

Ghana

Démocratie et Participation au processus politique

DOCUMENT DE DISCUSSION



Une étude d'AfriMAP
et de
L'Open Society Initiative for West Africa
et de
L'Institut pour la gouvernance démocratique



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2007, *Open Society Initiative for West Africa*. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique ni transmise sous quelque forme que ce soit, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:

Open Society Initiative for West Africa

ISBN: 978-1-920051-91-4

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP

10th Floor, Braamfontein Centre

23 Jorissen Street

P.O. Box 678, Wits 2050

Johannesburg

South Africa

www.afrimap.org

Open Society Initiative for West Africa

Immeuble EPI, Boulevard du Sud x Rue des Ecrivains

Point E

B.P. 008, Dakar-Fann

Sénégal

www.oiwa.org

Image de couverture: Tissu de Kente, Ghana

Maquette et impression: Compress, Afrique du Sud

Ce rapport a été traduit de la version originale qui est en anglais.

Table des matières

I:	Consolidation de la démocratie électorale	1
II:	Rôle essentiel des médias, de la société civile et des institutions de surveillance	5
III:	Citoyenneté égale et lutte contre la discrimination	9
IV:	Le Parlement	11
V:	Administrations régionales et locales	13
VI:	Autorité traditionnelle	15
VII:	Institutions financières et gouvernements étrangers	17
	Conclusion	19

I: Consolidation de la démocratie électorale

Depuis la restauration d'un gouvernement civil en 1993, l'avancée la plus notable du Ghana a été l'amélioration progressive de la gestion des élections et l'acceptation croissante des résultats électoraux, considérés comme équitables aussi bien par les participants que par les observateurs. Si les élections de 1992 qui ont mis fin au régime militaire ont entraîné des litiges importants, les dernières élections présidentielles et parlementaires de 2004 ont donné lieu à très peu de plaintes pour graves irrégularités de la part du parti au pouvoir ou de membres de l'opposition. Il faut noter que le changement d'administration qui a eu lieu en 2000, du Congrès démocratique national (*National Democratic Congress*, NDC) – le parti formé par le régime militaire, qui avait dirigé le pays durant une décennie jusqu'en 1992 – au Nouveau parti patriotique (*New Patriotic Party*, NPP) actuellement au pouvoir, s'est déroulé sans heurt et sans qu'il y ait de contestation majeure des résultats de la part des politiciens sortants. Les Ghanéens ont accepté de façon probante le fait que le vote est le meilleur moyen de résoudre les différends relatifs aux personnes qui doivent diriger le pays et aux politiques qui doivent être mises en œuvre. Leur confiance a été illustrée par un taux de participation de 80 pour cent aux élections présidentielles et parlementaires de 2004.

La Commission électorale (*Electoral Commission*, EC), créée en 1993 par une loi conforme aux dispositions de la Constitution de 1992, a joué un rôle essentiel dans ce processus de consolidation. La Commission est un organe autonome composé de sept membres, qui jouit d'une excellente réputation et qui a amené l'introduction d'une succession d'améliorations dans la gestion des élections. L'une de ses innovations les plus réussies, en réponse au boycott des élections parlementaires de 1992 par les partis politiques d'opposition pour contester les résultats des élections présidentielles, fut la création de la Commission consultative interpartite (*Inter-Party Advisory Committee*, IPAC), qui est officieuse et non inscrite dans le droit écrit. L'IPAC a un rôle purement consultatif et de conseil, mais elle a largement contribué à instaurer la confiance entre les partis politiques et à élaborer des propositions de réforme électorale.

Suite aux critiques émises sur les élections de 1996, l'EC et l'IPAC ont dirigé le processus d'élaboration et d'adoption d'un code de conduite pour les partis politiques, avec des procédures d'investigation des plaintes mises en place au niveau des districts, des régions et du pays. Le code, qui a été appliqué pour la première fois lors des élections de 2000, a permis de maîtriser

efficacement les abus de procédures commis par les partis politiques – mais il est affaibli car n'ayant pas force de loi et n'étant pas doté de mécanismes de mise en œuvre obligatoires. Toutefois, la violence entre partisans de candidats de l'opposition est l'exception plutôt que la norme lors des élections au Ghana.

En dépit des atouts de l'EC, il existe des points préoccupants concernant le pouvoir du président de nommer ses membres et des allégations émanant de partis de l'opposition selon lesquelles l'EC a un parti pris favorable au gouvernement. Afin de remédier à cela, la loi sur la Commission électorale (*Electoral Commission Act*) doit être amendée et prévoir l'implication du Parlement, ainsi que de vastes consultations avec les partis politiques et les organisations de la société civile pour la nomination des membres de la Commission.

