

**AFRICA DEVELOPMENT  
AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT  
Vol. XLI, No. 2, 2016**

**A Quarterly Journal of the Council for the  
Development of Social Science Research in Africa**

**Revue trimestrielle du Conseil pour le développement  
de la recherche en sciences sociales en Afrique**

Selected papers from the 13<sup>th</sup> CODESRIA General Assembly  
Articles issus de la 13<sup>e</sup> Assemblée générale du CODESRIA

This issue of *Africa Development* is dedicated to  
Serge Bernard Emmanuel Aliana (1975–2016)  
who passed away before the editing was completed.

Ce numéro d'*Afrique et développement* est dédié à  
Serge Bernard Emmanuel Aliana (1975–2016)  
décédé avant la fin de son édition.

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Carnegie Corporation de New York (CCNY), à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à l'Open Society Foundations (OSFs), à TrustAfrica, à l'UNESCO, à l'ONU Femmes, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), à l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), à l'Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), à la Fondation Adrew Mellon ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

CODESRIA would like to express its gratitude to the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), the International Development Research Centre (IDRC), the Carnegie Corporation of New York (CCNY), the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), the Danish Agency for International Development (DANIDA), the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, the Rockefeller Foundation, the Open Society Foundations (OSFs), TrustAfrica, UNESCO, the African Capacity Building Foundation (ACBF), The Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), The Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA), Andrew Mellon Foundation, and the Government of Senegal for supporting its research, training and publication programmes.

*Africa Development* is a quarterly bilingual journal of CODESRIA. It is a social science journal whose major focus is on issues which are central to the development of society. Its principal objective is to provide a forum for the exchange of ideas among African scholars from a variety of intellectual persuasions and various disciplines. The journal also encourages other contributors working on Africa or those undertaking comparative analysis of Third World issues.

*Africa Development* welcomes contributions which cut across disciplinary boundaries. Articles with a narrow focus and incomprehensible to people outside their discipline are unlikely to be accepted. The journal is abstracted in the following indexes: *International Bibliography of Social Sciences (IBSS)*; *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts Online*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Cambridge Scientific Abstracts*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*, and the *African Journals Online*. Back issues are also available online at [www.codesria.org/Links/Publications/Journals/africa\\_development.htm](http://www.codesria.org/Links/Publications/Journals/africa_development.htm)

*Afrique et Développement* est un périodique trimestriel bilingue du CODESRIA. C'est une revue de sciences sociales consacrée pour l'essentiel aux problèmes de développement et de société. Son objectif fondamental est de créer un forum pour des échanges d'idées entre intellectuels africains de convictions et de disciplines diverses. Il est également ouvert aux autres chercheurs travaillant sur l'Afrique et à ceux se consacrant à des études comparatives sur le tiers monde.

*Afrique et Développement* souhaite recevoir des articles mobilisant les acquis de différentes disciplines. Des articles trop spécialisés ou incompréhensibles aux personnes qui sont en dehors de la discipline ne seront probablement pas acceptés. Les articles publiés dans le périodique sont indexés dans les journaux spécialisés suivants: *International Bibliography of Social Sciences*; *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts Online*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Cambridge Scientific Abstracts*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*, et *African Journals Online*. Les numéros disponibles de *Afrique et Développement* peuvent être consultés à l'adresse suivante: [www.codesria.org/Link/Publications/Journals/africa\\_development.htm](http://www.codesria.org/Link/Publications/Journals/africa_development.htm).

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

Tous les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

Editor-in-chief/Rédacteur en Chef

*Africa Development* / *Afrique et Développement*

CODESRIA, Av. Cheikh Anta Diop x Canal IV B.P. 3304, Dakar, 18524 Sénégal.

Tel: +221 825 98 22 / 825 98 23 - Fax: +221 824 12 89

Email: [publications@codesria.sn](mailto:publications@codesria.sn) or [codesria@codesria.sn](mailto:codesria@codesria.sn)

Web Site: [www.codesria.org](http://www.codesria.org)

#### Subscriptions/Abonnement

(a) African Institutes/Institutions africaines:	\$32 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$45 US
(c) Individual/Particuliers	\$30 US
- Current individual copy / Prix du numéro	\$10 US
- Back issues / Volumes antérieurs	\$ 7 US

**Claims:** Undelivered copies must be claimed no later than three months following date of publication. CODESRIA will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock permits.

**Les réclamations:** La non-réception d'un numéro doit être signalée dans un délais de trois mois après la parution. Nous vous ferons alors parvenir un numéro de remplacement dans la mesure du stock disponible.

**ISSN: 0850-3907**

## Contents / Sommaire

Vol. XLI, No. 2, 2016

Demystifying the Future in Africa's (Un)vanishing Past: A Study of Ngugi wa Thiong'o's Novels <i>Gbemisola Adeoti</i> .....	1
(Re)penser la démocratie délibérative en Afrique à l'aune de la palabre africaine : une approche philosophique par la théorie des capacités <i>Serge Bernard Emmanuel Aliana</i> .....	23
Regional Economic Integration and the Governance Challenge in Africa: Missing Links in the African Peer Review Mechanism <i>Peace Akudo Jiboku &amp; Ufo Okeke-Uzodike</i> .....	47
Pour une meilleure intégration des institutions informelles dans les stratégies de développement en Afrique : une approche néo-institutionnelle <i>Brahim El Morchid</i> .....	71
Dispute Resolution and Electoral Justice in Africa: The Way Forward <i>Lydia Apori Nkansah</i> .....	97
La Cour pénale internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique <i>Kitti H. Nathaniël</i> .....	133
'I am an African': A Critical Examination of the Politics of Transnational Identity within the Context of African Integration <i>Babatunde Fagbayibo</i> .....	185
La diaspora africaine et l'identité biculturelle : enjeux et défis pour la réinvention de l'Afrique <i>José Mvuzolo Bazonzi</i> .....	203



**Serge Bernard Emmanuel Aliana**  
**(1975–2016)**



## Demystifying the Future in Africa's (Un)vanishing Past: A Study of Ngugi wa Thiong'o's Novels

Gbemisola Adeoti\*

### Abstract

This article attempts a critical analysis of Ngugi wa Thiong'o's last two novels: *Matigari* and *Wizard of the Crow*. This is with a view to interrogating the novelist's dissection of problems confronting post-independence African nations and how these nations can be re-invented. The analysis is done against the backdrop of growing challenges of neo-liberalism and Westernisation, otherwise known as globalisation.

### Résumé

Le présent article est une analyse critique des deux derniers romans de Ngugi wa Thiong'o: *Matigari* et *Wizard of the Crow*. Il vise à interroger la manière dont l'auteur dissèque les problèmes auxquels sont confrontées les nations africaines après les indépendances et comment les États peuvent être réinventés. Cette analyse s'effectue dans le contexte des défis croissants du néolibéralisme et de l'occidentalisation, autrement dit la mondialisation.

Ngugi is an African writer who is also a scholar-activist and public intellectual. He is not only content with raising critical socio-political issues in his writings, but also, he takes practical steps to enlist popular support behind his political choices and ideological persuasions as evident in his collaboration with the Kamiriithu community which brought him and his colleagues into trouble with the Kenyan authorities in the late 1970s.

In his creative and critical works (*Weep Not, Child*, *The River Between*, *A Grain of Wheat*, *Petals of Blood*, *Devil on the Cross*, *I Will Marry When I Want*, *Mother*, *Sing for Me*, *Detained*, *Writers and Politics* and *Decolonising the Mind*, among others), Ngugi consistently engages issues of social injustice

---

\* Department of English, Obafemi Awolowo University, Ile Ife, Nigeria.  
E-mail: remiade@oauife.edu.ng; ayinla80@yahoo.com

as well as the imperative of true liberation of African people from oppressive minority rule. The recurring spatio-temporal setting of his novels is Kenya before, during and after British colonialism, while his characters are drawn from the same society. However, their relevance to other African countries is not in doubt. This accounts for the purposive selection of two of his novels that raise universal issues about the conditions of being in Africa.

Both *Matigari* and *Wizard of the Crow* depict the author's postulations about Africa's developmental predicaments and how to effectively tackle them in order to end colonial and neo-colonial subjugation. The article, in its textual analyses, discusses the communitarian polemics and artistic devices employed by Ngugi to articulate his re-visioning of Africa. These include the use of allusion, irony, allegory, centring of the subalterns in characterisation in a way that lends the novels their epical grandeur, and detailed description of situations to achieve verisimilitude as well as structural repetition, typical of African myths and folktales.

In conclusion, the article contends that the task of re-defining Africa's past and present in Ngugi's novels is valuable and beneficial. It is indeed of essence, not only in achieving immediate socio-political transformation, but also in constructing a more auspicious future for the continent in the global arena.

## Introduction

As already well established in literature, slavery and colonialism are two defining factors in African history (Bennet 1963; Ajayi and Espie 1972; Anene and Brown 1972; Rodney 1982; Zeleza 2003). The passage of time notwithstanding, the emotional trauma and socio-cultural dislocation associated with the two events continue to evoke a sense of catharsis and restoration or what Ngugi wa Thiong'o would call 'remembering'. The latter is a project of rebuilding which is 'a quest for wholeness; connecting the diverse African peoples together – after they have been dispersed, sundered or dismembered by European slave traders and colonialists' (Ngugi 2006). Oppression, exploitation, inequality and other features of slavery and colonialism have also attracted attentions of scholars and artists, from Wole Soyinka to Ayi Kwei Armah, Olaudah Equiano, Ferdinand Oyono, Kofi Awoonor and so on. Unfortunately, the reality of neo-colonialism being experienced in many African nations after independence has done much to accentuate rather than alleviate the trauma of the past.

However, rather than bemoaning, in pessimistic tone, the betrayal of independence hope by the ruling elite of African ex-colonies, as found in Armah's *The Beautiful Ones are Not Yet Born*, Awoonor's *This Earth, My Brother* and Soyinka's *The Interpreters* among other texts, Ngugi wa Thiong'o

(formerly James Ngugi) consistently probes Africa's history in his works, with a strong conviction of a brighter future for the continent, given a genuine commitment to the project of decolonisation. According to Ngugi, the crises of nationhood and development facing most African nations after independence are man-made, sometimes self-induced, and not divinely scripted. They are, therefore, surmountable (see Ngugi 1986, 1993; Ngugi and Mugo 2009). While he rejects classical determinism, he advocates a materialist reading of African culture and history with a view to stimulating a strong will towards radical transformation of the postcolonial nation. An alternative society, based on social justice, equitable distribution of resources and equal access to opportunities, where no identity, (race, ethnicity, religion, gender, generation) will confer special advantages on its bearer to the exclusion of the 'other', is possible. The ideas and strategies to effect such auspicious transformation are encapsulated in the principles of socialism. According to him, 'Black power is impossible outside a socialist context' (Ngugi 1981:31). Noting that the countries of Europe such as Britain, France, Spain, Portugal, Germany and Poland also emerged from Roman colonialism with all its agenda of domination to assert their national selfhood, Africa need not be eternally encumbered by its past and present. The article, therefore, discusses how Ngugi addresses the fundamental problems confronting post-independence Africa and how the States can be re-invented against the backdrop of growing neo-liberalism and Westernisation embedded in globalisation.

### **Ngugi and the Politics of (Neo)colonialism**

The ideological vision articulated above runs through the corpus of Ngugi's creative works, especially the novels and plays. It is also trenchantly canvassed in his critical commentaries and scholarly essays. From a conviction that the anti-colonial struggles and political independence of the 1950s to the 1970s have not resulted in true liberation of the continent, Ngugi uses his narrative and performative aesthetics to address the subsisting issues of economic exploitation and political marginalisation of the working people by the minority bourgeois elite. For instance, in *Weep Not, Child*, he addresses the predicament of Africans under the state of emergency declared in colonial Kenya in 1953 in response to the violent struggle against settler colonialism led by Mau mau guerrilla fighters.

*A Grain of Wheat* deals with socio-political, cultural, racial and gender dimensions of the war of independence, with special attention paid to the conditions of the people after the attainment of independence. In this novel and *Petals of Blood* that comes after it, Ngugi stresses the imperative of consciousness by the masses of their conditions of deprivation. There is,

therefore, the need to build a mass organisation to redress the prevailing social injustice. The virtues of unity and struggle painstakingly canvassed by Amilcar Cabral (1980) are also adumbrated in Ngugi's novels.

The condition of Ilmorog in the universe of *Petals of Blood* is that of neo-colonialism which is a subtle, indirect continuation of governing Africa by the West through the local ruling elite, multi-national corporations and international financial institutions. The novel depicts the rising of peasants, workers, unemployed citizens, women and other economically and politically marginalised group against their continuous exploitation by politicians and local business elite who are agents of foreign capital. In the march to the city, the great strength inherent in the unity of the oppressed is demonstrated.

The reality of wide disparities in class conditions in Kenya is given a satiric twist in *Devil on the Cross*. Originally written in Gikuyu as 'Caitaani Mutharaba-ini', the novel is dedicated to 'all Kenyans struggling against the neo-colonial stage of imperialism' (p. 5). Rooted in the indigenous storytelling tradition that blends reality with fantasy, the novel uses the framework of an imaginary grand meeting between the Devil and a band of villainous bourgeoisies. Ngugi's deep-seated contempt for the ruling political elite in Kenya (including other African countries) as 'local agents of Western imperialism' is evident in the trope of 'devil' and 'ogre' used to describe members of this class in *Devil on the Cross* as well as in subsequent works, especially *I will Marry When I Want*, *Matigari*<sup>1</sup> and *Wizard of the Crow*.

Kenya in history and in the contemporary era provides the spatial and temporal setting for most of Ngugi's works. The novels feature characters across class and gender boundaries who can be found in rural communities and urban centres in Kenya. However, their experiences are common across Africa. Obviously, the ideals of a Kenyan patriot and a pan-African commitment underline his artistic mission as demonstrated in the novels. Even when given a literary veil as exemplified in the anonymous setting of *Matigari* or the fabled postcolonial Free Republic of Aburiria in *Wizard of the Crow*, the central concern is Africa, especially how to bring about a re-birth of the continent after the dark era of colonialism and neo-colonialism.

The Kenyan society portrayed in Ngugi's works is that of a multi-ethnic and multi-racial nation of East Africa, colonised by the British from the late nineteenth century to 12 December 1963 when it won its independence with Jomo Kenyatta (Kamau Ngengi) as the Prime Minister. It became a republic a year later under a one-party democracy.

Before the British, the various ethnic groups had in the past come into contact with the Portuguese, Arabians, Indians, Chinese and Germans with impacts on the social, economic and political lives of the people. But by the beginning of the twentieth century, the people were brought together for

administration as a single political entity, being a colony of Britain. The establishment of the railway contributed to the settlement of a significant population of Europeans, Asians and Arabs in different parts of Kenya.

The British colonial policy was more oriented towards 'the advancement of European settlers' interests' with the aim of building 'a modern Western state and economy' (Rosenberg 2010:397). It altered the people's pattern of life through its systems of politics, agriculture, education, commerce and social life. For example, the agricultural system, hinged on growing coffee, tea and horticultural products, displaced indigenous subsistence farmers who were growing food crops. Many of them only found accommodation in the new dispensation serving as paid farm labourers on European coffee and tea plantations or as factory workers in the urban areas. Africans lost their land to European settlers who held the land under lease, an arrangement that made available about ninety per cent of the arable land to minority foreigners and confined the majority indigenous population to the remaining portion. Land became a central issue of social and economic justice to be violently protested against in the course of the independence struggle. The Mau Mau guerrilla movement was at the centre of that struggle in the 1950s. It was against the background of colonial subjugation and resistance by the colonised that Jomo Kenyatta emerged, when he, along with others, formed the Kenya African Union in 1944 to tackle the problems of racial domination, land appropriation and exclusion of the indigenous people from governance. Jailed under the state of emergency in 1953, he emerged in 1963 to lead the nation to independence.

In addressing the challenges of development, Kenyatta's government opted for a free enterprise capitalist economy, as against socialism which he earlier professed.<sup>2</sup> He also opened up the country to Britain, France and America for military assistance and foreign investment. The result was the domination of the economy by foreign companies in industries such as oil and gas, household items production, food and beverages, manufacturing and so on. Though it was supposed to be independent with the policy of 'Kenyanisation', the economy became hugely dependent on foreign capital which it was meant to serve right from the colonial era. The consequent rising unemployment and disparities in income, fuelled by ethnic suspicion, often brewed political crisis in the country.<sup>3</sup>

Under the one-party state structure, the constitution conferred a considerable amount of power on the President, a father figure that loomed large on the nation like a monarch. Kenyatta presided over a powerful personalised rule which, in the opinion of Ngugi, could not advance the course of decolonisation through inclusive and participatory democracy. It

was this structure that was inherited and sustained by Arap Moi who took over after Kenyatta's death in Mobassa on 22 August 1978.

With the fruits of independence continuously elusive in Kenya, Ngugi remains unrelenting in his quest for them through his arts. Worthy of note are some of the issues addressed in his writings, which form the basis of textual analyses of *Matigari* and *Wizard* in this article.

Quite pertinent is the role and responsibility of the postcolonial state in Africa. Whose interest is it supposed to serve – that of the minority who occupy governmental positions or that of the majority of the people, the sovereign from which the government derives its power and legitimacy? Or government agencies like the police, the military and other security/law enforcement organisations? Are they supposed to serve the interest of only the people in power who command them or the generality of the people, regardless of their social class? These questions are raised and addressed through conflicts and characterisation in the novels. Thus, Ngugi interrogates Western education *vis a vis* its role as an agency of empowerment and critical consciousness. In the contemporary African context, is Western education serving the purpose of liberation and development or is it contributing further to the cultural alienation of its products? In his submission, 'to make economic and political control the more complete, the colonizing power tries to control the cultural environment: education, religion, language, literature, songs...hoping in this way, to control a people's values and ultimately their outlook, their image and definition of self' (1981:12). He contends that the objective, philosophy and structure of education in Africa should be re-defined if it will be an instrument of liberation and self-reliance. It should not only be rooted in people's culture and daily living experience, but also be used for effective communication in indigenous languages of the people. To this end, he privileges literature in African languages because the drama of struggle is better performed in the language of the people. Language is central to the project of decolonisation and African renaissance. 'In all other societies', he contends, 'writers, keepers of memories, and carriers of national discourse use the language of their communities'. He condemns the tendency of postcolonial intellectuals who 'prefer to express communal memories in foreign languages' (1993:42).

