

LE MIRACLE SUD-AFRICAIN PEUT-IL ÊTRE UN MODÈLE POUR LA RDC ?

Le système électoral sud-africain

Depuis 1994, l'Assemblée Nationale Sud-Africaine et ses neuf législatures régionales ont été élues via un système basé sur la représentation à listes proportionnelles. La représentation proportionnelle est une exigence constitutionnelle. Les élections pour l'Assemblée et les législatures se tiennent simultanément, bien que ce ne soit pas une stipulation constitutionnelle. Les électeurs remplissent deux bulletins de votes, un pour l'Assemblée et l'autre pour la législature de la région dans laquelle ils résident. Les bulletins de votes font uniquement référence à des partis politiques. Chaque parti soumet une liste de candidats avant une élection pour l'Assemblée et les législatures. Dans le cas de l'Assemblée, des candidats apparaissent soit sur une liste nationale ou sur une liste de nominations provenant des régions. Les sièges de l'Assemblée Nationale constituée de 400 membres et des législatures sont attribués à chaque parti en proportion avec leurs parts respectives de votes conformément au quota Droop et à la méthode du restant le plus élevé. Dans la réalité, ce système permet une représentation à n'importe quel parti qui peut gagner 0,25 pour-cent des votes, le seuil d'entrée le plus bas dans n'importe quel système de représentation proportionnelle. Les élections sont organisées par une "*Independent Electoral Commission*" (Commission électorale indépendante) dont les cinq membres, depuis 1998, sont choisis sur recommandations du Président, par un jury qui sélectionne parmi un groupe de candidats nommés par un comité parlementaire de tous les partis.

Le processus de négociations

Les caractéristiques essentielles du système électoral sud-africain ont été déterminées lors de la "*Convention for Democratic South Africa*" (Convention pour une Afrique du Sud démocratique) (CODESA) qui s'est ouverte le 20 décembre 1991 et à laquelle participaient 8 partis, ainsi que les administrations des homelands. Au travers des activités de cinq groupes de travail, les négociations de la CODESA ont continué jusqu'à la mi-mai 1992 quand le "*African National Congress*" (Congrès National Africain) et le "*National Party*" (Parti National) ne sont pas parvenus à un accord quant à l'importance de la majorité qui serait requise pour déterminer la constitution finale. Subséquemment, des discussions constitutionnelles ont eu lieu au "*Multi-party Negotiation Forum*" (Forum de négociations à partis multiples) auquel 26 délégations de partis politiques furent invitées le 26 avril 1993. De plus, le système électoral fût élaboré, bien que pas changé dans ses principes les plus importants, dans la législation électorale adoptée entre 1996 et 1998 en conformité avec les dispositions de la Constitution de 1996. Les élections de 1994 se sont tenues suivant les termes de la Constitution intérimaire de 1993 et de la législation transitoire qui l'accompagnait. Les élections de 1999 furent organisées pratiquement suivant les dispositions identiques de la Constitution de 1996 et l'établissement de la loi subséquente.

Quel type de système électoral ?

Etablir les arrangements suivants lesquels le gouvernement sud-africain de l'après apartheid serait élu fût l'une des tâches les moins contentieuses des négociations constitutionnelles de 1992 – 1994. Ceci partiellement en raison du fait qu'avant le début des négociations constitutionnelles, trois des partis principaux étaient en faveur de l'adoption d'un système de représentation proportionnelle. Le "*Democratic Party*" (Parti Démocratique) avait adopté la représentation proportionnelle en tant que politique officielle depuis un certain temps. Lors de son Congrès de 1991, the Comité conseiller de la politique du DP avait recommandé un système de PR à membres mixtes dans lequel 300 parlementaires représenteraient 100 circonscriptions électorales et 100 seraient choisis parmi les listes nationales. Des propositions très comparables furent faites par le Comité chargé des affaires constitutionnelles du Conseil du Président. Le parti national a publié ses propositions constitutionnelles en 1991. Celles-ci

mentionnaient aussi leur support du principe de la représentation proportionnelle, du moins en rapport avec la première chambre du parlement, mais l'organisait d'une façon telle que des candidats se présentaient aux élections dans des districts spécifiques, l'imprécision de cette qualification étant une indication du peu de considération de la part de la plupart des leaders du parti national vis-à-vis des détails d'un nouveau système électoral. Le support de l'ANC vis-à-vis d'un système basé sur une représentation à listes proportionnelles fût évident du moins jusqu'à octobre 1990 quand Kader Asmal a présenté des propositions lors d'une conférence à laquelle des experts et des officiels du parti ont participé. Les lignes de conduite politiques de l'ANC, adoptées lors de sa conférence nationale de mai 1992, proposaient un système basé sur une représentation à listes proportionnelles bien que les lignes de conduite suggéraient aussi que d'autres systèmes pourraient prévaloir au niveau local.

