des prestations de services au niveau local : mauvaise gouvernance, mauvaise qualité de services, absence de participation du public (inefficacité du service clientèle) entre autres.⁸ Parmi les questions importantes dans ces tensions figure la dégradation de la communication entre les conseillers et les gens qu'ils représentent, ce qui débouche sur une absence de consultation et de participation du public dans les affaires de gestion locale.

Quel est le bien-fondé des arguments proposés ?

La proposition visant à remplacer le système électoral actuel par un scrutin par circonscription, qui s'appuie sur l'idée qu'un tel système va augmenter la responsabilisation des élus locaux, est erronée et malencontreuse. Ceux qui engagent et animent ce débat ne posent pas la question fondamentale. Que peut-on faire pour s'assurer que l'Afrique du Sud dispose de représentants responsables et qui rendent des comptes. Le rapport du Groupe de travail électoral (Electoral Task Team – ETT), nommé par le gouvernement en 2002 pour étudier le système électoral, souligne le fait que des systèmes électoraux d'un type quelconque, ne débouchent pas nécessairement sur des politiques et des politiciens responsables.⁹

Le rapport estime qu'« il existe un nombre inimaginable de façons dont des systèmes électoraux de tous types peuvent être détournés par des dirigeants, des coteries, des représentants et des partis. On ne peut demander à un système électoral de rectifier un tel comportement. »¹⁰ Il va sans dire qu'il est nécessaire d'avoir des élus responsables en Afrique du Sud. La transition entre un gouvernement

⁶ Graham, PM. Restoring Constitutional Democracy: Electoral Systems, voir www.idasa.org.za.

⁷ Hough, M (2008), « Violent Protest at Local Government Level in South Africa : Revolutionary Potential ? » *South African Journal of Military Studies*, vol. 36, n° 1, pp. 1-13.

⁸ South African Local Government Association (2007), *Current Wave of Protests in Municipalities*.

⁹ Le Groupe de travail électoral (Electoral Task Team - ETT) a été nommé par le Conseil des ministres en mars 2002 pour élaborer la nouvelle législation électorale exigée par la Constitution. La présidence du Groupe de travail était assurée par le Dr Van Zyl Slabbert. Il a rendu compte de son travail en 2003, avec un rapport majoritaire et un rapport minoritaire. Le rapport minoritaire a proposé le maintien du système électoral existant, tandis que le rapport majoritaire a proposé des changements.

¹⁰ Le rapport de l'ETT (2003), p. 22, est consultable sur <http://www.elections.org.za/papers/27/ETT.pdf>. Cette partie du rapport a été avalisée par la majorité et la minorité.



autoritaire d'Apartheid et un gouvernement démocratique continue de souligner le fait que les citoyens sont toujours réceptifs et aspirent à avoir des élus et des institutions démocratiques accessibles, ouverts et transparents.

Après 14 ans de démocratie, le pays est toujours clairement dans une situation de transition. Alors que la démocratie est un long et délicat processus, certains ont tendance à la considérer comme une fin en soi, oubliant que si le pays a fait des progrès dans certains domaines, il est toujours en proie à des difficultés dans d'autres. Par exemple, il est clair que l'Afrique du Sud se bat toujours avec le concept de construction nationale et, de ce fait, le pays n'a pas réussi à se trouver une identité nationale. La construction nationale passe par la création d'une nouvelle culture politique qui unifie les différents groupes de la population, favorise la formulation de valeurs communes partagées par tous et facilite le développement d'un esprit véritable et inaltérable de conscience nationale ou de patriotisme. L'Afrique du Sud n'a pas réussi à saisir l'essence de la réconciliation, qui passe par la possibilité pour le peuple de se reconstituer en une équipe forte dotée d'un solide nationalisme, d'un désir, d'une confiance et d'objectifs nationaux communs, autant sur le plan intérieur qu'international, que tous s'efforcent d'atteindre.¹¹ Une véritable réconciliation reste un rêve. L'extrême pauvreté et l'importance des inégalités (même si ces dernières sont maintenant aussi bien intra-raciales qu'inter-raciales, comme c'était le cas par le passé) apparaissent comme dissuasifs par rapport à une réconciliation nationale. Les carences structurelles de l'apartheid vues à travers le racisme, la ségrégation (sous toutes ses formes) et les sentiments d'impuissance et d'exclusion sont encore éprouvés quotidiennement par la majorité de la population. C'est pourquoi les caractéristiques de scrutin retracent l'histoire passée et présente du pays. Ceux qui ont essayé d'expliquer de façon rationnelle les inexplicables attaques xénophobes sont d'accord pour dire que les niveaux de pauvreté et la compétition désespérée entre sud-africains pauvres et étrangers pauvres pour des ressources et des opportunités insuffisantes catalysent le rejet injustifiable et violent et le massacre des étrangers africains pauvres.

En conclusion, on peut faire valoir que tous les systèmes électoraux ont des défauts et que la forme d'un scrutin n'aboutit pas nécessairement à des politiciens responsabilisés. La responsabilisation reste une difficulté à résoudre en Afrique du Sud. Toutefois, j'estime que les trois autres principes sont tout aussi importants et que, quel que soit le système électoral choisi par le pays à l'avenir, il ne devrait jamais transiger sur ces principes au motif de parvenir à une responsabilisation électorale. La prochaine phase dans le renforcement du système proportionnel à liste bloquée devrait consister à chercher des moyens pour que les organes législatifs, les partis politiques et les représentants du public puissent débattre et inventer les mécanismes et les incitations qui encouragent et facilitent la responsabilisation électorale des représentants vis-à-vis de leurs circonscriptions et de l'électorat en général. Ces mécanismes doivent être identiques et s'appliquer à tous les partis politiques. Pour commencer, le Parlement pourrait créer un département chargé des circonscriptions au sein de sa direction, qui serait responsable de la coordination du processus. Ceci aurait un sens dans la mesure où le Parlement finance les partis politiques pour le travail des députés dans leur circonscription.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'AfriMAP, de l'Open Society Institute ou du Soros Foundation Network.

¹¹ Kiguwa, S.N.W (1998). National Reconciliation and Nation Building : Reflections on the TRC in Post Apartheid South Africa, Department of Political Studies, University of Venda.
<http://cas1.elis.rug.ac.be/avrug/trc/bibtrc.htm>