Ngugi is also concerned about the role of religion especially, Christianity, which is a predominant religion in Kenya. Religion is a complex human and cultural institution, even though it deals with the sacred and the transcendental. In the hands of the missionary arm of the colonialists and the ruling elite after independence, it is a weapon to blunt the people's consciousness of their condition of being. Its advocacy of meekness in the face of adversity on earth for the sake of abundance in the hereafter is

explored by the privileged class to persuade the oppressed to bear the burden of oppression with equanimity. Not only are the suffering poor expected to bear their condition as divinely given, they should do so without protesting. Religion is also a tool for driving home Africa's 'inferiority', registered in baptism and rechristening of Africans under different, usually European names. 'All European names are Christian, African ones are satanic' says Nyawira in *Wizard of the Crow* (p. 63). However, the religion as demonstrated in Ngugi's works can be an effective tool of social mobilisation. This is evident in the philosophy of 'Harambee' in *I Will Marry When I Want*.

In terms of governance, Ngugi is persuaded about the rightness of democracy and the wrongness of authoritarian rule, as the path to development in his envisioned reconstruction of the continent. However, that democracy must truly restore the *demos* (people) to their position of sovereign, preferably in a socialist order. Workers, peasants, youths, rural and urban women, and other hitherto disempowered groups would take the centre stage. That accounts for the emphasis on communitarian aesthetics from novel to novel. Here, the emphasis is on the group, rather than the self or the individual as evident in this recurring song:

Great love I saw there;  
Among the Women  
We shared even the single bean  
That fell upon the ground.

His worry, however, is that many regimes that claim to be democratic on the continent are in fact far from. For instance, how democratic was the one-party democracy in Kenya under Kenyatta and Moi or its 'reformation' in the crucible of multi-partyism under Mwai Kibaki?

The role of the West (Europe and America) in the affairs of Africa after colonialism is another constantly interrogated phenomenon in Ngugi's writings. To him, much of the crisis of development in the contemporary world or what makes Africa disadvantaged in the scheme of globalisation is traceable to uncritical Westernisation expressed in commerce, popular culture, education, and politics. Consequently, he advocates for 'decolonisation' (and by implication, 'de-westernisation') of thought process, language and culture toward Africa's renaissance (Ngugi 1993).

Besides, Ngugi believes in the imperative of a new order of gender relation in Africa. Apart from giving more recognition to the women, he affirms the futility of gender discrimination in a modern society. Hence, he celebrates courageous female characters who transcend socially constructed barriers in a patriarchal context. One of them is the Woman in *The Trial of Dedan Kimathi*. Others are Nyakinyua in *Petals of Blood*, Guthera in *Matigari* and Nyawira in *Wizard of the Crow*.

Lastly, Ngugi urges a reconnection of Africa's present to its past to chart a new course for the future. Works of popular arts – music, dance, literature, and cinema – are significant in this direction. Hence, his direct involvement in the Kamiriithu Community Educational Theatre project as indicated earlier. History as a tool of inquiry into the past needs to be accorded greater attention in mapping the future of Africa. Africa's history, hitherto narrated from the privileged viewpoint of the colonisers (typified by the works of Hugh Trevor Roper) should be re-told in de-colonising voices. A memory of the past devoid of racial prejudice and inferiorising suppositions is necessary in order to build self-confidence that would overcome the limits of 'otherness' imposed by history. The foregoing are the salient thematic issues in the literary corpus of Ngugi. He creates appropriate characters and setting to articulate them, using simple language and accessible narrative style. This is with a view to creating works with enduring impact on the consciousness of the audience. Besides, he uses symbols, allegory, biblical and historical allusions as well as inter-textual references for artistic effects. These are further illuminated in the analyses of *Matigari* and *Wizard of the Crow*, two novels in which the author uniquely presents in an epic style, the intersection of the past and the present in the re-making of Africa.

### **The Ire of Revolutionary Fire from the Past in *Matigari***

Like *Devil on the Cross* before it and *Wizard* published after it, *Matigari* was originally written in Gikuyu and later translated into English by Wangui wa Goro. It is a story of travel and return, search and discovery, rooted in African folk narrative. At the centre of the novel's plot is the battle for the soul of post-colonial Africa between the forces of true liberation and those committed to upholding imperialism. Kenya (Africa) is symbolised by the house on the hill and the land on which it is built which is the object of fierce struggle between Matigari, the eponymous hero of the novel, and the new inheritors of his former boss, Settler Williams, that is, Robert Williams and John Boy Junior. Though the present struggle being waged in the novel is a carry-over from the past (colonial days), it is also a battle for the future as the resolution of the conflict has a wide implication for the parties –the powerful and the dispossessed. In its parable form, the author veils his message, but the anti-establishment references in the novel did not escape the authorities of Kenya, hence, when it was published in 1987, 'the police raided all the bookshops and seized every copy of the novel', writes Ngugi (1987: viii).

Though the conflict in the novel is posed in biblical terms as a confrontation between good and evil, Matigari represents the good while Settler Williams, John Boy and their sons represent evil. The story is imaginary just as its eponymous hero, Matigari, is elusive. Its anonymous setting, though

unmistakably post-colonial Africa, illustrates the timeless and universal relevance of the novel. The class war is a feature of that context.

Matigari is like the old man, Ndiiro, who in the traditional story that inspired the novel looms large in his simultaneous presence and absence as 'a force, a god, a destiny' (vii). But apart from the traditional source, Ngugi draws on the biblical framework of the second coming of Jesus Christ. According to the scripture, Jesus, after his death, resurrection and ascension to heaven is expected to come back to redeem the world. The triumphant return of Matigari from the forest, wearing the belt of peace, recreates in him a messianic figure; a prince of peace. The biblical allusion is central to the plot and characterisation in the novel as Matigari embodies hope and courage for the oppressed in his quest for truth and justice. He saves Muriuki from the molestation of older boys at the vehicle cemetery. He rescues Guthera from police harassment. Later, he offers wine and food to hungry prisoners who consist of the student activist, teacher, vagrant, drunkard, pickpocket and the unemployed. It is not surprising that he is full of lamentation for the new order in which 'a handful of people still profited from the suffering of the majority, the sorrow of many being the joy of the few' (p. 12).

When the story begins, Matigari, a former employee of Settler William, returns to the town after years in the forest, fighting Williams, a white man and his black ally, John Boy. The fight is over the ownership of the house on the hill. His attempt to drive away the settler and repossess his house is resisted by the duo, and that leads to years of struggle through valleys, mountains and forests of the country. Eventually, he kills both enemies (foreign and local oppressors). The death of the duo represents independence from colonial rule. He nurses a vision of himself and his children repossessing the house after the war:

The children would come out of the graveyard into which their lives had been condemned. They would build their lives anew in the unity of their common sweat. A new house. A paradise on the earth, why not? There is nothing that a people united cannot do ...A new heaven on earth (p. 16).

But the new society to which he has just returned betrays his expectations as poverty, deprivation and oppression still continue. The builder is sleeping on the veranda, the tailor working without clothes (p. 38). The economy is still effectively under the control of foreigners with a few indigenous 'comprador tycoons' as fronts through business outfits such as Barclays Bank, American Life Insurance, British American Tobacco and Anglo-American Leather and Plastic Works. As he later remarks, 'our first independence has been sold back to imperialism by the servants they put in

power' (p. 172). It is indeed, an upside down world in which 'lies are decreed to be the truth, and the truth is decreed to be a lie' (p. 137).

Under the quest motif that sustains the plot of the novel, the search for his people brings Matigari into contact with different people: Muriuki and other homeless children who inhabit the graveyard for motor vehicles, factory workers led by Ngaruro, women trying to eke out a living from the fringe like Guthera, prisoners, law enforcement agents and so on. As he goes from place to place, circumstances thrust on him extra-ordinary actions that enhance his super-human image among the people. He is often found, like Jesus, among the poor, the 'wretched of the earth', and those considered to be enemies of the State. It is not surprising that within a short time, he runs into trouble with the State and lands in detention, in his bid to reclaim his house.

The mysterious jail break organised by Guthera and Muriuki sets him and other detainees free, a plus to his messianic profile, not only among the prisoners, but also in the whole nation, at markets, shopping centres, restaurants, cross roads, on farmlands, in courts and so on. Everyone talks of Matigari as one that wipes the tears of the oppressed away. He is the patriot, the liberator, the whip of the oppressed lashing the oppressor. He reminds us of Dedan Kimathi, the leader of the Mau Mau struggle who was denounced as a treacherous terrorist by the colonial establishment but regarded as a patriot by his people. Matigari reinforces this revolutionary Christ-like image with his actions, one of them, a parody of the last supper of Christ with his disciples below:

Matigari took the food, broke it and gave it to them (prisoners).  
They started eating. Then he took the bottle of beer, opened it with  
his teeth, poured a little of it on the floor in libation and gave them to  
drink and pass around (p. 57)

But to the regime in power and its agents, he is a 'terrorist walking about the country' (p. 83) and a confused 'lunatic' (p. 158).

The quest for his appropriated property crystallises into a quest for truth, justice and fairness. The search takes him to characters who represent social groups including the student, the teacher, the intellectual and the clergy. He comes across patriots who are up against the ruling party, Kiama Kria Kirathana (echoing America's Ku Klux Klan - KKK), and the democratic dictatorship of the president, His Excellency Ole Excellence.<sup>4</sup> He also comes across sell outs who collaborate with the government and foreign business concerns to exploit the people. He becomes more convinced and agrees with Ngaruro, the labour leader, that 'there were two camps in the country. There was that of the imperialists and their retinue of messengers, overseers,

police and military ... On the other hand, there was the camp of the working people with their values, their culture and their history' (p. 161).

A direct confrontation with the establishment sends Matigari back to detention, but he escapes again. Upon regaining his freedom, he concludes that reclaiming his land and house is a historical mission that must not be abandoned, judging from the sweat and blood of workers that had gone into its construction and the struggle for its reclamation from usurpers. A farmer whose seeds have not germinated does not give up planting, he reasons. Secondly, words and arms alone cannot win the battle. Rather, 'words of truth and justice, fully backed by armed power, will certainly drive the enemy out' (p. 138). Speaking in a voice that represents the whole of Kenyan workers and peasants, Matigari justifies the life and death struggle for the house which as earlier observed, represents the nation:

The house is mine because I built it. The land is mine too because  
I tilled it with these hands. The industries are mine because my  
labour built and worked them. I shall never stop struggling for all  
products of my sweat. I shed blood and I did not shed it in vain.  
One day the land will return to the tiller, and the wealth of our land  
to those who produce it. Poverty and sorrow shall be banished  
from our land! (p. 124).

In his final move, mustering uncommon courage, Matigari drives into the disputed house under a foggy identity in a forcefully seized Mercedes Benz car and sets the house on fire. This leads to looting of the house by jubilant workers. Other houses of the rich around the area are also consumed in the irate fire. Tension pervades the air as the regime orders Matigari's arrest with a sum of five thousand pounds put on his head as reward for information that will lead to his arrest. Having escaped the fire through the window, he re-unites with Guthera and Muriuki. They all head toward the Mogumo tree under which he had buried his weapons of war to unearth them for the final battle ahead. However, the recovery is frustrated by law enforcement agents who are trailing them. They plunge into a river and cross to the other side, again, escaping the onslaught of the State. Shortly, Muriuki at the Mogumo tree, having unearthed the weapons, puts them on, ready for combat. The novel ends on a note of optimism as Muriuki who represents the younger generation to whom the future belongs, is set to continue the struggle for self-recovery and liberation. With this symbolic act, Ngugi stresses the importance of youths in social transformation.

Through the character of Guthera, Ngugi attempts a review of gender idea in Africa and re-imaging of the African woman. He shows that inter-gender co-operation is necessary to advance the course of rebuilding the

continent. Gender equity is key to the idea of a new Africa now and in the future. In the words of Matigari who represents the authorial voice, 'Women are the ones who uphold the flame of continuity and change in the homestead' (p. 27). Guthera is complimentary to Matigari in his exploits and his success would not have been possible if not for the timely support and intervention of Guthera.

The name of the President, His Excellency Ole Excellence, is an irony that calls attention to the incongruity of the democratic one-party dictatorship that he leads. He is perhaps excellent only in repression. His regime is advertised as a democratic regime, yet it restricts freedom of association. It outlaws strike, a legitimate weapon available to workers, though it claims to be a workers' government. The regime arrests people and detains them without trial in the name of maintaining security. It denounces agitators as enemies of the state while it courts sycophants and pseudo-intellectuals such as the allegorical Permanent Professor of the History of Parrotology, the holder of PhD in Parrotology and the Editor of *Daily Parrots*. The Minister for Truth and Justice is neither truthful nor just in his conduct. Robert Williams and John Boy Junior who inherit their fathers' properties are symbols of neo-colonialism, as they perpetuate oppression of the people as obtained in the days of their fathers who represent colonialism. The two are described as being worse than those who were there during the colonial days. According to a worker, 'That inseparable pair have been oppressing us all this time. Every worker knows that Robert Williams and John Boy are like twins born out of the womb of the same ogre' (p. 65). Underlying these allegorical designations above is Ngugi's effort to interrogate the role of the ruling elites and intellectuals in the sustenance of authoritarian regimes across the continent.

*Matigari* is structured into three parts to give the novel a dramatic effect. Each part earns its title from the names of important characters in the novel. Ngaruro, the leader of the leather and plastic factory workers, is focused on in Part One. Matigari who is seeking for truth and justice is the centre of Part Two while Part Three celebrates Guthera and Muriuki, the representatives of women and youths who are the pillars of the emerging democratic social order. But the parts are brought into a coherent whole because the characters presented and their experiences are common to workers and peasants of the nation. They constitute the heroes of the story.

The aesthetics of the novel are enhanced by the use of multi-modal narration. The plot incorporates at strategic intervals, news, views and reports from the national radio station called Voice of the Truth. The station is the official propaganda outfit of the KKK regime. But rather than being a medium to achieve inclusion and participation of the citizens in a democratic

dispensation, it only serves the interest of the regime. Its designation as Voice of Truth is a curious irony because it is a medium of mendacity, used by the regime for the purpose of mis-informing the public through spurious statistics to boost its waning image among the people. The role of the media in re-inventing Africa is, therefore, subtly critiqued through this multi-modal narrative device.

In its exploration of the motif of the second coming of Christ, the novel reminds us of *Woza Albert!*, a documentary drama about the apartheid regime in South Africa, created by Percy Mtwa and Mbogeni Ngema in collaboration with Barney Simon.<sup>5</sup> Morena, the Christ figure in the play, like Matigari, serves as a conscientising force and a voice of hope for the oppressed blacks of South Africa. He is denounced by the apartheid regime as a terrorist agitator and a bloody communist. He is arrested, tried, convicted, jailed in Robben Island and bombed, but he escapes assassination. He 'resurrects' and begins to wake up the heroes of the apartheid struggle including Albert Luthuli, Robert Sobukwe, Steve Biko, Lillian Ngoya and so on.

In essence, Ngugi depicts the value of organisation and collective struggle in bringing about a truly liberated and democratic Africa in *Matigari*. It is an epical narrative that explores the oral tradition alongside other modes of popular expression like songs, anecdotes, and the radio. It is a story of recurring search and discovery animated by digression, allusion and suspense.

### **Ogres, Messiahs and the Putrid Polity in *Wizard of the Crow***

*Wizard of the Crow* (hereinafter referred to as *Wizard*) is an extended narrative that deals with issues of good governance, democracy and development in post-independence Africa. It satirises, in an acerbic tone, authoritarian rule that festered in many forms on the continent even after independence. The imaginary 'Free Republic of Aburiria' is an African nation that manifests all features of neo-colonialism – a dependent, consumerist economy, arbitrary rule, social inequality, inadequate infrastructure and so on. Aburiria, ironically, is neither free nor republican.

The grotesquery adopted in the narration to depict members of the ruling class as blood-thirsty ogres and daemons is to shock the readers into a greater awareness of the inadequacies and excesses of governance. The monstrosity of the Ruler in his decaying state recalls Gregor Samsa, the protagonist of Kafka's *Metamorphosis*. The novel is voluminous, somewhat capturing the over-bloated physique of the Ruler around whom the story revolves and the absurd acts of his sycophantic cabinet officials. Machokali enlarges his eyes to more efficiently spy on the enemies of government. Sikiokuu widens his ears to eavesdrop for the same purpose. Kaniuru elongates his nose, while another official lengthens his tongue to better serve

and please the mighty Ruler. Members of the ruling class are depicted as ogres and daemons to mark them as dangerous foes of the people whose continuous existence in the corridors of power imperils the survival of the society.

The overall eerie and uncanny atmosphere evoked by Ngugi in the novel reaches back to the indigenous storytelling tradition. But in *Wizard*, there is a deliberate subversion of the grandeur that one finds in African myths and legends which ought to provide models for the grand Ruler with extraordinary feats. Notwithstanding the overriding fantasy, the novel pointedly addresses the menace of authoritarianism which threatens the realisation of meaningful development. The mystical reality is just a de-familiarising and distancing device used by the author to address relevant issues in the unfolding history of postcolonial Africa.

Aburiria, the setting, is a world in which illusions and reality are constantly mixed up. It is weighed down by an overwhelming air of putrescence, stench and odour. The physical decadence parallels the corruption and moral atrophy of the Ruler and his regime. It is a multi-ethnic and multi-cultural society (like Kenya and many other African countries). The author's description is noteworthy:

People differed as much in the languages they spoke as in the clothes they wore and how they eked out a living. Some fished, others herded cattle and goats, and others worked on the land...Everywhere people were hungry, thirsty, and in rags. In most towns, shelters made out of cardboard, scrap metal, old tires, and plastic were home of hundreds of children and adults. He found it ironic that...these shacks stood side by side with mansions of tile, stone, glass, and concrete. Similarly, in the environs of cities and towns huge plantations of coffee, tea, cocoa, cotton, sisal, and rubber shared borders with exhausted strips of and cultivated by peasants. Cows with udders full with milk grazed on lush lands as scrawny others ambled on thorny and stony grounds (p. 39).

It is a society defined by inequality as reflected above, not only among the humans, but also in the flora and fauna. Aburiria is a neo-colonial country in which independence has turned awry. It is offering 'a viper and a devil' in place of freedom (p. 25).

Right from the onset, the plot focuses on the crisis of credibility haunting the failing regime of the Ruler. He suffers from an improperly developed personality, just as his regime subverts well-known tenets of democratic governance. The regime has outlived its glory years and it is now totally alienated from the citizens. Its actions are wildly and widely at variance with the aspirations of the people. Not only is it failing to guarantee the wellbeing of the people, it violently represses dissenting opinions. It is a regime of 'family and friends', all bound together in corruption, nepotism,

perversion and obsequiousness. Thus, between the Ruler and the ruled in this totalitarian order, there is a loss of confidence which frequently breaks out in mass protest, subversive acts, sabotage and civil disobedience, coordinated by the Movement for the Voice of the People, a mass political organisation. The State responds with coercion, through overzealous and fawning officials.

The crisis with the regime is underscored by the strange ailment that suddenly strikes the Ruler. It defies logic and diagnosis as it affects his physique and speech. Foul stench oozes from his body. He is physically intolerable just as he is politically repulsive. But rather than abdicating, he stays on in power. He is sustained in power by grovelling aides. Notable among them are Machokali the Minister of Foreign Affairs, Benjamin Mambo, Silver Sikiokuu, Dr Luminous Karam Mbuya-Ituka, Dr Yunice Mgenzi and members of the M15 squad.