De nombreux Ghanéens estiment également que le système électoral du scrutin uninominal à la majorité simple, basé sur une simple majorité dans les circonscriptions où il n'y a qu'un seul membre, devrait être revu, en essayant d'introduire une certaine forme de représentation proportionnelle pour augmenter la représentation des partis politiques minoritaires. Même si huit partis politiques ont été enregistrés pour les élections parlementaires et présidentielles, le Ghana fonctionne en réalité selon un système bipartite: seuls le NPP et le NDC bénéficient du soutien populaire adéquat et de la présence nécessaire à l'échelle nationale pour pouvoir remporter une élection et former le gouvernement.

De plus, avec le renforcement de la gestion des élections au niveau national, la nécessité d'un plus grand respect des normes démocratiques au sein des partis politiques eux-mêmes est apparue. De nombreux rapports ont fait état de pratiques tout à fait anti-démocratiques lors des élections primaires pour la sélection des candidats aux postes de président et de membres du Parlement. Actuellement, le code de conduite des partis politiques ne s'applique pas aux primaires des partis, mais il devrait s'y appliquer pour mettre un terme aux abus constatés à ce niveau de participation démocratique. Les congrès des partis ont également fait apparaître un manque de démocratie interne des partis et les plateformes organisées par les partis semblent être davantage imposées par les instances dirigeantes que faire l'objet de débats chez les adhérents de base. Enfin, il existe au Ghana une perception selon laquelle les partis et leurs candidats sont souvent plus intéressés par les attaques personnelles que par les vraies questions politiques.

Comme dans la plupart des pays, le financement des partis politiques pose de nombreuses questions problématiques. Même si l'abus des ressources de l'État par les partis au pouvoir est devenu de moins en moins acceptable, il n'existe pas de système réellement efficace pour contrôler ce type d'abus. L'influence grandissante de l'argent dans les élections au Ghana est également source de préoccupation, comme par exemple au niveau des campagnes massives, de l'achat des voix et des faveurs accordées aux partisans éventuels. Il est urgent de mettre en place une réglementation légale des finances des partis, ainsi qu'un système crédible de financement public des partis politiques.

Heureusement, le Ghana a échappé aux conflits ethniques qui sévissent chez bon nombre de ses voisins en Afrique de l'Ouest. Cependant, l'utilisation par les politiciens d'un langage susceptible de faire naître des tensions ethniques, particulièrement au moment des élections, est préoccupante. Les commentateurs ont également noté une 'ethnisation' des partis politiques.

Le soutien aux deux principaux partis, le NPP et le NDC, se fait de plus en plus en fonction de l'appartenance à l'ethnie Akan ou non Akan – malgré les lois contraignantes obligeant les partis à avoir des bureaux dans les deux-tiers des 138 districts du Ghana et une représentation des principales zones du pays au sein des membres fondateurs. En outre, au moment de chaque élection, l'allégation d'inscription de non Ghanéens sur les listes électorales a été source de tensions et de violences entre groupes opposés, particulièrement dans les zones frontalières du Ghana. En 2003, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale a noté que la législation en vigueur au Ghana n'était pas conforme à l'Article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en matière d'interdiction de la promotion de la haine raciale et a recommandé que la loi soit amendée afin de prévoir une plus grande protection. Le code de conduite des partis politiques n'a pas été totalement efficace au niveau de la maîtrise de ce genre de discours. Il faut un contrôle plus étroit des politiciens dans ce domaine, ainsi que de plus amples débats sur les meilleurs moyens de garantir que le Ghana conserve sa réputation de pays relativement à l'abri des conflits ethniques – sans imposer de règles trop restrictives aux partis, qui les empêcheraient de s'organiser et de faire campagne avec efficacité dans la pratique. Un mécanisme de mise en œuvre du code de conduite permettrait de veiller à ce que les partis politiques suivent les règles du jeu politique démocratique.

II: Rôle essentiel des médias, de la société civile et des institutions de surveillance

L'une des leçons des progrès réalisés par le Ghana depuis 1992 a été l'importance des institutions en dehors des structures officielles des élections et des partis politiques dans l'approfondissement et la protection de la démocratie. Plus particulièrement, le Ghana a bénéficié de médias puissants et diversifiés, d'un creuset fertile d'organisations de la société civile dotées d'une réelle capacité à la fois à mobiliser les citoyens et à s'engager dans un dialogue politique et du rôle joué par les organes constitutionnels et statutaires chargés de la surveillance des fonctions remplies par le gouvernement.