L'argumentation de l'ANC vis-à-vis d'un système de PR était basée sur la reconnaissance du fait que "la diversité culturelle, sociale et économique de l'Afrique du Sud requiert l'adoption d'un système national à tous les niveaux qui permettra aux groupes sectoriels d'être représentés de façon adéquate lors de la prise de décisions" (Asmal mentionné dans Adam et Moodley, 1993, 66). Initialement, l'ANC était contre l'utilisation de la représentation proportionnelle, ses experts interprétant sa défense par le DP et le NP comme l'expression "d'un besoin inéluctable d'un oligarchie raciale de maintenir son pouvoir". Des incertitudes concernant sa base de support peuvent avoir provoqué l'hostilité de l'ANC vis-à-vis du PR, mais, vers la fin de 1990, des preuves de scrutin ont commencé à indiquer que l'ANC bénéficiait d'un support majoritaire et, dès lors, gagnerait n'importe quelles élections indépendamment du système de représentation (Reynolds, 1994, 7).

Avant que commencent des négociations complètes au sujet du système électoral, il y avait déjà un consensus concernant un principe clef – la représentation proportionnelle – entre le plus populaire des partis noirs sud-africains et deux des trois partis parlementaires blancs. Les Démocrates étaient plus concernés par le fait de maintenir une représentation au niveau des circonscriptions électorales que le parti national; tandis que l'ANC était partisan du système qui, en finalité, fût légalisé, par lequel des candidats apparaissent sur des listes de partis nationales et régionales. Ceci, bien sûr, maximalise l'autorité de la direction du parti, une considération importante dans une organisation qui était un amalgame de plusieurs traditions politiques très différentes et aussi a facilité l'inclusion dans le parti du comité électoral parlementaire non africain.

Comment les élections doivent-elles être organisées ?

Le comité technique nommé par le Forum de négociations à partis multiples pour concevoir l'administration électorale comprenait des personnes désignées de l'ANC, du NP, du DP et de l'IFP. Au début de ses délibérations, il y a eu un désaccord quant au rôle d'une commission électorale. Le NP était en faveur d'une organisation qui exécuterait une fonction contrôlée restreinte alors que les élections seraient gérées par le Ministère de l'Intérieur. L'ANC a argumenté que le Ministère ne serait pas considéré comme étant neutre et il a proposé que la Commission administrerait, jugerait et contrôlerait les élections, une opinion qui était partagée par d'autres anciens mouvements de libération, ainsi que par le parti démocratique et ceci a constitué la proposition qui a prévalu de façon ultime. En tant que concession relative à l'opinion suivant laquelle la communauté internationale devrait être impliquée dans la tenue des élections, une position appréciée par le PAC, il fût agréé que les commissaires incluraient cinq étrangers, bien que ceux-ci ne seraient pas en mesure de voter lors des décisions de la commission. Un groupe de travail spécial a rédigé l'avant-projet d'un acte de l'IEC qui a été transformé en loi en septembre 1993 et qui établissait une commission qui superviserait deux directorats, administration et organes de contrôle, ainsi qu'une hiérarchie de tribunaux électoraux. En fait, le Ministère de l'Intérieur deviendrait à la fois directement et indirectement

impliqué dans les élections. Plusieurs de ses officiels ont rejoint le directeur administratif de l'IEC et le Ministère lui-même fût chargé d'émettre les cartes d'identité des électeurs sous la supervision de l'IEC.

Désaccords au sujet de l'Acte électoral

Il était plus facile de se mettre d'accord sur des questions plus vastes telles que la forme de système électoral à adopter ou la question de savoir quel organisme organiserait les élections que sur les points de détails raffinés. Ainsi qu'un commentateur l'a remarqué, "des questions qui affecteraient l'aboutissement des élections opposées à des questions de principes furent les plus chaudement débattues" (Robertson dans Friedman & Atkinson, 1994, 58). De telles questions incluaient de savoir si des travailleurs migrants pourraient voter hors des provinces où ils vivent normalement (il fût décidé, contre les inclinations de l'ANC, qu'ils le pouvaient s'ils voyageaient vers leur province de résidence). Une autre question de discordance était l'ordre suivant lequel les partis devaient apparaître sur les bulletins de votes : l'ANC était favorable à un ordre alphabétique, mais, finalement, il fût décidé que la première place devait être attribuée par tirage au sort et les autres positions subséquentes par ordre alphabétique.