Notwithstanding the hunger, unemployment and poverty that pervade the land, the Ruler decides to celebrate his birthday in a public ceremony. It is well attended by local and foreign dignitaries, workers, peasants and beggars among others from the low class. The ceremony is abruptly terminated as a result of commotion caused by the cry of 'snake'. The 'rubber snake attack' is masterminded by the Movement for the Voice of the People, with Nyawira as its arrowhead. Before its disruption, however, the royal birthday ceremony has given birth to a novel project that would enhance the image of the country in the comity of nations and make the Ruler unrivalled among rulers all over the world. A tower is to be constructed to the gate of heaven to facilitate the Ruler's and the country's easy access to God.

The project, likened to the biblical Tower of Babel, is called the 'Marching to Heaven project'. The project is not only absurd in its conception but also weird in the mode of its implementation. It is to be financed through a bank loan from the Global Bank, the equivalent of the World Bank in reality. The Global Bank is invited to the country to assess the feasibility of the project as part of efforts to convince the bank officials to grant the loan. Again, the public ceremony organised to commemorate the visit and initiate the project is disrupted, this time, by a foul smell in the atmosphere and obscene dances by a group of women.

A tour of the city's religious centres to shore up the public image of the Ruler also ends in fiasco. He is to meet the citizens *incognito* like Vicentio, the Duke of Vienna in William Shakespeare's *Measure for Measure*. In places where he visits, he leaves behind the trails of a Devil rather than coming across to the citizens as the messiah or the wise Solomon. Surprisingly, the project takes a new dimension. Its economic prospects spark off long queues in front of the office of its Chairman, Tajinika, firstly of contractors who

want to supply items for the construction project and secondly, of unemployed people seeking jobs in view of the increasing demand for manpower to cope with the pressure of administering the new project. The queues get the regime rather jittery as it bans public gatherings in Eldares, the nation's commercial capital and seat of power.

This sinister situation brings Kamiti, an unemployed graduate, into contact with Nyawira, a woman activist and key figure in the Movement for the Voice of the People (MVP). Their union thereafter changes the course of events in the plot. A sheer coincidence thrusts on Kamiti and also Nyawira the identity of the Wizard of the Crow which they both utilise to maximum advantage. The mysterious exploits of the Wizard are driven by coincidence on the one hand and by Kamiti's knowledge of society and his mastery of human psychology on the other. He uses these to psychologically heal the people and politically combat the Ruler's despotism. He becomes a Christ figure, performing wonders and miraculously solving people's existential problems. He means different things to different people: a healer to Tajinika and others, a miracle worker that facilitates promotion to the police officer, but a traitor and an enemy of the State to the failing regime.

To redeem his sagging image at home and abroad, the Ruler travels to America. He is also to use the visit to canvass more support for the Marching to Heaven project, especially strengthening the case for a loan from the Global Bank to fund it. His exit from home creates uncertainty at home and fuels intrigues and battle for power among his lieutenants such as Sikiokuu, Kaniuru, and Machokali. Caught in the web of these intrigues are Tajinika who is detained and tortured, his wife who is molested, Kamiti who is also detained as Wizard of the Crow and Nyawira who is declared wanted for treason. Coincidentally, the Ruler's illness worsens in the US. His expansion in size makes him 'a monstrous obesity'. It is called Self Induced Expansion (SIE) or hypertrophy. He becomes an uncanny sight as evident in the description below:

It seems the Ruler's body had started puffing up like a balloon, his whole body becoming more and more inflated, without losing the proportion of parts.... Not only did the Ruler seem to be on the verge of bursting, but he had also lost the power to speak. (pp. 469-70)

The situation is aggravated by the rejection of the loan application for the Marching to Heaven project by the Global Bank which deflated his ego. A quick return to Aburiria has to be arranged, more so, when there is a rumour of a *coup d'état* back home. The mighty Ruler is flown back home like an awkward luggage in the plane and arrives in the night, to conceal him from the public. The concealment of the Ruler from officials and the public fuels speculation about his death. It also strengthens agitation within the civil

society for change. In response to the agitation and pressure from foreign countries like America and France, the Ruler only makes cosmetic changes through a Cabinet reshuffle while the problems persist. Citizens are still being arrested, tortured and used to feed the crocodiles of the Red River. Perceived opponents of the Government like Machokali are disappearing mysteriously.

In the middle of the confusion, a symbolic explosion of the Ruler's hyper inflated body brings an anti-climax to the conflict. The MVP organises a People's Assembly, a public forum. It also calls for a one-day strike. The Ruler uses the same day to celebrate his birthday and tags it a day of National Rebirth. It is aimed at taking the wind out of the sail of MVP's agitation. He announces reforms which merely sustain the *status quo* of exploitation and repression. The public event ends up as usual in chaos. Kaniuru shoots Kamiti, but he is rescued by the people along with Nyawira who is also under threat. Official report has it that they are both killed in the attack. The struggle for survival and power sees the Ruler planning the elimination of Tajinika and the latter plotting to overthrow the Ruler. Tajinika succeeds through a coup but a new order remains elusive.

In their putative state of 'resurrection', Kamiti becomes persuaded in the end that he has to join the MVP as there is no alternative to a mass action under a mass movement if the totalitarian regime must be brought down and a people's government enthroned in its place. As Nyawira puts it, 'organization was the only way by which people could effect meaningful changes. Agonize less; organize more!' (p. 427).

Nyawira (also Kamiti by extension) represents the antithesis of the Ruler. Nyawira is a lady who defies all the stereotypes often associated with the female in a patriarchal society. She leads other women to contest patriarchy at the public level by organising acts of sabotage and disobedience. At the domestic level, she organises the women to resist domestic violence suffered by one of them, Virginia, in the hands of her husband, Tajinika. The latter is beaten and tormented by the women, in a laughable 'reversal of fortune'. In this way, Nyawira underscores the benefit of organisation as a path to social re-engineering.

The Ruler is like the long-reigning King Louis XIV of France who was nicknamed the Sun King. King Louis believed that he owned France and its entire citizenry, hence, his famous saying: 'I am the State'. With the Ruler's absolute powers, all checks in democratic rule have disappeared. He is the country and its constitution. The currency of the country carries his picture alongside that of the Red River, a symbolic reference to the bloodletting that characterises his ascension to and sustenance in power. His picture is the symbol of the ruling party. In actual fact, he is the party. He controls

everything in Aburiria including proverbs, songs, riddles, and wise sayings of the people. His obsession with seven as a figure underscores his mystique conception of power; hence, he constantly seeks to own the country and its people. But to ridicule him, the Ruler is publicly referred to in a sarcastic Freudian slip as 'a cheap and holy arse hole', 'a cheap Excellency'. As Ngugi puts it:

He had sat on the throne so long that even he could not remember when his reign began. His rule had no beginning and no end; and judging from the facts one may well believe the claim. Children had been born and had given birth to others and those others to others and so on, and his rule had survived all generations (p. 5).

This is a veiled reference to the phenomenon of president for life or self-perpetuation in power as exemplified in the politics of Burkina Faso, Zimbabwe, Uganda, Cameroun, Burundi and Rwanda.

The cover page picture illustrates the author's message further. It bears a shiny black bird, crow, perched with an army General's cap on its head. On its wing is a seven-colour flag of the nation. Directly opposite the crow is a smaller crow with a civilian cap made of leopard skin, in the fashion of Mobutu Sese Seko of Zaire. There is, therefore, a deliberate attempt by Ngugi to blend history and reality with literary fabrications.

The overwhelming ambience of putrescence which symbolises the moral rot of the state is an inter-textual reference to Ayi Kwei Armah's *The Beautiful Ones Are Not Yet Born*. Using shit as a trope to devalue the mighty Ruler, the shit spilled in the office of the Ruler by Tajinika defies all efforts by Sikiokuu to clean it up. The author writes:

He had certainly tried to wipe off the mess from his own shirt, but the soiled spots could still be seen. Now he started working on the portrait of the Ruler, trying to clean the spots, but every time he thought he had finished another seemed to emerge as if from inside the portrait and in the end he gave up and covered it with a towel (pp. 391-92).

This symbolically points at the irredeemable nature of the Ruler's regime and where peaceful removal is impossible, violent change becomes an inevitable option.

In terms of techniques, allegory and irony are crucial elements in the novel. These elements, evident in its setting and characterisation, lend the novel its universal relevance. The Ruler is simply the Ruler, referring to any dictator in contemporary African history.

In summary, though fictive, the novel echoes actual events and situations in post-colonial Kenya (from Kenyatta to Moi) in particular and Africa in general. Besides, the misrule of the Ruler reminds one of some heads of

State in contemporary African history especially Idi Amin of Uganda, Siad Barre of Somalia, Emperor Bokassa of the Central African Republic, Kamuzu Banda of Malawi, Mobutu Sese Seko of Zaire, and Sanni Abacha of Nigeria among others. One sees a correlation between the character of the Ruler of Aburiria and that of Kamini in *A Play of Giants* and Basha Bash in *King Baabu*, both written by Soyinka.<sup>6</sup> His despotic acts bring him close to Lagata in Akinwumi Isola's *Saworo Ide* and Kumrhan the Black in Mohammed ben-Abdallah's *The Trial of Mallam Ilya*.

### Conclusion

This article has, through its study of the novels of Ngugi wa Thiong'o, highlighted his salient ideas about Africa's travails of history and the prospects for a brighter future for the continent in the unfolding global reality. In his dissection of the challenges of development facing most African nations in the post-independence era, while recognising the continuous influence of the West on African culture, politics, economy, education, religion and so on, Ngugi has an abiding faith in the possibility of the continent to overcome its past encumbrances so that it can take a significant place in the global arena. This will be a departure from its present marginality or 'otherness', in which it is constructed in Western epistemology.

The above postulations, no doubt, find constant expressions in creative writings, literary criticism and scholarly essays. The article however, uses two epical novels, which happen to be the most recent – *Matigari* and *Wizard of the Crow*, for illustrations. Apart from dramatizing the import of solidarity and unity among those who bear the brunt of neo-colonialism – workers, peasants, unemployed youths, women, urban poor and so on, Ngugi criticises the hegemonic influence of Europe, America and Asia on the economy of Africa even several decades after African countries have gained political independence. This domination is assured through the local ruling elite who use their access to political power for material accumulation. He denounces the perpetuation of minority rule (which colonialism imposed) in the form of one-party rule which was obtained in Kenya under Jomo Kenyatta and Arap Moi or outright military rule in Uganda, Ghana, Nigeria, Togo and so on. As a way out, he advocates for greater participation and inclusion of women and youths in the struggle for a new Africa. Cooperation across gender and generational divide is a *sine qua non* for the continent to achieve true liberation from external domination in the twenty-first century. The most important step in this regard is for Africans to conquer fear and rebuild their self-confidence. After all, many nations of Europe being regarded as developed today were once colonies of other nations. They, however, struggled to overcome the scars of domination.

From the patterns of conflicts in the two novels, which feature conflicts between the forces of oppression and the dispossessed, Ngugi contends that to effectively tackle the problems of economic injustice and political instability, there is the need to re-define the nature, structure and function of the State in a way that will guarantee access of the majority to its resources. Here, Ngugi laments the continuous dependence of African nations on their colonisers and those institutions designed to ensure their incorporation into the 'global market', though as perpetual margins. Globalisation has its own limitations and imperfections, however pleasantly it is packaged (see Kagarlitsky 2000). He, however, believes that Africa can come out of the troubled woods through a decolonised system of education, rightly rooted in people's tradition and modernity. He also advocates for an economic system that is equitable in the distribution of communal resources and a political order that entrenches sovereignty in the people from whom power is derived and for whom it is meant to be exercised.

In conclusion, it is our contention that Ngugi's art is a politically engaged and culturally conscious art, marked by a measured blend of themes with aesthetics. He enlists his novels in the task of re-defining Africa's past and present with a view to creating a better deal for the continent in the future. The interrogation of the 'peculiar mess' in Africa's history provided in the novels and analysed in this article is a valuable effort. The works offer inexorable insights that will be of essence in negotiating a better deal and ensuring an auspicious future for the African continent in the global arena.

## Notes

1. *I Will Marry When I Want* and *Mother Sing for Me* were products of Ngugi's collaboration with his colleagues at the University of Nairobi and the people of Kamiriithu community. The popularity of the plays and their anti-government messages got the playwright into trouble with the State authorities. He was arrested and detained for over a year between 1977 and 1978. The community theatre was also destroyed.
2. Herein lies the source of Ngugi's disappointment with Kenyatta's regime and that of Arap Moi who succeeded him. One can also understand when he creates satiric characters in his novels who are ideological turncoats like Dr. Luminous Karamu-Mbuya-Ituika in *Wizard*. According to the Ruler, Luminous used to edit *Eternal Patriot*, an underground leaflet, which is against his regime. 'In the *Eternal Patriot*..., he used to denounce me as a creator of a nation of sheep. Now in the *Daily Patriot*, he helps me shepherd the sheep with his literary lashes' (p. 21). Perhaps that also informs his remarks that 'There are two types of people in this country. There are those who sell out and those who are patriots' (*Matigari*, p. 126).

3. Tom Mboya the Minister of Economic Development was assassinated in 1969 while Josiah Mwangi Kariuki, a Member of Parliament, was also killed in 1975.
4. *Ole* in Yoruba language means 'thief'. This name accords with the allegorical schema of Ngugi in the novel. However, *Ole* in Kenya means 'son of'.
5. *Woza Albert!* derives its title from the name of Albert Luthuli, the first president of the African National Congress. It depicts the condition of abject poverty and dehumanisation under which the blacks lived in apartheid South Africa.
6. *A Play of Giants* satirises Field Marshal Idi Amin of Uganda, along with other African heads of State such as Mobutu Sese Seko of Zaire, Macias Nguema of Equatorial Guinea and Emperor Jean-Baptiste Bokassa of the Central African Republic. On the other hand, *King Baabu* focuses on General Sanni Abacha of Nigeria, with reference to other military rulers including Generals Olusegun Obasanjo, Muhammadu Buhari and Ibrahim Babangida.

## References

- Ajayi, Ade J.F., and Espie, I., (eds.), 1972, *A Thousand Years of West African History*, Ibadan: Ibadan University Press.
- Anene, J. and Brown, G., 1972, *Africa in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Ibadan: Ibadan University Press.
- Bennett, G., 1963, *Kenya: A Political History – The Colonial Period*, Oxford: University Press.
- Cabral, A., 1980, *Unity and Struggle*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Kagarlitsky, B., 2000, *The Twilight of Globalization: Property, State and Capitalism*. London: Pluto Press.
- Ngugi, wa Thiong'o and M.G. Mugo, 1977, *The Trial of Dedan Kimathi*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1977, *Petals of Blood*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1981, *Writers in Politics: Essays*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o and Ngugi, wa Mirii, 1981, *I will Marry When I want and Other Plays*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1986, *Devil on the Cross*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1986, *Decolonizing the Mind: The Politics of Language in African Literatures*, London: James Currey.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1987, *Matigari*, London: Heinemann Educational Books Limited.
- Ngugi, wa Thiong'o, 1993, *Moving the Centre: The Struggle for Cultural Freedoms*, Portsmouth NH: Heinemann.
- Ngugi, wa Thiong'o, 2007, *Wizard of the Crow*, Lagos: Farafina.
- Ngugi, wa Thiong'o and M.G. Mugo, 2009, *Remembering Africa*, Nairobi: East African Publishers Limited.

- Rodney, W., 1982, *How Europe Underdeveloped Africa*, Washington DC: Howard University Press.
- Rosenberg, C.G., 2010, 'Kenya' in *Encyclopaedia Americana*, Danbury Connecticut: Scholastic Library Publishers Inc.
- Zezeza, P.T., 2003, *Rethinking Africa's Globalization*, Trenton NJ: Africa World Press.



## **(Re)penser la démocratie délibérative en Afrique à l'aune de la palabre africaine : une approche philosophique par la théorie des capacités**

Serge Bernard Emmanuel Aliana\*

### **Résumé**

Cet article se concentre sur les concepts de démocratie délibérative et de palabre africaine pour (re)formuler conceptuellement et rendre intelligibles les pratiques et les performances de gouvernance en Afrique, le but étant de parvenir à une normalisation réelle des comportements sociétaux. En nous appuyant sur une analyse des textes et une synthèse de textes analysés, et en puisant les preuves dans l'actualité, il s'agit d'établir que la palabre africaine, souvent exclue de la cartographie de l'épistémologie officielle et reléguée au stade des savoirs et des pratiques indigènes, peut définir les conditions de possibilité et de faisabilité de la démocratie délibérative, paradigme politique donné comme universel dominant. Seulement, le problème est celui du décentrement cognitif. Comment imaginer que des catégories conceptuelles africaines, taxées de ringardes et réduites au simple champ d'études ethnologiques, puissent interagir et corrélérer avec les recettes modernes, l'idée étant de mettre en chantier un processus de gouvernabilité dont la concrétisation est une démocratie résiliente ?

### **Abstract**

This article focuses on the concepts of deliberative democracy and African palaver to conceptually (re) formulate and make intelligible the practices and performance of governance in Africa, with the aim of achieving a genuine normalization of societal behavior. Based on an analysis of the texts and a synthesis of texts analyzed, and drawing on the evidence at the present time, this is about establishing that the African palaver, often excluded from the cartography of official epistemology and relegated to the level of indigenous knowledge and practice, can define the conditions of possibility and feasibility for deliberative democracy, a political paradigm deemed dominant universal. However, the issue is that of cognitive decentering. How can one imagine that African conceptual categories, labeled as cheesy and reduced to the mere field of ethnological studies, can interact and correlate with modern recipes, with the idea of starting a process of governability, the realization of which is resilient democracy?

---

\* (1975–2016), chercheur et enseignant/ assistant, Département de Philosophie École Normale Supérieure de Yaoundé (ENS), Cameroun.

## Introduction

Dans la communication qu'il présente au *Congrès Àfrica camina* de Barcelone en 2004, intitulée *L'Afrique peut-elle contribuer à résoudre la crise de l'Occident ?* Serge Latouche soutient, à grand renfort d'érudition et d'exactitude, que si l'Afrique est pauvre de ce dont l'Occident est riche, elle est en revanche riche de ce dont l'Occident est pauvre. Selon Latouche, une telle thèse repose sur l'idée d'après laquelle, à côté du *malaise dans la civilisation occidentale*, civilisation en proie à une crise sociale, sectorielle et de valeurs multinationaux, il existe en Afrique de véritables experts en relations harmonieuses entre l'homme et son environnement. De même, il s'y trouve des spécialistes en relations sociales et en solution de conflits qui pourraient proposer au monde des recettes en matière de rapports intergénérationnels, entre sexes, entre majorités et minorités et, évidemment, en matière d'équité et de justice sociale. Bref, l'Afrique représente un vivier où l'humanité peut se ressourcer et se recréer dans son projet épistémologique et méthodologique de (re)formulation conceptuelle, le but étant de parvenir à une régulation/normalisation réelle des comportements sociétaux.