Depuis la restauration du gouvernement civil en 1993, et particulièrement depuis l'abolition en 2001 de la loi pénale sur la diffamation, dite *Criminal Libel Law*, qui avait été utilisée par le passé pour emprisonner des journalistes, les médias imprimés et radio télédiffusés ont fleuri. Dans le classement mondial de la liberté de la presse publié par Reporters Sans Frontières, le Ghana progresse de façon notable, arrivant au 34ème rang à l'échelle mondiale et au quatrième rang pour le continent africain en 2006 (derrière le Bénin, la Namibie et Maurice). Toutes les nuances politiques de l'opinion sont à présent librement diffusées et l'utilisation de langues locales sur les ondes radio en particulier a élargi la participation aux débats politiques, d'une façon qui était inimaginable il y a seulement deux décennies. La Constitution prévoit l'égalité d'accès pour la présentation des programmes des partis politiques par les médias publics.

Toutefois, la situation est loin d'être parfaite. Cinq ans après l'abrogation de la Loi pénale sur la diffamation, certains journalistes se plaignent de menaces anonymes et de coups de téléphone, de filatures secrètes, de destruction de réputations et d'affaires étouffées. En dépit de la prolifération des stations de radio dans différentes langues, il peut être difficile d'avoir accès à des reportages de bonne qualité en dehors des grandes zones urbaines. Le contrôle des radiotélédiffuseurs publics indique que l'exigence constitutionnelle d'égalité d'accès pour tous les partis politiques n'est pas respectée dans la pratique. Il faut une vigilance continue et des actions correctrices sur l'ensemble de ces questions.

Il existe au Ghana une forte culture de la vie associative et une société civile dynamique. Plusieurs organisations de la société civile établies de longue date ont été actives dans les secteurs économiques, sociaux et politiques du pays. Depuis 1980, il y a une prolifération de groupes de

réflexion, d'organisations des droits de l'homme, de groupes de défense des droits des femmes et d'autres organisations non gouvernementales (ONG); ces organisations se caractérisent par leur travail de proximité auprès des groupes communautaires de base et par leur capacité à s'engager dans un dialogue politique sérieux. Elles se sont avérées essentielles pour faire adopter et atteindre des résultats positifs pour tout un ensemble d'initiatives politiques du gouvernement, en matière de réduction de la pauvreté, de législation sur la violence domestique, de droits des handicapés et pour un grand nombre d'autres sujets.

En 1993, le gouvernement a rédigé un projet de loi portant réglementation des ONG, qui aurait imposé des contrôles et des restrictions aux activités des ONG. Les protestations des ONG devant ces dispositions ont amené le gouvernement à battre rapidement en retraite. Les ONG et le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale ont ensuite travaillé ensemble à l'élaboration d'un document politique qui a finalement été adopté par le ministère en 2000, sous le nom de 'Projet de politique nationale pour un partenariat stratégique avec les ONG'. Ce projet prévoit la mise en place d'un environnement favorable aux activités des ONG; toutefois, les progrès au niveau de la transposition de cette politique dans le droit interne sont au point mort. Le gouvernement doit à présent adopter ce projet de politique et soumettre un texte de loi au Parlement, en se basant sur le cadre convenu.

De son côté, le gouvernement est devenu également plus enclin ces dernières années à prendre l'initiative de consulter les groupes de la société civile et de solliciter leur contribution. Ainsi, le gouvernement a adopté une 'nouvelle approche budgétaire', qui vise à instaurer pour le budget une politique participative de la porte ouverte, afin que les citoyens ordinaires puissent apporter leur contribution. En 2002, un nouveau code du travail (*Labour Act*) a mis en place une Commission nationale tripartite (NTC), conformément aux meilleures pratiques internationales de médiation des litiges entre le gouvernement, les entreprises et les travailleurs. Cette commission a un double rôle de conseil et de consultation dans le cadre des relations sociales et des questions liées au marché de la main-d'œuvre, notamment pour fixer le salaire minimum, déterminer l'index des prix et le seuil d'imposition pour les travailleurs, et elle a joué un rôle important dans le maintien de la paix sociale. Fait peut-être encore plus important, l'adoption de la Stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana (DSRP), remplacée par la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSRP II) de 2005, a entraîné l'implication d'un vaste processus consultatif, surtout pour le DSRP II.

Toutefois, le sentiment persiste selon lequel, au Ghana, 'consultation' ne signifie souvent rien de plus qu'"informer" les citoyens des politiques qui ont déjà été adoptées. La politique participative de la porte ouverte en matière de budgétisation est, selon l'opinion d'un grand nombre de personnes, restée un mirage. Certains représentants des travailleurs ont avancé que les opérations de la NTC semblent être destinées à 'éteindre le feu', se réunissant uniquement sur demande du gouvernement pour résoudre une situation de crise, plutôt que dans un esprit d'élaboration de la politique à long terme. D'autres activistes de la société civile voient la consultation comme quelque chose qui est fait pour satisfaire les exigences des bailleurs de fonds, plutôt que comme quelque chose que le gouvernement fait de son propre gré. Le gouvernement doit remédier à ces carences globales de son processus de consultation pour

améliorer la participation effective des citoyens au processus politique.