La division la plus importante lors des négociations ayant accompagné la préparation de l'Acte électoral était de savoir si les électeurs devaient utiliser un seul bulletin de votes ou deux bulletins séparés, un pour l'Assemblée Nationale et un pour la législature provinciale. Après de nombreux ajournements de débats sur cette question, au sein du comité technique, il fût convenu – le 16 novembre 1993 lors d'une rencontre "bilatérale" entre les leaders de l'ANC et du NP – qu'un seul bulletin de votes serait utilisé. Une opposition à cette option au sein du comité technique provenant du Parti Démocratique qui, tout comme d'autres petits partis, espérait bénéficier d'une division des votes fût déviée par un compromis entre le DP et l'ANC, les démocrates acceptant le bulletin de votes unique en échange de l'acceptation de ses propositions quant à la méthode de nomination des juges de la cour constitutionnelle. Le support du bulletin de votes unique de l'ANC était basé sur l'impératif de rendre les élections le plus simple possible et sur la perception qu'un bulletin de votes unique réduirait les chances de priver de droits électoraux par des scrutins falsifiés. Ses négociateurs furent aussi poussés par une anxiété moins désintéressée que les électeurs pourraient interpréter le second bulletin de votes comme une opportunité d'exprimer leur seconde préférence. Subséquemment, cependant, le 19 avril 1994, une concession fût faite à la "*Freedom Alliance*" (Alliance pour la Liberté) (une coalition de l'Inkatha et des partis de l'aile droite blanche), un double bulletin de votes fût incorporé dans l'Acte en mars 1994.

Pourquoi un accord fût-il possible ?

Comment fût-il possible pour les partis sud-africains d'arriver à un accord quant à un système électoral au sujet duquel tous les participants aux négociations savaient que son adoption résulterait en changements politiques dramatiques ? Le consensus politique atteint par le Forum de négociations à partis multiples fût d'autant plus remarquable qu'il n'était pas la conséquence d'une contrainte externe.

La première réponse à cette question est que la définition d'un système électoral était uniquement un élément du règlement constitutionnel et les gains qui pouvaient avoir été atteints par un parti aux dépens des autres dans les négociations au sujet des élections furent souvent équilibrés par des concessions dans d'autres domaines. Une condition indispensable pour que le Parti National accepte le suffrage universel basé sur un rôle des électeurs ordinaire – une acceptation qui, en soit, représentait un mouvement brusque d'éloignement par rapport aux positions qu'il avait tenues aussi loin qu'en 1988 – fût la prise d'une disposition sous forme d'une modalité d'un partage du pouvoir exécutif dans lequel des partis qui avaient gagné plus de 5 pour-cent des votes bénéficieraient d'une représentation en proportion avec leur support

électoral. Similairement, la droite Afrikaner et le Parti pour la Liberté Inkatha furent persuadés de supporter le règlement par ses caractéristiques régionales ou fédérales, qui, dans le cas de l'Inkatha, présentaient une perspective réaliste de pouvoir exécutif. Des partis plus petits qui pouvaient espérer contrôler même des gouvernements régionaux pourraient néanmoins trouver une satisfaction quant au degré auquel une déclaration des droits plaçait des limites sur l'exercice de l'autorité de l'exécutif, ainsi que sur l'étendue avec laquelle les principes qu'ils avaient aidé à écrire dans une constitution transitoire guideraient les délibérations de l'Assemblée Nationale entre 1994 et 1996. Finalement, les statuts de l'accord initial en tant qu'entreprise transitoire qui pourraient, du moins en détail, être modifiés lorsque le parlement s'est réuni en assemblée constitutionnelle après les élections a probablement aidé à élargir le support des arrangements entre tous les partis.

La seconde raison pour laquelle un règlement pouvait être négocié était que les partis les plus importants reconnaissaient l'attrait de faire des concessions. Au début des négociations de la CODESA, les participants eurent la possibilité de signer une vaste déclaration d'intentions. En 1990, les stratégestes de l'ANC ont reconnu qu'ils n'étaient pas en position d'étendre le champ d'action de leurs opérations militaires et, en tous les cas, depuis son adoption de la Déclaration d'Harare de 1989, les chefs de l'organisation avaient, en principe, adhéré à l'option d'un règlement négocié. Une confiance grandissante dans l'étendue de sa popularité après 1990 a assuré aux leaders de l'ANC qu'ils pourraient prédominer dans n'importe quels arrangements relatifs au partage de pouvoir qu'ils pourraient devoir concéder lors des négociations. Pour le Parti National et le Gouvernement sud-africain, l'expérience de négocier un système d'administration politiquement libéral et socialement conservateur en Namibie en 1989 était une importante source d'encouragement. Tandis qu'il était concevable que lorsque de Klerk a levé le bannissement des mouvements de libération en février 1990, il peut avoir gardé espoir qu'une coalition de partis conservateurs, blancs et noirs, puisse évincer l'ANC lors des élections; il est improbable que les planificateurs du PR le croyaient en 1993 lorsque les complexités du système électoral ont commencé à être conçues. Fin 1993, les enquêteurs du NP disaient aux leaders du gouvernement que leur support électoral diminuait rapidement; que résoudre les débats constitutionnels devenait une urgente priorité. La violence politique qui, à la fois, accompagnait et interrompait les négociations, bien que partiellement une conséquence des efforts sanctionnés par le gouvernement d'annihiler les partisans de l'ANC, a commencé à prendre des proportions telles qu'elle constituait un encouragement important en faveur des concessions. A la fois en rapport avec l'ANC et le NP, des informations précises relatives au support électoral potentiel ont persuadé les leaders des partis à adopter des positions conciliatoires sur des questions clés des négociations. Il y avait aussi des questions clés vis-à-vis desquelles les intérêts des deux partis principaux coïncidaient – sur, par exemple, l'adoption d'un système basé sur la représentation à listes proportionnelles nationales ou un scrutin unique ou, après mars 1993, le danger que les négociations se prolongent de trop.