C'est dans un tel contexte qu'il est intéressant, même si l'entreprise peut paraître périlleuse, de ressusciter, de recycler et de réactualiser le concept de la palabre africaine par sa mise en lien avec ce que nous appelons aujourd'hui la démocratie délibérative. À partir d'une approche opportuniste qui combine des catégories heuristiques hétérogènes, il s'agit concrètement d'établir que la palabre africaine, souvent exclue de la cartographie de l'épistémologie officielle et reléguée au stade des savoirs et des pratiques indigènes<sup>1</sup>, peut définir les conditions de possibilité et de faisabilité de la démocratie délibérative, paradigme politique donné aujourd'hui comme universel dominant. Seulement, le problème reste celui du décentrement cognitif. Comment imaginer qu'une catégorie conceptuelle africaine, taxée d'anachronique et réduite au simple champ d'études ethnologiques, puisse interagir et corrélérer avec les recettes modernes, l'idée étant de mettre en chantier un processus de gouvernabilité dont la concrétisation est une démocratie résiliente ?

Pour apporter une réponse à cette question, nous tenons que par la palabre la société traditionnelle africaine avait le privilège d'interroger ses référents, de prendre du recul et d'entrer en dialogue ininterrompu avec elle-même. De ce fait, la palabre est le lieu par excellence du débat politique. Cette discussion, qui évolue jusqu'à l'unanimité, implique l'égalité et la parfaite liberté d'expression des membres d'une communauté, d'une part, et n'exclut pas de violents conflits, d'autre part. La palabre relance au sein d'une communauté la place du symbolique, elle redéfinit son identité, rappelle l'origine, assume la violence et apprête des solutions pour consolider le

vivre ensemble (Bidima 1997). Les procédés mis en œuvre dans l'art de la palabre africaine méritent donc d'être étudiés, l'objectif étant l'implémentation d'une réelle démocratie délibérative.

Pour la réalisation d'une telle entreprise, le cadre théorique choisi est l'approche par les *capabilités* d'Amartya Sen. En effet, l'un des apports décisifs de cet auteur est sa volonté de convertir la démocratie formelle en délibération réelle. Aussi l'approche par les capabilités se caractérise-t-elle par la distinction entre les droits formels, les libertés réelles et les comportements effectifs. Au cœur de ce dispositif, figure une conception originale de la démocratie. En se situant dans le constructivisme, cette vision va de pair avec une construction permanente de la société, de ses attentes et de ses valeurs. La capacité constructive de la démocratie dans cette approche est très étendue : elle n'englobe pas seulement le choix des valeurs et des normes, mais aussi la question de leur faisabilité sociale, qui évolue avec la discussion publique. Si la palabre se présente non seulement comme un échange de paroles, mais aussi un drame social, une procédure et des interactions, elle peut conduire à la réalisation de la démocratie délibérative, car, précisons-le, le principe matriciel de toute démocratie, c'est la liberté réelle de chaque membre de la communauté d'exprimer son point de vue et de se faire entendre dans le cadre d'une discussion publique et ouverte à tous. Trois exigences contenues dans la palabre sont alors requises : l'accès à la délibération publique dans les conditions d'égalité, le caractère public et impartial de la délibération, la liberté d'expression.

L'objectif poursuivi par cette communication est donc triple. En nous appuyant sur une analyse des textes et une synthèse des textes analysés, et dans une perspective heuristique et herméneutique, il est question :

- 1) de prouver qu'il y a un regain de considération de la palabre africaine qui implique la compatibilité entre les catégories conceptuelles issues des épistémologies alternatives et l'élaboration d'une théorie politique moderne, génératrice de démocratie réelle ;
- 2) de vérifier que si la palabre africaine fait l'objet des assemblées villageoises où se réunissent les individus en présence d'une situation critique – le souci étant de parvenir à une solution consensuelle au terme d'une délibération mûrie –, elle remplit les conditions requises par l'approche par les capabilités pour la réalisation de la démocratie délibérative ;
- 3) d'établir que c'est sur les procédés de l'art de la palabre africaine que pourra se construire, en Afrique, une véritable et une réelle assimilation de la démocratie délibérative, préalable à une gouvernance opérationnelle pour tous.

## **Pertinence conceptuelle et actualité de la palabre africaine dans la mise en chantier d'une gouvernance démocratique**

Postulons d'entrée de jeu que si *l'éthique de la discussion* est fortement influencée par la théorie de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas<sup>2</sup> (2001), dont il faut souligner ici toute la valeur et la pertinence épistémologique, celle qui émerge de la palabre africaine correspond aussi, et peut-être mieux, aux impératifs de la gouvernance démocratique et de la performance de la gestion managériale. Pourquoi ? Un début de réponse nous est fourni par l'observation suivante de Jean-Godefroy Bidima :

Alors qu'en Afrique les élites politiques et intellectuelles ont tendance à mépriser la palabre en lui préférant un juridisme superficiel directement greffé d'Occident, les pays occidentaux, tout comme les entreprises japonaises, la remettent paradoxalement à l'honneur chaque fois qu'il y a un conflit à régler ou qu'il faut interpréter le droit (Bidima 1997:9).

À bien des égards, le regain d'actualité pour la palabre qu'évoque Bidima n'est pas gratuit. La définition et l'histoire du concept nous en fournissent la preuve. En effet, « définie comme un système d'échanges et de concertations sur un sujet ou un problème, jusqu'à ce que tout le monde arrive à s'accorder » (Nebié 2001), la palabre africaine est aussi vieille que les États africains eux-mêmes. Il va sans dire que c'est le plus vieux système politique du monde, s'il est reconnu que l'Afrique est le berceau de la civilisation. Un tel fait n'est pas négligeable. Sur la question, les travaux de Bétéo D. Nebié sur l'origine mythologique et égyptienne de la palabre sont très révélateurs et instructifs.

L'auteur de *Démocratie occidentale et palabre africaine* nous relate en effet un récit au cours duquel Râ (dieu égyptien), face à la révélation d'un complot orchestré par les hommes et ourdi contre lui pour le détrôner à cause de sa vieillesse, fit convoquer une grande assemblée des dieux qui lui étaient obligés, afin de leur demander quelle conduite tenir. La décision collégiale fut de châtier les comploteurs. Mais ayant constaté qu'une telle décision pouvait conduire à ce qu'on aurait pu qualifier de « destruction de l'humanité », Râ se ravisa et trouva un subterfuge subtil pour épargner les rescapés de l'opération menée par Hathor : il enivra ce dernier de vin.

De cette mythologie découlent plusieurs aspects intéressants : l'origine du vin, celle de la ruse, le vieillissement des dieux, la nécessité de la clémence, le pardon, etc. Mais au-delà de tous ces aspects, le plus impressionnant, c'est la palabre. Cela dépasse tout entendement qu'un dieu recoure à la concertation, à une palabre, avec des divinités de catégories inférieures pour prendre une décision d'une telle importance. Selon Bétéo D. Nebié, ce comportement de Râ tranche nettement avec celui de Yahvé, le Dieu d'Israël,

lui qui, se sentant blessé par la méchante conduite des humains, décida seul de faire pleuvoir pendant quarante jours et quarante nuits de suite, afin « d'effacer de la surface du sol l'homme qu'il avait créé, les bestiaux, petites bêtes et même les oiseaux du ciel ». Qu'avaient-ils fait de mal tous ces bestiaux ? se demanderait certainement Râ, s'il devait apprécier le comportement de son collègue Yahvé.

L'idée essentielle de ce mythe, c'est que les violences, la politique mauvaise et la destruction de l'humanité doivent être dissipées non par l'écoulement du sang du fait des guerres politiques et de la volonté de puissance, mais de l'esprit d'abnégation, d'humilité, de dialogue, de concertation, de générosité et de toute valeur fondatrice de la démocratie. Dans son sens originel, la palabre africaine est porteuse de toutes ces valeurs. C'est en cela qu'elle peut être considérée comme la plus vieille forme de démocratie et/ou de gouvernance au monde.

### *Lointaine origine de la gouvernance démocratique*

L'engouement actuel pour le concept de gouvernance a tout d'abord gagné du terrain dans la sphère entrepreneuriale. En effet, les limites du marché comme mécanisme de coordination ont conduit les économistes comme Ronald Coase, dès 1937, dans son célèbre article « The nature of Firm », à trouver dans l'entreprise l'alternative au marché. Dans l'esprit de cet auteur, si les entreprises existent, c'est parce qu'elles ont vocation à réguler les coûts de transaction inhérents au marché. Ainsi, l'organisation ou la hiérarchie se substituerait au marché pour mieux combattre l'incertitude et les comportements qui, à l'exemple de l'opportunisme, l'alimentent. Dit autrement, l'entreprise est apte à organiser et à coordonner les échanges en son sein à l'abri des incertitudes du marché.

À la faveur d'une migration conceptuelle, le concept de gouvernance s'est étendu dans la sphère du politique. Accolée à l'épithète bonne, la gouvernance est consacrée par le *Livre Blanc de la Commission des communautés européennes* comme le mode de gestion du pouvoir politique le plus efficace et le plus à même de garantir la cohésion sociale. Pour ce *Livre*, la gouvernance « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs [...] particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence » (*Livre Blanc* 2002:9). Dans la mesure où elle porte en elle les principes les plus essentiels de la démocratie et de l'État de droit, le *Livre Blanc* indique que la gouvernance doit s'appliquer à tous les niveaux de gouvernement, que celui-ci soit mondial, européen, national, régional ou local.

Il appert que le concept de gouvernance est né de la volonté humaine d'organiser la vie en société. Il fait ainsi intervenir un ensemble d'institutions

et d'acteurs issus de toutes les sphères d'activité et de toutes les couches sociales. Selon Gerry Stocker, « la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. [Elle] fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes » (Stocker 1998 : 20-21). Dans cette perspective, et nonobstant des préjugés eurocentristes, la palabre est la première forme de gouvernance apparue à l'humanité. Principal système sociopolitique dans l'Afrique pré-coloniale, la palabre désigne les assemblées où sont librement débattues nombre de questions et où sont prises collégialement des décisions importantes qui concernent la société.

Ce mode d'organisation et de régulation sociale s'est manifesté dans les constructions des biens publics, à l'exemple des pyramides dans l'Égypte ancienne. Remarquons que la Grèce antique, qui a reçu ce savoir de l'Égypte pharaonique, a aussi été la première nation européenne à en bénéficier en créant l'agora<sup>3</sup>. Dans un article fort édifiant sur « La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres », Fweley Diangitukwa explique que la recherche précoce et permanente de la transparence, de la reddition des comptes, du dialogue, du consensus, du contrat social, de la justice, de la démocratie, etc. correspond parfaitement à la gouvernance africaine sous l'arbre à palabres. Aussi souligne-t-il que depuis l'Égypte ancienne, la société africaine a élaboré en son sein des systèmes de gouvernance et de gestion des hommes, le but étant d'éviter l'anarchie dans la communauté ou dans la cité. Notamment, elle a mis en place l'institution de l'arbre à palabres qui est une recherche de consensus pacifique issue d'un dialogue permanent avec toutes les parties prenantes à la gestion des affaires publiques (Diangitukwa 2014:3). Précisons que la palabre est ce lieu traditionnel de rassemblement à l'ombre duquel les citoyens s'expriment librement sur la vie en société, sur les problèmes du village, sur la politique à mener et sur l'avenir.

La particularité de cette institution est qu'elle repose essentiellement sur la parole. Cela vient en droite ligne de la tradition orale africaine. En Afrique, avant l'écriture, il y avait la parole. La parole était au centre de la vie communautaire<sup>4</sup>. Tout se réglait en effet par elle. Selon Diangitukwa, c'est la parole qui établissait le lien social et qui était mise en exercice pour résoudre les conflits sociaux. La parole est donc mise au centre de la palabre dans sa forme spécifique de médiation sociale institutionnalisée. Elle est le vecteur essentiel du dialogue social. Elle constitue un moyen d'adoption des décisions importantes et un mode de résolution des conflits. Réunis en assemblée autour d'un arbre ou simplement dans un lieu public, en Afrique, « les membres d'une communauté évoquent librement les questions qui concernent la vie commune » (Robert 2006:156).

Il s'ensuit que dans la gestion collégiale de la chose publique, tout le monde est impliqué, sans distinction sociale ni de sexe. Tout le monde avait

droit à la parole et était libre d'exprimer son point de vue. L'ancien président sud-africain, Nelson Mandela, avait vu juste, lorsque, dans son autobiographie, il écrivait : « Tous ceux qui voulaient parler le faisaient. C'était la démocratie sous la forme la plus pure. Il pouvait y avoir des différences hiérarchiques entre ceux qui parlaient, mais chacun était écouté » (Mandela 1995). Dans l'Afrique traditionnelle, la parole faisait foi. Elle n'était pas gratuite dans la mesure où elle était riche et puissante, fondée sur la somme des expériences vécues et conceptualisées par la société. C'est la raison pour laquelle, au cours de la palabre, on entendait des proverbes, des paraboles, des contes, des retours et recours aux généalogies, aux mythes d'où se dégageaient des leçons, des mises en garde et des recommandations qui prônaient la modération, la pondération, l'humilité, le compromis, la concorde, le partage, le pardon.

Si la palabre a pour principe de base la parole, remarquons qu'elle est le lieu de rassemblement où chaque individu est libre de s'exprimer sur l'évolution de la vie en société. D'après Diangitukwa, c'est un lieu traditionnel de rencontre où les problèmes du village et de la communauté, ainsi que les questions liées au développement, sont pris en compte et traités ensemble. Les citoyens trouvent là l'occasion de se plaindre et de régler tout genre de contentieux sans que les protagonistes soient lésés. Ce lieu facilite le maintien du lien social. Selon l'ordre du jour, tout le monde ou seulement une partie de la communauté participe à l'Assemblée.

La palabre se manifeste donc sous la forme extraordinaire d'un dialogue permanent ou d'une discussion publique : une forme de forum ou d'assemblée dans laquelle les décideurs politiques et les citoyens ordinaires ainsi que les associations paysannes débattent en commun des problèmes de la communauté et où ils prennent les décisions les plus importantes concernant les « politiques publiques » de la cité. C'est au cours de la palabre que se règlent les conflits entre personnes, entre villages et communautés, avec, au centre des préoccupations, le principe du dialogue, de la concertation et de la décision prise d'un commun accord.

Le but initial de la palabre, c'est de parvenir à une solution concertée sans pénaliser l'une ou l'autre partie, tout en préservant les relations sociales. Avec la palabre, les projets ne peuvent être réalisés matériellement qu'après un large débat auquel peuvent participer tous les partenaires concernés, notamment les comités de développement des villages, des districts et des régions. Le recours au dialogue est le pivot de la gouvernance, mais il est aussi le pivot de l'arbre à palabres, c'est-à-dire de la démocratie consensuelle à l'africaine. Au cours de la palabre, les opinions sont confrontées et un terrain d'entente – c'est-à-dire un compromis – est trouvé.

### ***Une tradition de débat et d'espace de dialogue multi-acteurs***

Dans la mesure où la palabre africaine se donne comme un cadre d'organisation des débats contradictoires, d'expression d'avis, de déploiement de mécanismes divers de discussion et d'arbitrage, elle représente un espace public de discussion. Mieux, on parlerait d'un espace public de dialogue. Un tel dialogue, multi-acteurs, est aussi multi-niveaux. Dans l'Afrique traditionnelle qui l'a adopté, la palabre existe partout et se fait quasiment en toutes circonstances. C'est pourquoi, en nous accordant avec les vues de Jean-Godefroy Bidima et en reprenant sa classification, on peut noter qu'il existe plusieurs types de palabres : « les palabres iréniques, tenues en dehors de tout conflit (à l'occasion d'un mariage, d'une vente, d'une prise de décision, etc.) et les palabres agonistiques qui font suite à un différend » (Bidima 1997:10). En ce sens, écrit encore Bidima, « la palabre est suspendue entre la rigidité des règles et la rébellion contre elles, entre la polémique et la médiation collective, entre l'hypocrisie flatteuse et l'agressivité satirique. Elle est un entretien au sens politique et juridique du mot ».

On pourrait considérer la palabre comme un espace de discussions qui permet d'aboutir à un consensus. Dans la même perspective que Bidima, Mamadou Bella Baldé souligne que la palabre est « un mouvement qui arrête la violence après une discussion vive » (Baldé 2008:64). L'auteur de *Démocratie et éducation citoyenne en Afrique* poursuit en indiquant qu'elle est en réalité,

la réduction d'un conflit par le langage. C'est la violence prise humainement dans la discussion, soumise à l'action efficace de la puissance du verbe, dit ou chanté. Au sens fort du terme, elle est dialogue s'achevant dans la communion. En fait la palabre est une réunion solennelle au cours de laquelle chaque partie en présence expose ses arguments ; ensuite tous les participants qui le désirent expriment leur avis ; les sages, enfin, proposent un compromis. Une cérémonie de réconciliation (*Ibid.*).

Il s'ensuit que la palabre désigne des échanges verbaux qui prennent souvent la forme d'âpres discussions et même, selon l'expression d'Achille Mbembe, d'une « dramatique sociale ». Ces échanges ont toutefois la vertu de suspendre, par le discours, la violence contenue dans le conflit. En effet, dans sa pertinence, la palabre insiste sur l'importance des procédures qui rendent négociables les conflits. Elle permet à ces conflits, selon le mot de Paul Ricœur, de s'exprimer. Si elle pose le problème de la pluralité des acteurs, dans la mesure où elle apparaît comme un cadre qui implique des acteurs multiples, la pluralité dont il est question ici est envisagée sous l'angle d'une théorie de l'agir qui se constitue « par le bas » et qui associe les populations aux débats.

Il est donc évident que l'Afrique a une vieille culture de la délibération. Le concept de la palabre renvoie à une structure sociale où la confrontation des points de vue est une donnée de légitimation de pouvoir. Certes, ici peuvent être tolérées, d'une façon insignifiante d'ailleurs, les inégalités ; mais les idées d'exclusion et de non partage y sont frappées d'anathèmes. Ce sont ces pratiques qui devraient être prises en compte dans la volonté contemporaine d'ouvrir la voie à des schémas institutionnels capables d'*inculturer* la démocratie. En réactualisant la palabre africaine par sa mise en lien avec les exigences nouvelles d'une démocratie délibérative, il peut s'opérer un changement de perspective idéologique qui accompagne les transformations actuelles des pratiques de décisions dans les démocraties contemporaines. Un tel changement passerait par la valorisation constante et systématique de certains thèmes liés à la palabre africaine, à l'instar de la discussion, du débat, de la concertation, de la participation inclusive, etc. Ces notions, omniprésentes dans le vocabulaire politique contemporain, renvoient toutes à un même principe directeur : la légitimité de l'action publique démocratique se fonde sur la délibération.