Par ailleurs, le Ghana pêche au niveau de la fourniture d'accès aux informations officielles pour les organisations de la société civile, les journalistes ou les citoyens ordinaires. Une étude comparative réalisée en 2006 a conclu que les institutions du gouvernement ghanéen fournissaient des informations complètes pour seulement neuf pour cent des demandes faites, le plus mauvais résultat des 14 pays qui ont fait l'objet de l'étude. Bien que la Constitution de 1992 prévoit le droit à l'information, un projet de loi sur le droit à l'information n'a été présenté au Parlement qu'en 2003. Ce projet de loi a fait l'objet de vives critiques et a été représenté en 2005. Toutefois, il présente toujours de graves faiblesses et aucune volonté de s'assurer de son adoption n'a été démontrée. Le gouvernement lui-même a reconnu dans le GPRS et le GPRSII que l'accès à l'information est limité, mais il a récemment avancé qu'il ne peut adopter le projet de loi sur le droit à l'information car ses capacités de mise en œuvre sont trop faibles. Ce n'est pas une raison suffisante pour continuer à bloquer son adoption et le processus d'adoption du projet de loi sur le droit à l'information devrait redémarrer au plus vite – comme le recommande également le rapport pour le Ghana établi dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

Le Ghana – tout comme l'Afrique du Sud – illustre également le rôle essentiel qui peut être joué par les organes inscrits dans la constitution ou dans la loi, avec autorité pour tenir le gouvernement comptable de ses résultats et pour réglementer les médias et d'autres ressources d'intérêt public. La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative (CHRAJ) est chargée par la Constitution d'enquêter sur les plaintes et les cas de violation des droits et libertés fondamentaux et elle s'est avérée être l'une des institutions les plus efficaces et les plus essentielles de ce type sur le continent africain, s'exprimant et critiquant sans crainte le gouvernement lorsque c'était nécessaire. Dans de nombreux cas, les citoyens ont préféré porter leurs affaires devant la CHRAJ plutôt que devant les tribunaux, pour obtenir une résolution plus efficace et plus rapide. L'EC, comme précédemment indiqué, a progressivement affirmé son indépendance et renforcé la gestion des élections; la Commission nationale pour l'éducation civique (NCCE) a joué un rôle important en veillant à ce que les citoyens soient éduqués et connaissent leurs droits, notamment le droit de vote. Pour garantir une réglementation équitable et démocratique des médias, la Commission nationale des médias (NMC), un organe également prévu par la Constitution, règle le enregistrement des journaux et des publications, la promotion et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias et le respect des normes journalistiques dans le pays. Une Autorité nationale des communications (NCA) a été créée par une loi en 1996, avec la responsabilité de la gestion du spectre des fréquences radio et TV.

L'autonomie de ces organes a généralement été respectée par le gouvernement depuis 1992 et la CHRAJ et l'EC en particulier ont joué un rôle central dans le renforcement de la responsabilité démocratique au Ghana. Toutefois, tous ces organes se plaignent également d'un manque de fonds. En ce qui concerne la CHRAJ plus particulièrement, le manque de ressources a fait qu'elle n'a pas été en mesure d'attirer et de retenir des avocats et d'autres professionnels compétents, limitant sérieusement son efficacité à répondre aux plaintes des citoyens.

En ce qui concerne les médias, la NMC a dans l'ensemble joué un rôle important et utile, notamment en adoptant des directives sur les comptes à rendre par les partis politiques et les règles de la Constitution en matière 'd'accès égal'. Toutefois, la NMC a également proposé en 2002 des instruments législatifs sur l'enregistrement des journaux et les normes de radiotélédiffusion qui ont soulevé des préoccupations parmi les professionnels des médias, car elles mettaient trop de pouvoir entre les mains de la NMC et prévoyaient des sanctions pénales en cas de non respect des critères d'enregistrement des journaux. Les critères à remplir pour la délivrance des autorisations aux médias restent flous. Il y a également un chevauchement des fonctions entre la NMC et la NCA qui est source de confusion, tandis que plusieurs voix se sont élevées pour indiquer que la NCA n'a aucune garantie d'indépendance puisque ce n'est pas un organe constitutionnel.

III: Citoyenneté égale et lutte contre la discrimination

La citoyenneté est le fondement du droit à participer au gouvernement d'un pays. La Constitution du Ghana de 1992 et les lois du pays prévoient dans l'ensemble un mode équitable et non discriminatoire d'établissement des droits à la citoyenneté. De plus, depuis les réformes adoptées en 2000, les hommes et les femmes peuvent transmettre la citoyenneté ghanéenne à leurs conjoints étrangers et à leurs enfants. Toutefois, le Comité de surveillance de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes (CEDAW), dont le Ghana est partie, a recommandé que la loi soit amendée pour remédier à la discrimination encore en vigueur, qui stipule qu'un étranger marié à une Ghanéenne doit être résident permanent du pays pour acquérir la citoyenneté, tandis qu'une étrangère mariée à un Ghanéen n'a pas cette obligation. De plus, les conjoints étrangers se plaignent que l'acquisition de la citoyenneté ghanéenne est compliquée par de nombreux obstacles pratiques, notamment des délais bureaucratiques alambiqués et des coûts financiers élevés.