Un troisième facteur qui a facilité l'accord furent les procédures au travers desquelles les négociations furent conduites. Tandis que tous les partis étaient représentés également à la CODESA et au Forum de négociations à partis multiples, en pratique, ils ne furent pas tous traités également. Idéalement, des décisions étaient supposées être prises par un consensus général – si cela s'avérait impossible, la personne présidant le Forum devait décider si le consensus était "suffisant". Dans la plupart des cas, le consensus suffisant fût égalé avec un accord entre l'ANC et le Parti National; une pratique qui encourageait la résolution de questions clés par des rencontres "bilatérales" discrètes entre des représentants des deux partis. L'opération du consensus suffisant risquait l'aliénation ou le retrait des débats des autres partis – et l'Inkatha et le Parti Conservateur se sont, en fait, retirés du Forum de négociations à partis multiples. Une seconde manière grâce à laquelle une procédure facilitait un accord était la considération de questions plus compliquées ou plus contentieuses politiquement par de petits

groupes. Les comités techniques du Forum n'étaient pas supposés être représentés bien que des partis désignaient leurs membres. Ils abordaient des problèmes d'une façon technocrate et proposaient des solutions qui furent ensuite présentées aux assemblées plus représentatives du Forum comme étant les options les plus plausibles.

Une considération finale en vue de nous aider à comprendre le succès des négociations sud-africaines fût leur organisation politique plus vaste. Elles se sont tenues dans un pays où l'état existant maintenait son autorité légale et où il détenait toujours presque un pouvoir coercitif. Une rébellion contre les modalités du règlement n'était pas tout à fait évidemment une option réaliste – un facteur qui rendait le retrait des négociations une option considérablement moins attractive au fur et à mesure que l'accord ANC / NP se renforçait. Les fidélités politiques étaient largement concentrées autour du parti qui avait dominé cet état depuis quarante ans ou ses adversaires les plus testés. Les degrés auxquels l'identité politique sud-africaine fût institutionnalisée au travers d'un relativement petit nombre de partis politiques établis depuis longtemps et étroitement structurés ont évidemment simplifié les négociations. Cette réalisation reflétait une disponibilité et une distribution de ressources entre les partis tout à fait inhabituelle dans des pays en développement se démocratisant, une réflexion d'une économie relativement développée et diversifiée, ainsi que l'importance du support étranger de certains partis politiques. Finalement, même les partis les plus divisés – y compris les organisations basées dans les homelands et la droite blanche – ne se sont pas détachés des protagonistes principaux au sujet des vastes questions de nationalité et de fidélité nationale – tous déclarant être Sud-Africains et se reconnaissant comme compatriotes. Que l'Afrique du Sud doivent être gouvernée par un état unitaire ne fût pas sérieusement contesté même par les nationalistes ethniques.

BIBLIOGRAPHY :

- Heribert Adam et Kogila Moodley, "*The Negotiated Revolution*" (La révolution négociée), Jonathan Ball, Johannesburg, 1993.

- T R H Davenport, "*The Birth of a New South Africa*" (La naissance d'une nouvelle Afrique du Sud), University of Toronto Press, Toronto, 1998.
- Bertus de Villiers, "*Birth of a Constitution*" (Naissance d'une Constitution), Juta et Co, Kenwyn, 1994.
- Steven Friedman et Doreen Atkinson, "*South African Review 7: The Small Miracle*" (Revue sud-africaine 7 : Le petit miracle), Ravan Press, Johannesburg, 1994.
- Johannes Rantete, "*The African National Congress and the negotiated settlement in South Africa*" (Le Congrès National Africain et le règlement négocié en Afrique du Sud), J L Van Schaik, Pretoria,, 1998.
- Andrew Reynolds, "*Election '94 South Africa*" (Les élections de 1994 en Afrique du Sud), David Philip, Le Cap , 1994
- Richard Spitz avec Matthew Chaskalson, "*The Politics of Transition*" (La politique transitoire), Witwatersrand University Press, Johannesburg, 2000.