Quand bien même la palabre africaine renverrait aux « mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits » (Bah 1999), son actualisation pourrait témoigner de la formation d'un nouvel esprit de l'action publique voulu par la gouvernance actuelle et qui implique un double phénomène : la participation et la délibération. Ce double phénomène est au cœur de la démocratie délibérative qui connaît aujourd'hui un succès retentissant, en particulier dans le monde anglo-saxon. L'un des promoteurs attestés de cette forme de démocratie est Amartya Sen, devenu célèbre grâce à sa théorie des capacités.

### **La démocratie délibérative au prisme de la théorie des capacités**

Dans sa formulation première, dérivée de la philosophie politique de Jürgen Habermas, cette forme de gouvernement met en avant une définition procédurale de la légitimité. Ni l'intérêt général, porté par l'État, ni la volonté de la majorité, exprimée par le suffrage, ne suffisent plus à justifier les choix démocratiques. La norme n'est légitime que si elle résulte d'un processus de délibération inclusif et équitable auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement. Ce double mouvement, pragmatique et théorique, n'implique-t-il pas une transformation en profondeur des formes et des registres de justification de la décision démocratique ?

Pour comprendre cette évolution, il faut, sur les différentes scènes où se joue cette (re)configuration des données de l'action publique contemporaine,

passer en revue les dispositifs existants et leurs argumentaires avant d'exposer l'approche très spéciale qu'en offre Amartya Sen avec sa théorie des capacités.

***La démocratie délibérative : une constellation de conceptions politiques apparues dans les années 1980***

Dans un article publié dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* (2013), Charles Girard affirme que la « démocratie délibérative » renvoie à une constellation de conceptions politiques, apparues à partir des années 1980 en Europe et en Amérique du Nord. Cette constellation constitue aujourd'hui la principale tendance au sein de la théorie démocratique de langue anglaise. D'après Girard, ces conceptions, qui ne forment ni une école ni un courant organisé, s'accordent pour placer la délibération au cœur de la vie démocratique, et pour en faire l'une des sources éminentes de la légitimité politique. La démocratie qu'elles décrivent est un régime dans lequel l'exercice du pouvoir passe par l'échange public d'opinions, d'informations et d'arguments entre citoyens égaux en vue d'une prise de décision. Toutefois, une mise en garde peut être faite. Si cette idée fait écho à un motif dominant de l'imaginaire politique contemporain, celui de débat public, sa simplicité apparente ne saurait cacher la multiplicité des interprétations à laquelle elle donne lieu et la diversité des usages qui sont faits de l'expression elle-même. On saisit clairement que la délibération est un terme polysémique faisant l'objet de désaccords théoriques qui peuvent être liés à sa nature, à ses effets, à sa portée. Il en découle donc une multiplicité de visions de la démocratie délibérative qui a des causes profondes ; Girard en distingue deux principales.

La première cause est liée à la complexité de la démocratie elle-même. La démocratie est en elle-même le lieu d'affrontements entre des conceptions rivales, historiquement situées, qui ne constituent pas pour autant une liste d'opinions entièrement exclusives les unes des autres. Une typologie convaincante des modèles démocratiques est donc difficile à établir.

La deuxième cause concerne le succès même du paradigme délibératif ; il a été réinvesti par les tendances les plus diverses de la pensée démocratique au point d'être mis à contribution pour repenser la plupart des problèmes fondamentaux qui lui sont liés : des principes de la justice sociale à l'éducation des citoyens, de l'évaluation des compétences à l'élaboration d'une politique cosmopolitique, de la réforme des institutions représentatives aux modalités de la participation citoyenne, de la compréhension de la rationalité pratique à la fondation de la critique sociale. Le succès même de l'idée de délibération révèle sa fécondité, en même temps qu'il la menace de dilution.

Sur la base de ces causes, il devient plus aisé de remonter à l'origine du concept et de suivre sa trajectoire historique en distinguant, à la faveur d'une approche comparative et d'une rupture de paradigme, trois vagues d'écrits liés à ce thème.

### **Première vague : l'influence de l'éthique de la communication d'Habermas**

La première vague d'écrits qui compose le thème de la démocratie délibérative intervient au cours des années 1980 et réunit des philosophes politiques d'horizons variés tels que Joshua Cohen, John Elster, Bernard Manin ou Cass Sunstein dans un contexte dominé par la *Théorie de la justice* de John Rawls, publiée en 1971, et surtout par le retentissement de l'éthique de la discussion de Jürgen Habermas, dont la théorie de *L'agir communicationnel* paraît en 1981.

Cette double influence conduit ces philosophes à remettre en cause l'idée, alors très présente dans la science politique anglophone, d'après laquelle la démocratie devrait être comprise sur le modèle du marché de la théorie économique néoclassique, c'est-à-dire comme le lieu d'une compétition électorale entre des citoyens-consommateurs et des politiciens-producteurs, permettant par un mécanisme spontané l'ajustement de la demande et de l'offre politique – vision développée par Joseph Schumpeter. Le reproche fait à cette politique démocratique, c'est qu'elle vise un compromis entre les fins privées poursuivies par les individus ou les groupes d'intérêts. On confond ici le marché et le forum (agora). Une telle vision fait comme si la politique démocratique n'était qu'un instrument au service d'intérêts particuliers toujours déjà définis, et ignore qu'elle consiste aussi en un effort collectif pour décider ensemble, de façon à la fois coopérative et conflictuelle, comment il convient d'agir pour promouvoir le bien commun.

Les premiers écrits sur la démocratie délibérative proposent de ne pas se soucier exclusivement des mécanismes par lesquels le vote agrège les choix individuels pour produire un résultat collectif, comme le font certaines approches inspirées par la théorie du choix social, mais de se préoccuper aussi des conditions dans lesquelles ces choix individuels sont formés. C'est dans cette perspective que la délibération est essentielle. Sa teneur est liée au fait qu'elle favorise l'autonomie du choix individuel en aidant chacun à porter un jugement réfléchi et informé, et par le fait aussi qu'elle rend plus probable la justesse de la décision collective dans la mesure où elle permet aux intérêts concernés de s'exprimer et expose les positions avancées à la critique publique. Être citoyen ne se limite pas à avoir le droit du vote, mais suppose aussi de pouvoir participer à l'échange public d'informations, de témoignages, de récits et de raisons qui donnent à chacun une égale opportunité de faire

un choix délibéré, et permet la confrontation des visions différentes. Cette approche va générer d'autres façons plus fines de concevoir la démocratie délibérative.

- ***Deuxième vague : l'influence de l'opposition entre les théories du libéralisme constitutionnel et les théories de la démocratie radicale***

Selon Girard, l'évolution de la théorie délibérative est structurée par l'opposition entre les théories du libéralisme constitutionnel influencées par Rawls, qui mettent l'accent sur la protection des droits individuels, et les théories de la démocratie radicale, influencées par Habermas, qui donnent priorité à l'exercice non restreint de la souveraineté populaire. Si les différentes variantes de la démocratie délibérative tentent de concilier la protection des droits et la souveraineté du peuple, le débat porte bien sur la nature du régime démocratique. La vision délibérative de la démocratie doit-elle être une conception strictement procédurale, selon laquelle une décision est légitime si elle est produite par un processus démocratique adéquat, faisant intervenir à sa juste place la délibération publique ? Ou s'agit-il plutôt d'une conception substantielle, qui fait dépendre la légitimité non seulement de la qualité de la procédure, mais également de la conformité du contenu des décisions prises à certaines valeurs démocratiques ?

- ***Troisième vague : le motif délibératif réinvesti à d'autres préoccupations***

À côté de ces questions, le motif délibératif s'est étendu à d'autres préoccupations. Soulignant les risques que font peser sur l'inclusion de tous les citoyens une conception trop étroite de la rationalité et une approche trop aveugle aux inégalités matérielles et symboliques, les philosophes de la différence, à l'instar d'Iris Marion Young, ont proposé d'élargir les normes de la délibération, pour s'assurer que l'impératif d'argumentation ou la visée du bien commun ne servent pas une vision faussement impartiale de la justice sociale, favorisant les intérêts dominants au détriment des autres. Soucieux d'explorer la tension entre le désir de la vérité porté par la pratique du débat contradictoire et la prise en compte du pluralisme moral comme persistance des désaccords, d'autres auteurs, comme David Estlund, en ont interrogé la portée épistémique : à quelles conditions et en quel sens peut-on raisonnablement espérer que la délibération produise de « bonnes » décisions ? Contre la tendance à se représenter la délibération publique comme le moyen par lequel un *démos* unifié peut se gouverner lui-même, d'autres auteurs inspirés par le pragmatisme, tel John Bohman, ont orienté ce paradigme dans une autre direction encore, concevant la délibération comme une

méthode d'enquête qui permet à des publics changeants de se constituer en formulant des buts collectifs, d'identifier les problèmes qui les unissent, et d'entreprendre de les résoudre.

Des trois vagues exposées, il ressort que le courant délibératif est un courant fragmenté. Si les diverses orientations apparues au sein de la théorie de la délibération peuvent finalement laisser croire à une nébuleuse qu'on aurait du mal à cerner, il importe cependant de maintenir la spécificité du concept de « délibération démocratique » qui renvoie à un échange discursif supposé se distinguer des autres discussions politiques par son caractère égalitaire, inclusif et contradictoire, ainsi que par son insertion dans des processus qui conduisent à la prise de décision effective. C'est donc en cela que la théorie des capacités d'Amartya Sen est riche d'enseignements.

### ***Théorie des capacités et dimension constructive de la démocratie délibérative***

Dans sa publication *La démocratie des autres*, Sen présente une version synthétique de sa conception de la démocratie. Selon lui, « il ne faut pas confondre démocratie et gouvernement de la majorité » (Sen 2006:69). Si, d'après Sen, la démocratie ne se résume pas au respect de la règle de la majorité, c'est qu'elle exige aussi « la protection des droits et libertés, le respect de la légalité, ainsi que la garantie de libre discussion et de circulation non censurée de l'information et la liberté de la commenter » (*ibid.*:69-70). Dans l'esprit de cet auteur, il ne s'agit donc pas simplement de distribuer des ressources ou droits formels (tels que le droit de vote ou d'éligibilité), mais de garantir les conditions nécessaires à leur exercice effectif. On qualifierait cette approche, selon Jean-Michel Bonvin, de « démocratie en action, par contraste avec la démocratie formelle, qui se satisfait de l'apparence démocratique des systèmes fondés sur le recours ponctuel à des scrutins majoritaires » (Bonvin 2005:24).

Envisagée sous cet éclairage et afin qu'elle prétende à l'universalité, la démocratie, telle que la conçoit Sen, est appelée à remplir trois fonctions essentielles : une fonction intrinsèque, une fonction instrumentale et une fonction constructive. Elle a d'abord une fonction intrinsèque en ce sens que la liberté politique fait partie de la liberté de l'homme. La participation sociale et politique, qui n'est pas réservée aux professionnels de la politique, mais ouverte à tous les citoyens, apporte une contribution essentielle au bien-être des personnes (Sen 2006:70). La démocratie a également une fonction instrumentale par le fait qu'elle donne plus de résonance aux revendications des personnes et incite donc les gouvernements à mieux les prendre en compte (*ibid.*:70-71). Enfin, elle a une fonction constructive dans la mesure où elle donne aux citoyens la possibilité d'apprendre les uns

des autres et aide la société à donner forme à ses valeurs et à ses priorités (*ibid.*:71). Ce dernier point est essentiel dans la perspective de l'auteur : les préférences, désirs, besoins, etc. des individus, au même titre que les valeurs et les normes sociales, ne sont pas donnés indépendamment de la discussion publique démocratique, mais construits au cours de cette interaction dialectique. De même, la compréhension des besoins économiques et sociaux passe par l'exercice effectif de la démocratie, qui garantit la discussion ouverte et le débat, avec la possibilité réelle de la critique et du désaccord. La formation des valeurs et des croyances n'est donc pas une affaire de décision individuelle. Chez Sen, un tel processus de démocratie délibérative réelle (par opposition à la démocratie formelle enracinée dans le droit de vote) apparaît comme la condition même de décisions aussi informées et raisonnables que possible.

Pour bien comprendre cet attelage, il faut se rapporter à la théorie des capacités. Définie comme la liberté réelle d'un individu de choisir les fonctionnements qu'il a des raisons de valoriser, ou si l'on préfère, la liberté réelle de mener la vie qu'il a des raisons de valoriser (Sen 2003:64), la capacité dépend d'éléments qui comprennent aussi bien les caractéristiques individuelles que l'organisation sociale. Chez Sen, au centre de l'intérêt et des préoccupations de l'individu, se trouve sa liberté réelle. Cette liberté dépend de la capacité de l'individu d'agir, de ses ressources et des facteurs de conversion. Cela implique que la capacité à agir est fonction des ressources à sa disposition et des facteurs de conversion appropriés qui lui permettent de « transformer » les ressources en capacité à agir. L'approche par les capacités se caractérise donc par la distinction entre les ressources, les capacités et les fonctionnements.

Les ressources désignent tous les biens et services à disposition d'une personne, qu'ils soient produits sur le marché ou en dehors de celui-ci. Par extension, on peut appliquer ce terme de ressources à tous les droits formels dont disposent les personnes. Ainsi, les droits au travail, à l'éducation, à la négociation collective, etc. sont des ressources pour l'action que les personnes peuvent mobiliser. Les capacités coïncident avec la liberté réelle de choisir son mode de vie. Un des apports de Sen consiste à montrer que la possession de ressources ne suffit pas à garantir la liberté réelle des personnes : encore faut-il qu'elles soient capables de les utiliser et que le contexte social et environnemental autorise cette utilisation. Ainsi, en reprenant l'exemple de Bonvin, la bicyclette n'augmente en rien la capacité de se mouvoir si la personne ne sait pas comment l'utiliser ou si la région n'est pas équipée en pistes cyclables. La capacité ou liberté réelle des personnes dépend donc autant de la possession de ressources que de la présence de facteurs de conversion favorables, concernant notamment les compétences et facultés

des personnes et le contexte social et environnemental dans lequel elles évoluent. La notion de fonctionnement, qui désigne la manière dont les personnes se comportent effectivement, permet de saisir une autre distinction cruciale chez Sen. Un même fonctionnement peut en effet résulter de l'absence ou de la présence des capacités ou libertés réelles. Par exemple, quelqu'un qui choisit de jeûner pour des raisons personnelles jouit de la capacité ou liberté réelle de se nourrir dans la mesure où il dispose de nourriture en suffisance. Dans le cas contraire, le fait de ne pas manger est contraint par un contexte de pénurie alimentaire.

L'approche de Sen repose en effet sur la distinction entre droits formels (ressources), droits réels (capacités) et comportements effectifs (fonctionnements). Au cœur de ce dispositif figure une conception particulièrement exigeante de la démocratie, qui se démarque nettement de la théorie classique dominante en économie. Sur le plan de la philosophie politique, l'approche de Sen s'inscrit dans une perspective pluraliste au sens où, dans une société, les individus peuvent différer du point de vue des raisons<sup>5</sup> d'adopter tel ou tel mode d'être et d'agir et que ces différentes raisons doivent avoir un égal « droit de cité ».

C'est pour répondre à ce fait du pluralisme que Sen, à l'instar d'autres auteurs comme Jürgen Habermas, développent une conception délibérative de la démocratie. Dans cette conception, les décisions qui engagent la collectivité sont légitimes si et pour autant qu'elles sont le fruit d'un processus de délibération (discussion argumentée) dans lequel une égale considération a été accordée aux raisons de chaque citoyen. Dans la même perspective, l'approche de Sen permet d'aller plus loin que ceux qui défendent une approche uniquement procédurale de la démocratie délibérative.

Une telle approche procédurale se concentre sur les règles qui doivent assurer un même droit à participer à la délibération et le « bon » déroulement de la délibération : par exemple, la reconnaissance d'un égal droit à participer à la délibération. Or, pour Sen, de telles règles sont nécessaires, mais ne suffisent pas. Il faut en plus qu'un ensemble de conditions soient satisfaites : que tout un chacun ait la capacité de s'appropriier ces règles et d'en faire usage pour effectivement prendre part à la délibération ; qu'au cours même de la délibération, le point de vue de chacun soit pris en compte de manière équitable. Selon Sen, ce qui doit être au centre des préoccupations en matière de démocratie, c'est que ces conditions soient effectivement réalisées. Il faut donc, d'une part, se soucier de la capacité effective à participer et à prendre la parole ; et, si besoin, agir afin de renforcer cette capacité. D'autre part, il faut veiller à ce que cette parole ne puisse pas simplement être ignorée ou rejetée par les autres participants, par exemple sur la base de préjugés ; et là encore, si besoin, agir pour éliminer de tels obstacles. Ici, le rôle de

l'éducation est indispensable, car c'est elle qui est susceptible de minimiser ces préjugés. Chez Sen, il y a donc diverses conditions à considérer pour qu'il existe une égale capacité politique à exercer, selon l'expression de James Bohman, un « fonctionnement public adéquat », c'est-à-dire pour qu'il existe une égale liberté effective de participer à la délibération, qu'une égale considération soit accordée à ses raisons ou arguments, comme une égale reconnaissance aux raisons et arguments des autres.

Sen pense que cette dimension constructive de la démocratie vaut pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, car elle doit être revendiquée comme « valeur universelle » (Sen 2006:56). Il adopte bien une conception rigoureuse de la démocratie, d'après laquelle les aspects formels (égalité des participants ou des représentants et application mécanique de la règle de la majorité) sont appelés à déboucher sur une démocratie délibérative réelle et permanente. La démocratie n'est pas une question mécanique de procédure d'agrégation des opinions individuelles, mais un processus de délibération auquel chacun est appelé à apporter sa contribution active et informée à tout moment. Dans ce cadre, la validité des normes et des valeurs sociales ne dépend pas de la qualité de leur contenu, mais de leur capacité à résister et à se maintenir face à un examen public informé et sans concession. Il existe ainsi des conditions requises pour que cette démocratie formelle se transforme en délibération réelle.