Le Ghana a également pris des dispositions importantes pour atteindre une plus grande égalité de genre et favoriser la participation des femmes au processus politique, conformément à la CEDAW. Pour montrer son engagement sur le plan pratique, le gouvernement a adopté en 1998 une politique de discrimination positive instaurant un quota de 40 pour cent pour la représentation des femmes dans l'ensemble des conseils, commissions, comités et autres organes officiels du gouvernement. En 2001, le gouvernement a créé un ministère de la femme et de l'enfant (MOWAC). Toutefois, le Ghana n'est pas partie au protocole de la CEDAW reconnaissant la juridiction du comité de la CEDAW pour recevoir les plaintes individuelles du Ghana et il a simplement signé, mais pas ratifié, le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique.

Par ailleurs, dans la pratique, l'effet de ces engagements reste faible. Le comité de la CEDAW a noté une piètre mise en œuvre de la politique de discrimination positive. La représentation des femmes dans les organes électifs et nominatifs de l'État reste à un niveau lamentablement bas, malgré le quota des 40 pour cent. Le gouvernement et les partis politiques doivent être invités à prendre des mesures urgentes pour améliorer la situation au niveau du choix de leurs candidats. L'une des conséquences d'un niveau aussi bas de représentation a été de longs délais pour l'adoption de textes de loi d'une importance vitale pour les femmes: un projet de loi sur la violence domestique, qui fait l'objet de débats depuis 1999, n'a été adopté dans le droit qu'en 2007.

La Constitution du Ghana prévoit des protections inhabituellement fortes pour les personnes handicapées et, en 2006, ces dispositions ont été complétées par l'adoption d'une Loi sur le handicap, intitulée *Disability Act*, qui protège les droits des personnes handicapées. Lors des élections de 2004, des bulletins de vote tactiles ont été mis en place pour la première fois pour faciliter le vote des électeurs non voyants. Toutefois, à ce jour, aucune personne handicapée n'a été nommée ministre, sous-ministre ou même administrateur de district et les Ghanéens attendent toujours de voir le premier membre du Parlement (MP) doté d'un handicap. Un grand nombre de personnes ont également noté que, malgré les exigences inscrites à la Constitution, la Loi sur le handicap, ou *Disability Act*, a été introduite pour la première fois devant le Parlement sous forme de projet de loi seulement en 2003 et n'a été adoptée qu'en 2006.

Si aucun groupe ethnique ne fait l'objet de discrimination systématique, y compris en matière de reconnaissance de la citoyenneté, les différences de richesse entre le nord du pays, qui souffre de sécheresse, et le sud, plutôt bien arrosé, sont encore trop marquées. La concentration dans la savane du nord du Ghana de niveaux élevés de pauvreté, allant de 67 à 90 pour cent, est une cause majeure de préoccupation pour l'État comme pour la société. La pauvreté peut nuire à la jouissance des droits des citoyens. C'est là une cause majeure de marginalisation sociale et d'exclusion politique. Le gouvernement a adopté une approche multiforme de la réduction de la pauvreté, axée essentiellement sur l'amélioration accélérée de l'éducation pour tous. Une politique d'éducation de base gratuite, obligatoire et universelle (FCUBE) est en place depuis 1996. Une subvention personnelle est attribuée aux enfants au niveau de l'enseignement primaire et les enfants sont nourris à l'école dans le cadre d'un programme pilote.

Bien que la migration depuis les zones les plus pauvres du nord ait eu pour résultat des circonscriptions parlementaires moins peuplées, si bien qu'en réalité, chaque MP représente un moins grand nombre de personnes que dans le sud, un sentiment généralisé d'exclusion de la vie politique nationale prévaut. Partout au Ghana, les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel en donnant des informations et en rapportant les points de vue des pauvres, et en faisant valoir leurs opinions au niveau du débat politique. Même s'il existe déjà d'importantes initiatives dans ce domaine, il faudrait que les groupes de la société civile basés dans les villes touchent plus efficacement les zones rurales – et que les structures gouvernementales se mobilisent de la même manière.