En effet, la conception de la démocratie avancée par Sen dépend de la capacité ou liberté réelle de chaque membre de la collectivité d'exprimer son point de vue et de le faire entendre dans le cadre de la discussion démocratique. Selon Bonvin, ici, le droit à la parole seul ne suffit pas : encore faut-il garantir une certaine effectivité à cette parole (ce qui n'implique évidemment pas que chacun obtienne gain de cause). Se situant dans le prolongement de Sen, Bohman (1996) énonce les trois conditions indispensables pour qu'une capacité réelle de délibération puisse se déployer :

- d'abord, chacun doit être en mesure d'accéder aux espaces de délibération, et cet accès ne vise pas simplement le droit formel de participer, mais la possibilité effective de peser sur le processus démocratique. Est requise ici la neutralisation de tous les facteurs d'inégalité, tels que la richesse, le prestige, les normes sociales discriminatoires, etc. À défaut, la participation des plus démunis au processus démocratique restera symbolique, et ils seront contraints d'accepter ce que d'autres ont construit pour eux ;
- ensuite, le débat doit être transparent et ouvert, de manière à éviter l'arbitraire des décisions prises à l'abri du regard public. À tout le moins, cette exigence de publicité des débats implique la possibilité de contester les décisions publiques devant des instances de recours impartiales ;

- enfin, chacun doit avoir le droit de s'exprimer librement, sans crainte de représailles. Cette question est particulièrement significative lorsqu'il s'agit d'éviter le phénomène dit de « préférence adaptative<sup>6</sup> ». Ainsi, un demandeur d'emploi qui n'ose pas exprimer ses préférences réelles par crainte d'être sanctionné et choisit d'afficher un point de vue conforme aux attentes de l'administration ne dispose pas d'une capacité ou liberté réelle de s'exprimer. Alors, il adapte ses préférences aux attentes des représentants de l'administration publique.

C'est le respect de ces trois exigences – accès à la délibération publique dans les conditions d'égalité, caractère public et impartial de la délibération, liberté d'expression – qui constituent la conception de la démocratie chez Sen. La démocratie, telle que l'envisage la théorie des capacités, se présente comme celle qui garantit à chaque point de vue sa place dans le débat public. Pour Sen, dans l'élaboration des convictions concernant la faisabilité sociale de la démocratie,

les débats publics jouent un rôle essentiel. Les droits politiques, y compris la liberté d'expression et de discussion, jouent non seulement un rôle vital pour induire des réponses sociales des besoins économiques, mais aussi un rôle primordial dans la conceptualisation des besoins économiques eux-mêmes. (Sen 2006:74)

Évidemment, c'est cette conception de la démocratie qui permet le mieux de remettre en question les préférences adaptatives que les citoyens se résignent le plus souvent à accepter malgré eux, et en dépit d'eux, voire sans eux, les choix sociaux qu'on leur impose et les politiques publiques qu'on leur applique. Avec Sen, c'est par la discussion publique et le débat que les préférences adaptatives sont débusquées. C'est donc la discussion et le débat qui sont fondateurs de la démocratie délibérative, idée que Sen lui-même loue chez John Rawls quand il le reprend en ces termes :

En définitive, le concept fondamental d'une démocratie fondée sur la délibération est le concept du débat en soi. Lorsque les citoyens débattent, ils échangent leurs opinions et discutent de leurs propres idées sur les principales questions d'ordre public et politique. (*ibid.* 2006:12)

Tout ce raisonnement est-il réellement décalé de celui que nous avons fait à propos de la palabre africaine ? Il est difficile de le prouver, car à partir d'une approche comparative, on voit bien que la trajectoire de la démocratie délibérative de Sen s'inscrit dans l'espace de modélisation de la palabre africaine. On peut se risquer à croire que Sen ne reprend que sous une forme plus systématisée et à nouveaux frais la palabre africaine qui, réellement, est aussi une tradition de débat. N'est-il donc pas judicieux de mettre en

corrélation la théorie des capacités de Sen avec la palabre africaine, pour une réelle démocratie délibérative en Afrique, gage d'une gouvernance où participent les multi-acteurs et les multi-sphères de la société africaine ?

### **Théorie des capacités et palabre africaine : vers une forme de gouvernance démocratique résiliente en Afrique**

Il est très significatif qu'Amartya Sen remette en cause l'idée selon laquelle « la démocratie est une conception dont les racines se trouvent uniquement dans les signes distinctifs d'une pensée occidentale qui ne s'est épanouie qu'en Europe » (Sen 2006:11). Selon Sen, on retrouve le soutien au pluralisme, à la diversité et aux libertés fondamentales dans l'histoire de nombreuses sociétés parmi lesquelles les sociétés africaines traditionnelles. Aussi affirme-t-il : « L'encouragement du débat public sur les problèmes politiques, sociaux et culturels a été observé dans [...] plusieurs parties de l'Afrique » (*ibid.*:11). Une reconnaissance beaucoup plus complète de l'histoire des idées sur la démocratie est donc nécessaire. Il existe un héritage global qui est suffisamment conséquent pour remettre en question l'opinion selon laquelle la démocratie serait une notion purement occidentale.

Sen se réfère au livre autobiographique de Nelson Mandela, intitulé *Un long chemin vers la liberté*, pour montrer la nature démocratique des procédures de décisions qui se tenaient dans l'Afrique traditionnelle. Sous un arbre à palabres, chacun, quel que soit son statut, noble ou modeste, pouvait se faire entendre. Aux dires de Sen, les anthropologues Meyer Fortes et Edward E. Evans-Pritchard, spécialistes de l'Afrique, estiment que « la structure d'un État africain implique que rois et chefs gouvernent par le consensus » (*ibid.*:18). Sen a raison de souligner que même s'il a été par la suite critiqué, il est clair que l'héritage politique africain comprend la participation et le fait de devoir rendre des comptes, de sorte que considérer la lutte pour la démocratie en Afrique comme une tentative d'importer une idée occidentale, c'est se méprendre quant à cet héritage, comme l'illustre le combat de Nelson Mandela. Il incombe ainsi de se soucier d'une décolonisation idéologique et d'une décolonisation des mentalités, le but étant de relier la tradition indigène et les notions occidentales, ainsi que l'indique Kwamé Anthony Appiah (*ibid.*:19). Selon Sen, même si les institutions démocratiques spécifiques qui se sont développées en Occident sont bienvenues et mises en œuvre, la tâche requiert une compréhension adéquate des racines profondes de la pensée démocratique en Afrique.

En mettant en lien la théorie des capacités et la palabre africaine, nous voulons dépasser le préjugé d'après lequel la démocratie est un concept fondamentalement occidental. Cela est vrai dans la mesure où l'importance du débat public va bien au-delà des perspectives étroites du système électoral

sur lequel repose le paradigme démocratique occidental. Les faits historiques mettent donc à mal la thèse de l'exception occidentale en matière de tolérance et de libre débat. C'est bien à ce niveau qu'il y a compatibilité entre ce que proposent la théorie des capacités de Sen et la palabre africaine. Si la théorie des capacités définit les conditions de possibilités de la démocratie délibérative, valeur donnée comme universelle selon l'expression de Sen lui-même, la palabre africaine peut bien être le lieu de faisabilité ou de matérialisation de cette théorie. Comment ?

La palabre africaine est un espace nécessaire pour la concertation et la médiation. L'anthropologue suisse Pierre Pradervand est très instructif sur la question quand il affirme :

La tradition africaine de la palabre [...] est une forme fondamentalement démocratique de débat autour duquel on discute jusqu'à ce que le groupe trouve un consensus qui fasse l'unanimité. Le consensus solidifie et unifie le groupe par le fait même que toutes les opinions ont eu le temps de s'exprimer. Il n'y a jamais de vote dans la tradition africaine, ce dernier impliquant en général une minorité qui se sent frustrée (cité par Vincent & Mfouakouet 2011:79).

Commentant cette citation, Diangitukwa nous enseigne qu'à l'origine, la palabre, c'est-à-dire la gouvernance traditionnelle africaine, refusait de confier toute la responsabilité de la décision et de la gestion des affaires publiques aux seules autorités politiques (Diangitukwa, *op. cit.*:11). C'était une affaire collégiale où tous les acteurs sociaux et toutes les sphères étaient impliqués. Exactement, et dans la même perspective, c'est la critique que fait Sen du rôle régulateur de l'État moderne occidental qui impose une conception précise de ce qui doit être considéré comme juste et légitime. Ici, la liberté réelle qui définit la capacité de l'individu est strictement limitée par les prescriptions de l'autorité politique. Les citoyens ont alors tendance à adapter leurs comportements et préférences à ces exigences. Ainsi, la bureaucratie, qui définit des réglementations strictes imposant aux fonctionnaires des modes opérationnels précis, considère la liberté d'expression de ces derniers comme facteurs de dysfonctionnement. Dans la mesure où elle impose une conception spécifique des manières d'être et de faire légitimes, elle nie aux agents des services publics toute capacité constructive dans le processus démocratique.

Contrairement à cette forme d'autoritarisme politique qui domine le mode de gestion de nos États africains contemporains, la palabre traditionnelle, première forme de gouvernance démocratique délibérative, avait opté pour une vision plus pratique : la recherche permanente du consensus. La palabre africaine manifestait donc une ferme volonté de faire se rassembler les acteurs venant de différents horizons pour mieux comprendre la situation en présence à partir des points de vue exprimés, le but étant de dégager un consensus qui permette d'accepter les décisions qui en découlent.

On voit bien que la mission de la palabre correspond à celle de la gouvernance démocratique délibérative définie par la théorie des capacités de Sen. L'objectif principal est d'assurer la prise en compte des intérêts et des libertés réelles des protagonistes. Pour Diangitukwa, comme dans la palabre africaine, la gouvernance démocratique délibérative cherche à prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire les ressources, affecter des dépenses. De même, la palabre privilégie la participation à la décision d'un grand nombre de personnes. Alors, la gouvernance démocratique délibérative n'est que la forme contemporaine souhaitée pour désigner la palabre africaine (*ibid.*:11). Gouvernance démocratique délibérative et palabre sont deux réalités d'un même continuum conceptuel : la concertation par la discussion et le débat public contradictoire pour une meilleure organisation sociétale et une consolidation du vivre ensemble.

Bien mieux que la théorie des capacités de Sen et plus extensive, la palabre africaine comme mode de gouvernance démocratique délibérative permet, pour paraphraser Achille Mbembe, les actions suivantes :

- la mise en récit du problème ou du conflit à régler, comme enjeu du fonctionnement démocratique, évoqué notamment par Sen dans ses exigences sur la démocratie délibérative ;
- la mise en œuvre des procédures : « mini-palabres, conciliabules, délibération qui s'articulent par emboîtements », à l'instar de l'image procédurale décrite par John Rawls, permettant une meilleure évaluation des problèmes qui se posent ;
- la sortie du code binaire – agression/victime – dans lequel sont enfermées nos sociétés pénales. Le couple « surveiller-punir » décrit par Michel Foucault devient dans la palabre « surveiller-punir-racheter ». Comme le souligne Achille Mbembe, l'essentiel n'est plus la punition, mais la reconstruction d'un lien qui a été rompu ;
- dans la mesure où chacun des partis a pu se faire entendre, la palabre permet, par le biais de médiateurs, d'obtenir ce que Paul Ricœur appelle « un consensus conflictuel » : dans la tradition africaine de résolution des conflits par la palabre, la paix l'emporte sur la vérité.

## Conclusion

Si, d'après Amartya Sen, la démocratie repose sur son importance intrinsèque dans la vie des hommes, son rôle instrumental du point de vue des incitations politiques, et sa fonction constructive dans la formation des valeurs et l'identification des priorités, l'ensemble de ces qualités est bien universalisable. Aussi, contrairement à l'idée reçue que seul l'Occident incarne

une telle perception de la démocratie, avons-nous pu démontrer que la palabre africaine, bien que méprisée par les Africains eux-mêmes, intègre toutes ces valeurs ; mieux, elle est la première forme de la gouvernance démocratique par son caractère essentiellement délibératif. En tentant une mise en lien entre la théorie des capacités d' Amartya Sen, productrice de la démocratie délibérative et la palabre africaine, il ressort que la palabre africaine peut être le lieu de faisabilité sociale de la démocratie délibérative, quand bien même il y a à craindre les risques d'anachronisme dans la mesure où les deux réalités obéissent à des historicités propres.

Nous n'avons pas à rougir à adopter la démocratie délibérative en nous appuyant sur la théorie des capacités de Sen, car au fond, les sources de ce modèle de gouvernance sont africaines. Le mérite de la théorie des capacités, même si elle peut être critiquée<sup>7</sup>, est de fournir un outillage théorique mieux systématisé et plus efficient à partir d'une conceptualisation bien formulée. Il nous semble donc indiqué de repositionner aujourd'hui la palabre africaine qui est intrinsèquement liée à l'usage permanent de la délibération, cette délibération étant elle-même la résultante de la discussion publique et du débat contradictoire.

## Notes

1. Dans un article intitulé « Le processus d'acculturation en Afrique : les vertus de la palabre locale au service de l'entreprise » (1994), Emmanuel Okamba, avec un sentiment d'acrimonie, souligne qu'en Afrique, la reproduction des modèles importés et/ou imposés a marginalisé la palabre et l'a classée dans ce qu'il est convenu d'appeler les « négreries ». Quant à ce néologisme, il faut recourir à deux géographies sémantiques pour le comprendre : au sens propre, ce sont des manières de penser, d'organiser et d'agir propres aux peuples noirs. Au sens figuré ou idéologique, ce sont les pratiques des indigènes considérées par les Occidentaux comme dépourvues de fondement théorique et pratique universel, et donc inexploitable dans la gestion des affaires étatiques.
2. Précisons ici que le principe de publicité, chez Habermas, est l'exigence revendiquée d'un usage critique et public de la raison. Ce principe s'inscrit dans le cadre le plus large de la démocratie délibérative. Selon le sociophilosophe allemand, une décision n'est légitime que si la discussion qui y conduit l'est également. De ce fait, la démocratie délibérative peut être définie en opposition au modèle décisionnel, notamment avancé par Jean-Jacques Rousseau, qui postule que la source de la décision suffit à en garantir la légitimité. Pour Habermas, le débat public et qui constitue la démocratie délibérative est donc un principe de légitimité relayé par l'espace public, en lequel Emmanuel Kant voyait un nouveau principe normatif. L'espace public permet ainsi une revitalisation de l'État de droit par la délibération constante et publique des individus.

3. Dans la Grèce antique, pour reprendre les propos de Fweley Diangitukwa, l'agora désigne le lieu de rassemblement, le marché de la Cité. C'est une composante essentielle du concept de *polis*, à tel point qu'Aristote traita les barbares de non civilisés, car ils n'avaient pas d'agora. L'agora d'Athènes n'était pas seulement un marché animé et odorant ; c'était également la place des institutions démocratiques. Il s'y dressait le bouleutérion où siégeait la boulê, chargée de rédiger les lois votées à l'Assemblée. L'agora était le centre de la vie sociale, l'équivalent du forum antique.
4. Ce fait est très significatif, car la parole est sacrée en Afrique. Généralement, il est admis que l'homme, c'est sa parole, et que ce dernier n'a qu'une seule parole. La parole est vérité, elle est vivifiante, car elle est porteuse de vie. En Afrique, la parole bénit autant qu'elle maudit.
5. Au sens de raisons fortes, c'est-à-dire susceptibles d'être justifiées vis-à-vis de, et compréhensibles par autrui (ce qui ne veut pas dire qu'autrui y adhère nécessairement).
6. Sen signale souvent, dans sa critique de l'utilitarisme, un problème analogue à celui des « préférences adaptives » : dans des conditions d'inégalité et de domination parfois séculaires, les opprimés peuvent être amenés à réduire leurs attentes au point de ne pouvoir oser ou vouloir imaginer une vie meilleure ; c'est le cas de nombreuses femmes doublement opprimées du tiers-monde, par exemple, mais l'absence d'insatisfaction manifeste ne justifie pas qu'on ne prenne pas en compte ces inégalités.
7. La démocratie est, pour reprendre une expression de l'historien allemand Reinhart Koselleck, un « concept politique » : « Un mot devient concept quand la totalité d'un ensemble de significations et d'expériences politiques et sociales dans lequel et pour lequel ce mot est utilisé, entre dans ce seul mot ». Ainsi, on peut dire que la démocratie concentre en elle cette « stratification complexe de significations multiples [...] datant d'époques différentes » dont parle Koselleck (1990:109). Aussi, si l'idée de délibération est une strate importante du concept politique de démocratie, ne suffit-elle pas à indiquer tous les sens importants de la démocratie, ni l'ensemble des raisons pour lesquelles la démocratie est le régime qui importe à nos yeux et à ceux de nos contemporains. D'autres composantes de la démocratie sont également cruciales : la démocratie se caractérise aussi par un type de mécanisme de prise de décision particulier, dans lequel tous les citoyens participent directement ou indirectement à la décision par le canal de procédure équitable. Elle se définit également par un certain type d'exercice du pouvoir de gouvernement, avec des institutions comme la séparation des pouvoirs, la remise en jeu périodique du mandat de gouvernant, l'obligation qu'ont les autorités de rendre compte de leurs activités et de justifier leurs décisions, etc. On peut donc considérer qu'aucune théorie normative particulière de la démocratie n'est préférable dans l'absolu.

## Références

- Bah, Thierno, 1999, « Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique noire », dans Édouard Matoko (Éd.), *Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, Paris, Unesco.
- Bella Baldé, M., 2008, *Démocratie et éducation citoyenne en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- Bidima, J.-G., 1997, *La palabre. Une juridiction de la parole*, Paris, Michalon.
- Bonvin, J. M., 2005, « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *Économie politique*, n° 27, p. 24-37.
- Diangitukwa, F., 2014, « La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabres », *Revue de gouvernance*, été 2014.
- Foucault, M., 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Girard, C., 2013, « Démocratie délibérative », dans Casillo, I., Barbier, R., Bondiaux, L., Chateauraynaud, F., Fourniaux, J.-M., Lefebvre, R., Neveu, C. et Salles D. (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation.
- Gouvernance européenne, 2001, *Un livre Blanc*, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 25.7.2001.
- Habermas, J., 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Habermas, J., 2001, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Koselleck, R., 1990, *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Latouche, S., 2004, « L'Afrique peut-elle contribuer à résoudre la crise de l'Occident ? », dans *Congrès África camina*, Barcelona, 12/15.01.2004 : [www.africa-catalunya.org/congres](http://www.africa-catalunya.org/congres).
- Mandela, N., 1995, *Un long chemin vers la liberté*, Paris, Fayard.
- Mhammed, Echoundi, 2011, « La gouvernance locale en chantier. Quel impact sur le développement territorial », *Cahier de recherche*, n° 2, 2011.
- Manin, B., 2002, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 37-55.
- Nébié, Bétéo D., 2001, « Démocratie occidentale et palabre africaine. Origine commune, évolutions divergentes », *Tribune, L'événement*.
- Okamba, E., 1994, « Le processus d'acculturation en Afrique : les vertus de la palabre locale au service de l'entreprise », *Cahiers des sciences humaines* 30(4), p. 731-748.
- Pradervand, P., 1989, *Une Afrique en marche*, Paris, Plon.
- Rawls, J., *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- Robert, Anne-Cécile, 2006, *L'Afrique au secours de l'Occident*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- Sen, A., 2000, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob.

- Sen, A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Paris, Seuil.
- Sen, A., 2003, *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte.
- Sen, A., 2006, *La démocratie des autres*, Paris, Payot.
- Stocken, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des Sciences sociales*, n° 155, Éditions Unesco.
- Vincent, Hubert et Léopold Mfouakouet, 2011, *Culture du dialogue, identités et passage des frontières*, Paris, Éditions des Archives contemporaines.



*Africa Development*, Vol. XLI, No. 2, 2016, pp. 47–70

© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2017  
(ISSN: 0850-3907)

## **Regional Economic Integration and the Governance Challenge in Africa: Missing Links in the African Peer Review Mechanism**

Peace Akudo Jiboku\* & Ufo Okeke-Uzodike\*\*

### **Abstract**

There exists a growing consensus among scholars and observers that critical issues on governance and development in Africa, which have remained unresolved, continue to pose obstacles to Africa's economic integration efforts. Although the continent has witnessed different stages in the evolution of regional economic integration, and notwithstanding that regionalism has continued to occupy a central position in Africa's development agenda, there is a missing link between the efforts of African states and regional organisations towards realising key regional integration objectives. This is especially because of two sets of factors: salient issues such as lack of good governance and democracy, poor leadership and domestic mismanagement; and continuing emphases on absolute sovereignty and the attendant issues around national interests versus regional interests. Thus, Africa has remained the least integrated and developed of the world's major regions. This article examines the regional economic integration problematic in Africa from the angle of governance deficits in African countries. The article adopts a qualitative research methodology and is based on data obtained from literature, primary sources (interviews) and official documents/archival materials. Using a thematic discourse analysis and drawing insights from functionalism/neo-functionalism and neo-realism theories, the article assesses the effectiveness of the African Peer Review Mechanism (APRM) in interrogating issues on regionalism in Africa. It identifies missing links in the APRM process in furthering the African Union/NEPAD integration and development objectives.

**Keywords:** Regionalism, Regional Cooperation Integration, African Union/NEPAD, APRM, African States, Governance, Development

---

\* Department of Political Science, Faculty of Social and Management Sciences, Olabisi Onabanjo University, Ago Iwoye, Ogun State, Nigeria.  
E-mail: jiboku.peace@gmail.com

\*\* African Heritage Institution, Enugu, Nigeria. Email: uzodikeu@gmail.com

## Résumé

De plus en plus de chercheurs et d'observateurs s'accordent sur le fait que les questions critiques sur la gouvernance et le développement en Afrique, qui sont restées sans solution, continuent de faire obstacle aux efforts d'intégration économique de l'Afrique. Bien que le continent ait connu des phases différentes dans l'évolution de l'intégration économique régionale et malgré la place centrale que le régionalisme continue d'occuper dans le programme de développement de l'Afrique, il manque un lien entre les efforts des États africains et les organisations régionales pour l'atteinte des objectifs clés en matière d'intégration régionale. Cela s'explique notamment par deux facteurs: les problèmes saillants tels que le manque de bonne gouvernance et de démocratie, le manque de leadership et la mauvaise gestion interne; et l'accent soutenu mis sur la souveraineté absolue et les questions liées à l'opposition entre les intérêts nationaux et les intérêts régionaux. Ainsi, l'Afrique est la région la moins intégrée et développée du monde. Le présent article examine la problématique de l'intégration économique régionale en Afrique sous l'angle des déficits de gouvernance dans les pays africains. Il adopte une méthodologie de recherche qualitative et se fonde sur des données provenant de la littérature, des sources primaires (interviews) et des documents officiels/documents d'archives. A travers une analyse thématique du discours et s'inspirant des théories du fonctionnalisme/ néo-fonctionnalisme et du néo-réalisme, l'article évalue l'efficacité du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MEAP) pour soulever les questions sur le régionalisme en Afrique. Il identifie les liens manquants dans le processus du MAEP en matière de promotion des objectifs d'intégration et de développement de l'Union africaine/ du NEPAD.

**Mots-clés:** Régionalisme ; Coopération et intégration régionales ; Union africaine / NEPAD ; MAEP ; États africains ; Gouvernance ; Développement

## Introduction

Regional economic integration became an important subject as more African countries began to achieve independence from the late 1950s. There was the seeming realisation that without unity, newly created African states would find it difficult to make progress in an international system dominated by the powerful, rich and industrialised countries of the West. As such, the quest for cooperation and forging technical links among African countries was influenced by pan-African desires for collective self-reliance, solidarity, development, peace and unity. This led to the establishment of the Organisation of African Unity (OAU) and, subsequently, the formation of other sub-regional groupings and regional development initiatives. They include: the OAU's 1980 Lagos Plan of Action; 1991 Abuja Treaty establishing the African Economic Community (AEC); and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) adopted by the African Union. All of them have been underpinned by the ideals of regional integration. However, despite the overwhelming advocacy for regional integration, especially within the

context of global trends of liberalisation and regionalization (despite Brexit and other such centrifugal forces), the story of regionalism in Africa is not one of satisfactory success. The continent has continued to suffer constant setbacks in its political and socio-economic development efforts. This is despite the region's enormous wealth of naturel resources which, if effectively harnessed and developed, with visionary political leadership, could trigger industrialisation, socio-economic transformation and development – making Africa a major actor within the international community. Rather, Africa has remained a weak player whose immense resources continue to be exploited by non-regional actors with little (if any) benefits to the region.

While scholarly debates rage over the better integration strategy – sub-regional versus continental integration (as proposed by the African Union) – the objective reality is that Africa has few successes. Intra-Africa trade remains low as does Africa's trade with countries outside the continent. In fact, several hurdles still prevent the free movement of persons, goods and services in some African sub-regions, which affect the benefits that could be derived from Africans freely moving, residing and establishing business connections within the continent. Other impediments such as infrastructure under development and the ineffective coordination and harmonisation of development policies and programmes by African governments remain crucial challenges even as African governments and their peoples struggle to internalise the norms and values developed to guide Africa's integration processes. The obvious reality is that regional economic integration in Africa is still confronted with a lot of challenges.

This article examines the salient issues in the discourse of African regionalism and examines the regional integration problematic from the dimension of governance challenges facing African countries. Our central argument is that the progress of African economic integration (as envisioned by the African Union and its NEPAD initiative) is tied solidly to effective political leadership within the continent. Beyond showing political will at the top, African governments will also need to demonstrate sincerity and commitment to achieving set regional integration objectives. For instance, they need to address urgently national political and socio-economic challenges which impede sub-regional and regional initiatives and integration. For that, they must put in place: good governance; responsible and accountable leadership; democratic norms and values; and effective state-society relations. With that in mind, this article assesses the instrumental use of the APRM to address governance challenges that will usher in African regional economic integration. However, are African leaders ready to address governance challenges that may betray important weaknesses? What is the likelihood

that the APRM will transform the governance architecture in Africa? Considering Africa's poor regionalism record, will the African Union-led integration project succeed where others failed? Will integration bring economic transformation and development to Africa? The article identifies the missing links in the APR process and offers suggestions on strengthening the mechanism.

### **Conceptual/Theoretical Contexts of Regional Integration**

Regionalism is a concept which often refers to formal cooperation and integration arrangements by neighbouring countries aimed at facilitating or enhancing cooperation (due to a sense of common identity and purpose) through the creation of institutions that shape and drive collective action. In defining the concept, scholars usually differentiate between regional cooperation and integration to clearly explain the form of regional agreements initiated by countries. While regional cooperation may not necessarily involve the commitment to integrate hitherto independent economies – it may simply seek to pull efforts towards achieving specific objectives – regional integration connotes a form of interdependence among nation states (Adetula 2004:3; Lamberte 2004:4). In establishing regional integration arrangements, sovereign states within a geographical space enter into a formal agreement to work together in order to actualise political and socio-economic benefits. More importantly, regional integration requires independent nation states to share their national sovereignty, make political commitments and sacrifices, and forego certain benefits in the interest of the larger body (Adetula 2004).

Functionalism and neo-functionalism consider international organisations better able (than states) to handle problems that affect human collectives. These classical integration theories provide useful insights on the evolutionary nature of regional integration processes; the 'how' and 'why' nations decide on their own to cooperate with each other – in other words, the factors that propel the desire to cooperate (Haas 1971:6). Side-stepping realist focus on state self-interest, functionalists emphasise the importance of common interests and shared needs as critical features underpinning state desire to cooperate toward integration.

Functionalism posits that the integration process occurs freely, that functional institutional units can be serviced effectively with available knowledge and expertise, and that it is in state interest to sustain cooperation. A key feature of neo-functionalism is 'supra-nationalism', which maintains that (in the process of integration) sovereign nation-states are willing to submit to the collective governance architecture of supra-national institutions. The emphasis the functionalism/neo-functionalism on the role and influence

of international organisations and institutions as actors in the international system, and in shaping the foreign policies of nation states, explicitly captures the process of integration in Africa – especially, taking into account the functioning of the different institutions of Africa’s regional economic communities (RECs), the AU, NEPAD and APRM. However, functionalism and neo-functionalism are weak in accounting for salient political-economic issues on regionalism in Africa. Africa’s integration processes are elite/ leadership-driven, which raises questions on the formulation and design of regional policies, programmes and projects. Lack of popular participation in the process of integration is a major challenge attributable to the workings of the African state; the nature of political leadership in Africa; and politics in development processes. Beyond the non-participation of the masses, African economic integration is further hampered by the reluctance of the continent’s leadership to share sovereignty.

### **Methodology**

This article adopts the qualitative research methodology. Research data were obtained from selected interviews (originally for an on-going doctoral study) held at the African Union Commission; NEPAD and APRM Secretariats; Economic Commission for Africa (ECA) and a number of CSOs and media houses in Addis Ababa, South Africa and Nigeria. Members of academia who are experts in the field were also interviewed. Data was also obtained from extant literature and documentary sources. The article employs a thematic discourse analysis in order to explore key themes that emerged from the data. The following questions guided the process of data selection and analysis:

1. Is regional economic integration necessary for Africa?
2. Why has regional integration been more successful in other parts of the world than in Africa?
3. Are organizations such as the African Union/NEPAD and APRM effective responses to the regional economic integration and governance challenge in Africa? How?
4. What are the key contributions of the African Peer Review Mechanism to regional integration and governance discourses in Africa?
5. What are the key challenges to the implementation of the African Peer Review Mechanism? How can these challenges be effectively addressed?

### **Salient Issues in the Discourse on African Economic Integration**

*Is regional economic integration necessary for Africa?* The general response of participants was unanimously affirmative.<sup>1</sup> There was a sense that Africa's economic integration projects are practical and relevant imperatives of our time if Africa is to be competitive in the present international economic dispensation dominated by large regional trading blocs, foreign transnational corporations and western-dominated international regimes and institutions.<sup>2</sup> Regional integration seeks to correct the present imbalance in the international arena and to promote regional and continental development.<sup>3</sup>

The above assertions align directly with scholarly conclusions that regional integration is a worthwhile strategy by Africans to: confront collectively the challenges of economic underdevelopment; ease the constraints linked to the limited size of national markets and small economies; and enable African countries to present a common front in international affairs (see Hartzenberg 2011). Indeed, UNECA firmly insists that regional integration will enable African countries to pool their human, material and financial resources towards national and continental development. By merging their economies and pooling their capacities, endowments, and energies, Africa would not only be able to achieve sustainable economic growth and development, but also alleviate poverty, enhance the movements of goods, services, capital, and labour; coordinate and harmonise socio-economic policy; develop infrastructure; and promote peace and security within the continent (ECA 2010:XIX). However, despite these massive potential benefits, one interviewee noted:

Although regional integration is imperative for Africa, it is not at any cost. The costs and benefits of how efficiently regional economic integration can be achieved have to be weighed and the value or lack thereof needs to be continuously appraised.... (Fieldwork interview, 9 October 2013, South Africa).<sup>4</sup>

This cautionary attitude is instructive and may underscore the tepid regional integration approach by many African governments, which has stalled or weakened integration projects on the continent.

*Why has regional integration been more successful in other parts of the world than in Africa?* Regional integration has not been successful in Africa as in other parts of the world due to several problematic issues. Most African states are weak states (Qobo 2007:3). Also, because many are small both physically and in terms of population, they are not sustainable economically. Equally concerning is that African states are at vastly different levels of development, and many are extremely heterogeneous entities with differing 'languages, cultures, societal norms and natural resources endowment' (Adogamhe 2008:18). Nevertheless, though important, such factors are not fatal features for the continent's sub-regional and regional integration efforts.

This is because the defining issue pertains directly to the seriousness of African leaders in managing the diversities effectively (Adogamhe 2008:18).

Regrettably, however, most post-independence African leaders have been ineffective in managing the affairs of their states. National integration has proven to be a challenge in many African countries in the face of endemic poverty, inequitable distribution of national resources, poor governance, political corruption, ethnic fractionalisation, ethnocentrism, and nepotism – with consequent political-economic implications for national, sub-regional and regional development. The lack of shared political, economic and social interests, norms and values undermine national development and the spill-over effects are felt at the sub-regional, regional and continental levels. As Adedeji (2002:9) asserts, regional integration objectives may not be achievable without shared visions and values among the African populace. It would remain a difficult undertaking where ‘there is no shared social economy in which the welfare of the people and the community is paramount and the transformation process is socially unjust, not politically participatory and culturally vibrant’ (Adedeji 2002:9).

African governments and their peoples have shown much interest in establishing regional integration institutions, and expected too many benefits to accrue from integration, without due consideration of the costs, commitments and sacrifices involved in the process. The perspective of neo-realism on regionalism is that sovereign states agree to cooperate with each other towards regional integration because they expect to derive certain political, economic or social benefits from the process (Gibb 2009:715). Regional cooperation and integration depends on the issues involved (Collard-Wexler 2006:399-406) and may be affected when such issues are in conflict with the national interests of participating states.

That raises the questions about national interests versus regional interests in the discourse on regionalism, especially in Africa. As Adetula (2004:10) observes, many sub-regional integration schemes are still directing their focus singularly to national development, which causes conflicts among participating member countries particularly when it comes to distributing benefits. Added to this is the fact that RECs in Africa fail to fashion their objectives in line with the vision of continental integration, which explains some of the key challenges such as: the problem of overlapping memberships of regional organisations; ineffective coordination; duplication of regional programmes; and competition (Okeke Uzodike 2010: 35-37; Agubuzu 2004:202). Basically, RECs represent the cornerstone on which continental integration could be established in Africa, but there are many challenges at this level. While some RECs have achieved minimal successes, others are still lagging behind considerably. One expert observed grimly:

These structural challenges militating against effective regionalism remain firmly in place, mistrust has continued to characterize intra-state relations in Africa. Regional economies are either dominated by non-African actors or by dominant economies on the continent, while conflicts continue to divert attention from regional integration and regional development. Generally, regional integration in Africa has not gone further than what it was in 1960 when the idea was first mooted. This raises pessimism about the viability of African economic integration in an era of globalization, when the European Union (EU), for instance, prefers to deal with Africa under the Economic Partnership Agreement (EPAs) via a balkanized Africa (Fieldwork interview, 19 March 2014, South Africa).<sup>5</sup>

Perhaps, because of their mutual suspicions and desire for immediate accrual of national benefits, African governments are not fully committed to the issue of regional integration. Although they have signed regional agreements and established regional institutions, the structures and institutions necessary to propel integration are either non-existent or weak at the national level. Beyond these weaknesses, however, the persistent over-reliance by African governments on external developmental assistance and aid – whereas the continent's rich natural resource endowments remain untapped at national, regional and continental levels – are issues yet to be effectively addressed (Murithi 2008:2). Thus, Africa continues to be marginalised in the international arena (Murithi 2008:2).

Clearly, Africa's weak economic integration and development are linked to the workings of post-independence African states and their institutions of governance. In most cases, state weakness and poor leadership, divisive politics, prevalence of weak socio-economic policies, and lack of concern for the needs and welfare of citizens have given rise to intra-state and inter-state conflicts, which impact negatively on sub-regional and regional integration. These issues have often made the search for peace, stability, security and development elusive in Africa.

### **The African Union/NEPAD, APRM Framework: An Overview**

Are organizations such as the African Union/NEPAD and APRM effective responses to the regional economic integration and governance challenges in Africa? How? Since the 1990s, African leaders have made efforts to redesign and redirect development strategies in order to address the political and socio-economic challenges confronting the continent and to meet the changing demands of a globalising economy. Their efforts culminated in the establishment of the African Union whose Constitutive Act was adopted in 2000 at the OAU Summit in Lome, Togo and became effective in 2001 (AfriMAP 2009:4). The period of transformation from the OAU to the African

Union coincided with the formulation of the NEPAD initiative by some of the continent's leaders in promoting the drive for change in Africa. In 2001, the NEPAD initiative was approved for implementation by the African Union Heads of State and Government as Africa's blueprint action plan for development (NEPAD/ECA/OSAA 2012:X).

Together, both institutions were expected to provide the context and mobilisation platform for galvanising states towards overcoming economic, political and socio-cultural challenges as Africa marched to continental integration. To that extent, the discourse on African economic integration is closely intertwined and logically linked to the objectives of the AU and the NEPAD (Fieldwork interview, 12 December 2012, Kenya).<sup>6</sup>

An interviewee noted: 'both initiatives represent the "twin platforms" for Africa's integration and development in the new millennium.'<sup>7</sup>

Initiated in 2002 and established in 2003, the APRM – a product of the Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance adopted by the Assembly of Heads of State and Government at the first Summit of the AU – was integral to the implementation of NEPAD. APRM was designed to foster political stability, high economic growth, sustainable development and faster economic integration by encouraging the development of enabling policies, standards and practices across Africa. Thus, for African governments, good governance and socio-economic development are central to the vision of the African Union/NEPAD. The decision was therefore approved to integrate NEPAD into the structures and processes of the African Union and to establish the APRM as the instrumental framework through which the African governance and development reform agenda will be facilitated. The APRM seeks to assess the issue of governance, which has affected Africa's development since independence, and monitor African governments' commitments and compliance with the AU's Declaration to promote good governance. Hence, the APRM is thought to be a home-grown African programme established to bring about a change in Africa's governance processes in the quest for economic integration and socio-economic development. However, considering the critical political issues which the APRM aims to engage with, the African Union/NEPAD initiatives have attracted several debates among scholars and observers. Issues of contention on the AU/NEPAD have become prominent because of the problematic nature of African regionalism.

### **The Institutional Framework and Approach of the African Peer Review Mechanism**

The APRM was established in 2003 to address governance deficits (political, economic, and social) in African countries to facilitate political stability, sustainable development and regional integration. One interviewee noted that:

In creating the Mechanism as part of the NEPAD initiative, African leaders were conscious of the reality that there cannot be peace and security in the continent without socio-economic development and that there cannot be socio-economic development without peace and security...One cannot separate the 'political' from the 'economic'...the two must go hand in hand (Fieldwork interview, 17 June 2013, Addis Ababa Ethiopia).<sup>8</sup>

The mandate of the APRM is to encourage participating states to ensure that their policies and practices 'conform to the agreed political, economic and corporate governance values, codes and standards; and achieve mutually agreed objectives in socio-economic development contained in the AU Declaration' (APRM, MOU paragraph 6).