IV: Le Parlement

Pour la première fois dans l'histoire du Ghana, la pratique de la démocratie parlementaire connaît une stabilité prolongée depuis plus d'une décennie. Le Parlement du Ghana continue à contribuer à la gouvernance démocratique au Ghana depuis 1993 sans interruption. Il s'agit là d'une amélioration notable par rapport aux coups d'État militaires et à l'instabilité politique (1966-81), période où, dans le meilleur des cas, le Parlement ne siégeait pas pendant plus de deux ans et demi avant qu'un coup d'État ne vienne mettre un terme brutal à son existence.

Dans ce nouvel environnement politique de stabilité et de paix, la branche parlementaire a vu son efficacité s'accroître. Le Parlement, composé de 230 membres (200 jusqu'en 2004), a rempli honorablement ses fonctions législatives, financières, délibératives, de surveillance et de nomination. Les commissions de la chambre, notamment les commissions spéciales ou les commissions aux missions particulières, se sont améliorées de façon remarquable. La Commission des nominations, qui approuve les nominations ministérielles et celles faites par le président de la République, en est un bon exemple. Au début de son existence (1993, 1997 et 2001), le processus d'approbation était perçu par le public comme un simple trucage. A partir de 2005, la Commission a commencé à prendre ses responsabilités au sérieux, en posant aux candidats aux nominations des questions extrêmement bien fondées. La Commission a même rejeté certains candidats proposés par le président de la République.

Dans la même veine, la Commission des finances a amené une vague de critiques sur un certain nombre d'accords de prêts étrangers, soit pour suspicion de fraude soit parce que ces prêts ne semblaient pas être pertinents par rapport aux priorités nationales. Ainsi, un accord de prêt d'un milliard de dollars contracté auprès d'un consortium financier international (*International Financial Consortium*, IFC), tout à fait différent de la Société financière internationale (*International Finance Corporation*, IFC) de la Banque mondiale, a fait l'objet de sévères critiques, jusqu'à ce que le gouvernement se retire de cet accord. Un autre accord de prêt de 300 millions de dollars avec un consortium chinois inconnu, CNT, a fait l'objet d'un examen minutieux et d'attaques persistantes, jusqu'à ce que le gouvernement dénonce l'accord. Plus récemment, un prêt du gouvernement indien d'un montant de 30 millions de dollars, pour la reconstruction du palais présidentiel (abandonné depuis la chute du président Nkrumah en 1966), a fait l'objet de critiques basées sur le fait que cela ne constituait pas une priorité nationale. Le projet est cependant toujours en cours et sera bientôt terminé.

Une évolution positive du Parlement est l'équilibre qui se met en place au niveau de sa composition. En 1993, le Parlement était quasiment une chambre unipartite. Suite au boycott des élections parlementaires par l'opposition en 1992, le NDC contrôlait 96 pour cent des sièges. En 1996, lorsque les partis d'opposition sont retournés aux élections parlementaires, la majorité du NDC est tombée juste en dessous des deux-tiers. Aujourd'hui, le Parlement est plus équilibré; le NPP contrôle 55 pour cent et le NDC environ 40 pour cent des sièges, avec une poignée d'autres partis représentés et un parlementaire indépendant.

La plus grande source de puissance du parlement se trouve peut-être au niveau de ses ressources humaines. Le Parlement ghanéen est composé d'un ensemble de législateurs relativement jeunes, qui ont un bon niveau d'éducation et qui sont capables de répondre aux demandes contraignantes que représente le travail législatif moderne. Environ la moitié de ses membres ont moins de cinquante ans, le plus jeune a 26 ans et le plus âgé 76. En terme d'éducation, 75 pour cent de l'ensemble des membres sont titulaires de diplômes universitaires du second degré et presque 40 pour cent sont des enseignants et des avocats. Toutefois, la représentation des femmes – qui ne représentent que 25 des 230 membres du Parlement, soit 10,6 pour cent – est loin d'être satisfaisante. Au niveau des commissions, les femmes sont relativement plus représentées dans les commissions sociales et les commissions chargées du développement, avec 14,3 et 16,9 pour cent respectivement, tandis que dans les commissions financières et économiques, elles représentent 9,2 pour cent des membres et dans les commissions chargées de la sécurité, des affaires internes et des affaires étrangères, elles ne sont que 5,8 pour cent.

Dans le contexte du système politique hybride du Ghana, avec un président directement élu qui nomme un gouvernement dont la majorité des membres doivent être des membres du Parlement, il est essentiel de poursuivre la consolidation du Parlement dans son rôle de surveillance du pouvoir exécutif et sa capacité à lancer des actions de son propre chef reste une nécessité primordiale. Dans ce contexte, le renouvellement élevé des membres du Parlement (sur les 200 membres élus au départ en 1992, il n'en reste que huit actuellement) est susceptible de poser des problèmes: les membres du Parlement sont jeunes et diplômés, mais il faudrait qu'ils aient davantage d'expérience en matière législative et que le Parlement soit plus stable. Le Parlement est également confronté à de sérieuses contraintes en termes de financement, de logistique, d'espace de bureaux et de personnel d'appui, notamment les assistants parlementaires et les personnes qui effectuent des recherches pour les membres du Parlement. Les membres du Parlement se plaignent également du bas niveau des rémunérations et de la médiocrité des infrastructures de logement. Du côté du public, la tactique souvent utilisée par l'opposition, consistant à boycotter le Parlement comme instrument de protestation politique, tend à nuire à l'image du corps législatif en tant que lieu crédible de débat, de discussion et de dialogue. Par ailleurs, des mesures disciplinaires doivent être prises pour remédier à l'absentéisme et aux retards des membres du Parlement.

V: Administrations régionales et locales

Le Ghana est une République unitaire. Afin de décentraliser le pouvoir politique aux personnes dans chaque coin et recoin du pays, un système d'administration décentralisée a été mis en place pour la première fois en 1988/89. Le pivot de ce système est l'Assemblée de district (DA), qui est composée à 70 pour cent de membres élus et à 30 pour cent de membres nommés par le gouvernement. L'une des grandes différences entre les élections au niveau des districts et les élections parlementaires et présidentielles est que les partis politiques sont légalement exclus de toute participation aux élections au niveau des districts. Les chefs de district sont également nommés par le président de la République. Au-dessus des assemblées de district se trouvent les conseils régionaux de coordination, un pour chacune des dix régions administratives du pays. La principale fonction de ces conseils est la coordination et le contrôle du travail des assemblées. Le système décentralisé fonctionne plutôt bien depuis presque 20 ans sans interruption. Il s'agit là d'un autre domaine dans lequel des années de paix et de stabilité ont profité à la démocratie ghanéenne.

Toutefois, la mise en œuvre du programme de décentralisation a, dans l'ensemble, été incohérente et incomplète. Les pouvoirs et les ressources qui devaient être transférés ne l'ont pas encore été. Les membres des DA sont faiblement rémunérés et ont peu de moyens pour se déplacer et consulter leur électorat; aussi, la consultation sur les projets communautaires est-elle soit inexistante, soit inefficace. Par ailleurs, si les ONG et les organisations communautaires de base font une contribution énorme au développement des districts, elles ont peu ou pas d'impact sur les discussions des structures administratives locales.

Plus important encore, le cadre juridique des structures administratives décentralisées n'est pas sans poser de graves problèmes. Le problème le plus important et le plus souvent mis en avant est l'exclusion des partis politiques de la vie politique et des élections au niveau des districts, outre le fait que 30 pour cent des membres des DA et le administrateur de district sont nommés. Ces règles sont perçues comme anti-démocratiques, tout en masquant la réalité de l'infiltration secrète des partis politiques. Il faut noter que la participation aux élections de district en 2006 a été inférieure à 40 pour cent. L'absence des partis politiques dans les élections de district est un des facteurs de la faible participation, mais ce n'est pas le seul problème. Le gouvernement doit envisager de toute urgence d'amender la Constitution et la Loi sur les autorités administratives locales, dite *Local Government Act*, afin de permettre la participation des partis politiques et d'améliorer la démocratie au niveau local.

VI: Autorité traditionnelle

L'autorité politique traditionnelle a été davantage protégée dans la Constitution et la législation ghanéennes que dans la plupart des autres pays africains. L'un des chapitres de la Constitution (Articles 270-277) est consacrée à la chefferie et ces dispositions étant inscrites dans la Constitution, elles ne peuvent être amendées que par référendum. La Constitution prévoit la mise en place de chefs de structures pour régler leurs propres affaires, sous la forme d'une chambre nationale des chefs, ainsi que de chambres régionales des chefs, de conseils traditionnels et divisionnaires. Les dispositions constitutionnelles sur les chefs sont encore renforcées par la Loi de 1993 sur les autorités administratives locales, dite *Local Government Act*, et par la loi de 1971 sur la chefferie, dite *Chieftaincy Act*. La loi sur la chefferie précise les procédures et procédés applicables aux affaires de chefferie, tandis que la loi de 1993 sur les autorités administratives locales prévoit une implication limitée des dirigeants traditionnels dans les assemblées de district – même si l'Article 276 de la Constitution du Ghana interdit la participation des chefs à la vie politique active. Ce système politique traditionnel reste un moyen pour de nombreux ruraux de participer au processus politique.

Un projet de loi sur la chefferie est actuellement à l'étude, afin de remplacer la législation en vigueur. En dehors de ce nouveau projet de loi, des questions controversées font toujours l'objet de litiges, comme l'interdiction faite aux chefs d'entrer dans la vie politique active, ce que beaucoup considèrent comme une violation de leurs droits à participer au processus politique. Par ailleurs, les chefs avancent que, contrairement à ce qui se passait autrefois, lorsque les dirigeants traditionnels étaient une composante essentielle du système administratif local, les chefs ne sont plus directement impliqués aujourd'hui. Les principales critiques du système actuel de chefferie sont le refus des chefs (de sexe masculin) d'autoriser que les chefs de sexe féminin, connues sous le nom de reines mères, participent au travail des chambres nationales et régionales de chefs. Il n'existe aucun obstacle juridique à la participation des femmes et la non reconnaissance des dirigeants traditionnels de sexe féminin au sein de ces organes représentatifs est simplement du sexisme injustifiable. L'image de l'institution de la chefferie est également sérieusement ternie par les nombreux litiges fonciers et entre chefs, ainsi que par les violents conflits qui y sont associés. Bien que les chefs aient le potentiel pour renforcer la démocratie ghanéenne en jouant plusieurs rôles dans les domaines judiciaires et exécutifs, de nombreux érudits ghanéens radicaux estiment que cette institution est anti-démocratique par essence.

VII: Institutions financières et gouvernements étrangers

En dépit d'efforts encourageants pour faire progresser les revenus du pays, le Ghana reste lourdement dépendant de l'aide. En 2003, le Ghana était dépendant à 60 pour cent de l'aide pour son budget; mais ce chiffre était tombé à 32 pour cent en 2005. Les négociations avec les partenaires au développement sont dirigées par le pouvoir exécutif, comme le sont les autres décisions de politique étrangère, et la participation populaire à la politique étrangère du Ghana et aux relations avec les partenaires au développement est indirecte. Les représentants du peuple au Parlement, cependant, ont un rôle important dans la politique étrangère de trois façons primordiales. Tout d'abord, le Comité parlementaire chargé des Affaires étrangères garde un œil sur l'exécution de la politique étrangère par le président de la République, pour veiller à ce qu'elle soit conforme aux intérêts nationaux. Deuxièmement, l'ensemble des traités, accords et conventions sont ratifiés par le Parlement. Troisièmement, c'est le Parlement ghanéen qui peut approuver les accords de prêt contractés par le gouvernement. En dehors de ces contrôles exercés par des représentants du peuple, il y a très peu d'occasion ou de place pour que les citoyens influent sur les relations de leur pays avec les bailleurs de fonds.

Les flux de l'aide servent à développer des secteurs vitaux de l'économie, essentiellement le secteur social et les infrastructures matérielles. Les secteurs essentiels sont les routes, les transports, la santé, l'éducation, l'assainissement de l'eau et l'énergie – même s'il existe un gouffre entre les promesses, les engagements et les décaissements réels, auquel il faudrait remédier. Malgré ce problème, une évolution positive majeure dans la gestion de l'aide est le système d'aide budgétaire multi-bailleurs (MDBS). Dans le cadre de cette aide, 10 gros bailleurs de fonds ont accepté de mettre leur aide dans le même panier, qui est inclus dans le budget du gouvernement. Le MDBS est également en train de devenir un forum de discussion pour les programmes de développement du Ghana. Toutefois, tous les bailleurs de fonds n'ont pas rejoint le MDBS, ce qui devrait être rectifié, et même les bailleurs qui en sont membres ne donnent qu'une partie du total de leur aide par le biais du système MDBS. Enfin, les bailleurs donnent désormais de plus en plus d'aide pour soutenir la bonne gouvernance et, par conséquent, la participation populaire. Les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, le Danemark et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont tous donné des fonds pour la bonne gouvernance et ont également encouragé le gouvernement à consulter les circonscriptions nationales sur, par exemple, le DSRP

et le DSRP II. Toutefois, il reste que les politiques de développement sont largement décidées à huis clos lors de négociations entre le pouvoir exécutif et les partenaires au développement, sans réel débat avec les citoyens ghanéens. Le débat démocratique souffre d'une carence de taille et les organisations de la société civile doivent s'organiser de manière plus efficace pour être impliquées dans le contrôle et l'évaluation des prêts étrangers et des aides au développement.

Conclusion

Il n'y a absolument aucun doute que, depuis le retour d'un gouvernement civil au Ghana, le pays est sur la bonne voie en matière de promotion de la participation populaire au processus politique. Les droits des citoyens sont entièrement protégés par la Constitution et les lois du pays. Les institutions et les possibilités de participation populaire à la prise de décision sont disponibles librement dans le système politique. Plus particulièrement, les citoyens peuvent participer au processus politique à travers le Parlement, les assemblées de district et les organisations de la société civile. Toutefois, on ne peut nier qu'il reste un long chemin à parcourir avant que de nombreux segments de l'ensemble des citoyens puissent utiliser pleinement les opportunités et les institutions leur permettant de réaliser cette participation. Le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement doivent œuvrer de concert pour supprimer l'ensemble des principaux obstacles à cette participation.