For member states of the APRM, the mechanism aims to 'encourage and build transformative leadership and constructive national dialogue, through an inclusive and participatory self-assessment process, and develop policies and practices that would lead to the attainment of the NEPAD objectives of political stability, high economic growth, sustainable development and accelerated sub-regional and continental economic integration' (APRM, Base Document paragraph 3). This envisaged that the principles of openness, transparency and inclusiveness of the APRM would improve the decision-making processes of government, empower national institutions and build trust and confidence between the government and the citizenry to collectively address their socio-economic challenges (Economic Commission for Africa 2008:XIV). The APRM provides an innovative approach for governments and the citizens to work together as partners to build a democratic, progressive and peaceful society, which would also attract foreign investors and development partners (ECA 2008:XIII).

The following APRM foundation documents articulate the principles and guidelines of the APR process and those which govern the activities of participating countries at the national level:

- (1) Memorandum of Understanding (MOU) on the APRM (NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU), the accession document for the APRM;
- (2) Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance (AHG/235(XXXVIII) Annex 1);

- (3) APRM Base Document (AHG/235(XXXVIII) Annex II);
- (4) APRM Organisation and Processes (NEPAD/HSGIC/03.2003/APRM/Guideline/ O&P);
- (5) Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the APRM (NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/OSCI); and
- (6) Outline of the Memorandum of Understanding on Technical Assessments and the Country Review Visit (NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/Outline) (AU/NEPAD 2003, 1).

The APRM continental institutions consist of the:

- (1) Forum of Heads of State and Government;
- (2) Panel of Eminent Persons;
- (3) APRM Continental Secretariat;
- (4) Group of independent experts.

The APRM partner institutions include the:

- (1) United Nations Economic Commission for Africa (ECA);
- (2) African Development Bank (AfDB); and
- (3) United Nations Development Programme (UNDP).

Together, these continental and partner institutions are responsible for the overall implementation of the APRM. In addition, member countries have also established Focal Points, National Governing Councils, Secretariats and Technical Research Institutions in their countries to liaise and work with the Continental Secretariat as stipulated in the APRM Guidelines.

The APRM is open to voluntary accession which indicates that member-states of the AU are under no obligation to participate. Its document also provides that a participating country may withdraw from membership by giving a notice to this effect to the APRM Secretariat (APRM, MOU paragraph 32). The APR process involves the conduct of periodic assessments and reviews of the overall governance structures and processes of participating countries to monitor compliance with those criteria which have been drawn from the NEPAD framework (Uzodike 2010/11:94). Basically, the APRM conducts its reviews on four focus areas: democracy and political governance, economic governance and management, corporate governance, and socio-economic development (see Table 1). By virtue of APRM membership, participating countries submit themselves not only to periodic peer reviews but also to commit necessary resources towards the success of such reviews,

and to undertake to be guided by agreed principles, goals, parameters and standards as articulated in the official documents of the APRM (AU/NEPAD 2003). The five stages marking the APR process consist of both the Country Self-Assessment Review and others by the APRM institutions. It is worth mentioning that the 'African Union and its organs such as the Peace and Security Council (PSC), Pan African Parliament (PAP), and the African Commission on Human and People's Rights are involved in the implementation of this continental mechanism' (Uzodike 2010/11:94).

Having conducted their Country Self-Assessment processes, member countries are expected to draw up a National Programme of Action (NPOA) to provide realistic policy measures and a timeframe to address identified problems emanating from the reviews (ECA 2008). Presently, 35 out of the 54 African Union member states are participating countries while 17 member states have been peer-reviewed. The APRM has been recognised within Africa and internationally as one of the most innovative programmes of NEPAD (ECA 2011c:V).

### **Africa's Quest for Regional Integration, Good Governance and Socio-economic Development**

*What are the key contributions of the African Peer Review Mechanism to regional integration and governance discourse in Africa?* Based on the founding objectives, the APRM has been strategically positioned to support and assist with the implementation of the African Union/NEPAD objectives. As regional programmes, NEPAD and the APRM aim to build developmental states that will transform the African continent. Indeed, as one interviewee noted: 'for as long as we have divisions in Africa; as long as national integration remains a challenge; as long as Africa is in dire need of accountable and responsible leadership; we need the APRM...' (Fieldwork interview, 1 February 2013, Nigeria).<sup>9</sup> The APRM monitors how member states abide by the principles underpinning the African integration process as well as the progress made in the implementation of regional and continent-wide programmes. An interviewee underscored the same point:

The African Union as the overall body works at the policy level. The AU has put in place certain elements to guide the process of continental integration. These are shared values. They are supposed to be overarching. NEPAD uses those AU policies to attract investments on a large scale to Africa. And, in order to serve as the 'referee' to make sure that countries are doing the right thing, you have the APRM which plays the role of a referee. The APRM sets standards and benchmarks for countries. So, the point is that, in actual fact, the APRM is separated from the AU because we don't want it to mix up. The APRM is going to play the role of

that referee, to look at the standards, to look at whether the benchmarks are being met; so that when those benchmarks are met you will see that Africa has a best practice which it is prepared to absorb. The APRM sets the tone for the environment. Now, the challenge is whether the APRM is actually performing. Otherwise, the APRM is a very very good idea. For instance, they monitor our elections to see whether they are credible because that is one thing that will settle whether there is peace or not... (Fieldwork interview, 17 June 2013, Addis Ababa, Ethiopia).<sup>10</sup>

Corroborating these assertions, another interviewee at the APRM Secretariat also noted:

Governance is our mandate... Africa needed to improve governance and that is the foundation of the mandate of the APRM – the need for common standards. APRM ensures that member states agree on common standards and frameworks. Countries are supposed to agree to the objectives of the APRM and that is how APRM promotes economic integration... We work behind the scenes with the sectors of the civil society. We speak to everyone. Civil societies in one country will speak with those in other counties – facilitating integration at the levels of peers and at the civil society level. There are integration frameworks now on the ground unlike in the past and one of them is the APRM... (Fieldwork interview, 2 July 2013, South Africa).<sup>11</sup>

The strength of the APRM – though initiated by governments – is that it deals directly with the people, the concerns of the people. People's views about governance in their countries are reflected in the APRM report.<sup>12</sup> One interviewee underscored the point that:

The APRM opens up a conversation across all levels of society, from the President down to the line ministries, civil servants, the corporate sector and the non-state sector. In many countries prior to APRM, these different groupings rarely interacted in any formal manner around governance issues and institutions in their country. The APRM has stimulated more systematic engagement by non-state sectors in the daily business of government than was previously either permitted or possible (Fieldwork interview, 9 October 2013, South Africa).<sup>13</sup>

The APRM has also been successful in bringing to public attention many 'cross-cutting' issues on governance that affect African countries (at varying degrees) such as: corruption, gender inequality, youth unemployment (NEPAD 2011:22), land use, electoral processes, management challenges, and managing diversity (SAIIA 2010:3). Member-states of the APRM develop their National Programmes of Action based on these cross-cutting issues and other challenges identified in their Countries' Review Reports. With the establishment of the APRM, Africa's civil society organisations appear to be getting more

involved in governance and development processes, and governments are becoming more conscious of the need to be accountable not only to their donors and development partners but also to their citizens (NEPAD 2011).

In addition, the APRM Review Process in some countries has served as an ‘early warning system on impending crises – the issue of management of diversity as manifested in election-related violence between ethnic groups in Kenya, and the challenge of xenophobia in South Africa’ (ECA 2011a:17). Although the warnings of the APRM go unheeded sometimes, the APRM National Programmes of Action are often helpful in providing directions for necessary action in the case of conflict within a member state (SAIIA 2010:3). As an interviewee noted:

The APRM is a good idea because what it does is that it reveals the extent of our development. It gives you a kind of guidance of the analysis of development – what have we covered; what do we need to cover. That is the strength of the APRM. And the APRM has made impact in that many countries have now acceded and you have very few countries that have not, so that then gives you really the impression of what it stands for. And many African governments are quite weary of being called out to say, we are not developing in certain areas, you know. Like for instance, one of the challenges that was revealed in the last APRM Review on South Africa was on xenophobia, and as a result of that, the South African government has been very sensitive to that and really has made efforts in ensuring that, say look, there are effective ways of addressing xenophobia and also saying that, let us have a re-look at this, because this is not xenophobia, it’s a form of foreign attacks on foreign individuals which are criminally induced, you know. Let’s look at these and address them properly and give them their proper names, yea. So, the APRM in that process is really really a good thing. Indeed, it is really a good thing (Fieldwork interview, 24 February 2014, South Africa).<sup>14</sup>

The peer review process provides a forum for African governments to learn from peers, and share experiences and best practices. The lessons and experiences gained from the peer review processes are also important to other African countries outside the APRM, Africa’s RECs and other stakeholders (NEPAD 2011:22). Therefore, it cannot be over-emphasised that peer learning, experience sharing and best practices shared by governments, and peer influence are necessary ingredients that will increase the pace of Africa’s economic and political integration (Tungwarara 2010:VIII). One interviewee underscored the same points:

The APRM has no direct role to play in integrating African states, however, it does provide a useful framework for understanding the issues which different states have in common. Case in point is the eight cross-cutting issues identified in 2008 based on the first seven APRM reports, which highlighted the common

challenges faced by almost all African nations. It [APRM] also provides a platform within which African states are able to dialogue on these common issues, explore and share unique and novel solutions to common challenges and reflect critically on the role of other states in supporting the governance processes of each member state (Fieldwork interview, 9 October 2013, South Africa).<sup>15</sup>

### Missing Links in the African Peer Review Process

*What are the key challenges to the implementation of the African Peer Review Mechanism? How can these challenges be effectively addressed?* Although the APRM has recorded some successes and has been applauded by many as a unique programme that is transforming the governance architecture in Africa, it has also received various criticisms and experienced many challenges. The latter – the challenges – constitute the missing links in the APR process which, if not addressed, may jeopardise the future of the initiative.

- First, there are arguments that the establishment of the NEPAD initiative and its APRM was motivated by the desire by African governments to attract more donor funds and that these programmes are not genuinely about promoting good governance and democracy. One interviewee noted:

NEPAD and APRM are a big joke essentially because they are offshoots and strategies of the highly dysfunctional African Union which, I argue, should leave issues of economic development and integration to the RECs. APRM is a caricature because the African governments are just using it to rub each other's backs to foster the illusion of good governance. NEPAD is cash-strapped, [a] white-elephant and largely donor-driven (Fieldwork interview, 20 June 2013, Kenya).<sup>16</sup>

In particular, good governance and democracy are concepts which have attracted various debates and contestations among scholars in Africa.<sup>17</sup>

- Secondly, the voluntary nature of participation and withdrawal from the APRM has been questioned and there is a growing consensus on the need for all African Union member states to accede to the APRM.
- Third, the APRM is, perhaps, constrained when it comes to sanctioning non-compliant member states – a pointer to the fact that state sovereignty remains a contentious issue in the APR process (Akokpari 2003:14). Moreover, member states are not bound to accept the outcomes of the APR process. This position has been exemplified in some of the countries which have been peer-reviewed (Akokpari 2010/11:79). As Adedeji (2004:246) asserts, 'peer review is not feasible in Africa, or anywhere else for that matter, where there is a lot of sensitivity about sovereignty and the heads of state tend to herd together like trade union leaders'. In fact, as one interviewee argued:

Currently, I don't think the APRM is really working. Who is evaluating who? We all know how most of them come to power. We know how most of them change the constitutions to stay in power. Who really has the morals and capacity to evaluate his colleague? Especially in West Africa – Gabon, Senegal; we know how the Senegalese President tried to stay in power even at the age of 80. Most of them know each other. So, 'who is evaluating who' is really a big problem... (Fieldwork interview, 21 June 2013, Addis Ababa, Ethiopia).<sup>18</sup>

- A general criticism, therefore, is that African governments are very good when it comes to policy formulation but, at the stage of implementation, the willingness and commitments diminish. And regional institutions do not have the power to sanction erring governments. One interviewee observed pessimistically:

African governments are full of rhetoric. There is no other continent that has the level of policy frameworks and programmes in every single sector. There is an anticorruption policy; there is the policy on human rights, elections and democracy; there is a programme on conservation of natural resources and all others. The continent has about 43 treaties touching on each and every aspect of human endeavours and these are supposed to be binding. But, where are they on the ground? (Fieldwork interview, 17 June 2013, Addis Ababa, Ethiopia).<sup>19</sup>

Clearly, the APRM experiences this 'gap between rhetoric and reality' (Akokpari 2003:13). Despite these challenges, however, there are other scholars and observers who are of the opinion that the APRM is a good idea, that its objectives may have been well conceived despite some weaknesses in the area of implementation. For instance, an interviewee noted:

APRM is important. APRM is something we need to the extent that it establishes standards that we voluntarily can hold on to on a comparative basis; standards which are difficult to impose from outside but which once we agree to, we can do all in our power, all in our means to try to meet up to... However, as good as it is, the pity of it all, in my own opinion, is that the APRM is not well publicised. I don't know whether to say it is not well adhered to. But, it is as if ever since it came into being with NEPAD, it has, in some countries, not been taken too seriously and I think Nigeria is one of those countries... This says a lot about how seriously on a continental basis, we are taking this APRM initiative. I would have assumed that at least, major indices or major areas of emphasis of the APRM initiative should also be reflected, on an annual basis, either in countries' annual budget or key initiatives such as the Transformation Agenda of this administration and also key policy initiatives of past administrations. I would have expected APRM's key goals and objectives to be reflected in them; but, unfortunately, they are not, and you know, that begs the question what is it all about... (Fieldwork interview, 31 January 2014, Nigeria).<sup>20</sup>

The assessments and assertions of experts raise key questions about the commitment and sincerity of African governments in ensuring the success of the APRM, and the integration of its policy frameworks into national policy processes. The APRM is also confronted with capacity and operational challenges. The issue of funding the APRM is a principal challenge; some members-states are handicapped with resources to implement NPoAs. It is equally concerning that most APRM member countries are not adhering to the specified timelines for reporting on the progress made in implementing their NPoAs (SAIIA 2010:5-6). These are areas in which civil society organisations are important agencies not only in holding governments accountable to keeping their promises and implementing policies which touch on the lives of citizens but also in monitoring objectives of regional programmes such as the APRM. However, Africa's civil society and their groups are not only constrained by challenges such as funding and lack of proper organisation and capacity, the structures put in place at national and regional levels for engaging with the civil society are weak (Landsberg 2012:10). As Mulikita (2005:9) asserts, 'to date, the principal criticisms directed at the APRM concept have been the lack of ownership by African citizens and the top-down approach, both at the continental level and within individual countries'.

Perhaps the question to ask at this point is: how popular is the APRM among ordinary Africans? How educated and informed are the African people on the objectives of the APRM and how can they exploit the opportunities provided by the AU/NEPAD and APRM? One aspect of the challenge is that:

There is scanty [sic] knowledge of the APRM and there is scanty information of what the APRM is particularly doing. The media is involved in the APRM processes, but the APRM process remains highly 'intellectualised', and to a large extent, has remained the reserve of students, researchers, and scholars. But the farmers, the peasants and the common man on the street do not know about the APRM. Moreover, the APRM processes are not clearly reflected in parliamentary activities of the different governments. (Fieldwork interview, 24 February 2014, South Africa).<sup>21</sup>

There is no doubt that popular participation which is the core principle of the APRM initiative is limited by the lack of adequate information. Beyond that, some African governments have deliberately put in place measures to curtail the participatory activities of civil society groups who they deemed to be meddling in governmental affairs, especially when they focus on issues considered to be the exclusive preserve of the government. These impediments question the participatory and inclusive processes associated with the APRM and the reality that the APRM Review Reports are reflective

of the views of the people. The APRM as an African Union initiative, therefore, is affected by the leadership problems in the continent. As one interviewee argued:

The problem Africa has... is that there's absolutely no leadership of the African continent! We need more leaders, not stronger men but more leaders that have got the good will to deliver on their promises of building stronger institutions that are more powerful than their own egos and their own agendas, and also to be more accountable; to have the courage more or less to follow through on all treaties at the continental level. We have accumulated so many things on paper... theory as to what should make this continent great, but we have failed to act upon them largely because of the lack of leadership... (Fieldwork interview, 4 October 2013, South Africa).<sup>22</sup>

### **Conclusion: APRM and the Future of African Integration**

Africa continues to lag behind its target of achieving successful regional integration and development despite several regional integration schemes around the continent. This article identified the salient issues in the discourse on regionalism in Africa and highlighted the governance deficiencies and socio-economic challenges which continue to present obstacles to regional integration and development initiatives in Africa. Highlighting the objectives of the African Union and the NEPAD initiatives, the article examined the institutional framework of the APRM, which was created specifically as an instrument for resolving identified governance challenges in furtherance of the AU/NEPAD integration agenda. The conclusion of this article, which aligns with general scholarly positions, is that despite its weaknesses and challenges, the APRM represents a valuable strategy with great potential to offer effective solutions to the slow pace of integration and development in Africa. However, the APRM will not succeed unless appropriate and realistic measures are put in place to strengthen the APR process. Bearing all that in mind, we proffer the following recommendations.

### **Recommendations**

This article takes the position that, indeed, suitable and sensible measures can be harnessed to strengthen the APR process in terms of both agency (of authoritative units and allies) and policy instruments. Specifically, we offer the following policy recommendations.

- **Role of African governments:** African governments need to show their sincerity and commitment to an effective APRM by committing the necessary financial and other resources towards implementing their APRM NPoAs and fulfilling other APRM obligations.

- **Role of the AU:** The African Union, as the umbrella organisation, needs to do more across national boundaries. Working with other stakeholders, the AU should endeavour to: popularise the APRM; deepen common understanding of the rationale for its establishment; and disseminate information effectively on what the APRM is actually doing, its achievements, and best practices on policies and governance. The APRM Review Reports should also be broadly accessible.
- **Role of the APRM:** African people are growing weary of the non-implementation of national and regional policies by the continent's political leadership. Increasingly across Africa, citizens want to see practical results, and how regional initiatives such as the APRM affect their lives and well-being in society. As such, the APRM needs to enhance its monitoring strategies to ensure that member states comply with agreed resolutions and policies in implementing continent-wide programmes of the African Union/NEPAD as well as their NPoAs. Optimists of the APRM are hopeful on a number of fronts such as that: the initiative would conduct.
- **The APRM should instill confidence and trust in the civil society, and support its quest to assume its position as an agent of change in the continent.** Therefore, the APRM needs to: focus more attention on human capital formation and development; and address human security issues towards empowering the civil society and bridging the gap between the state and society in Africa. There is need for more education and sensitisation of the African people on the opportunities provided by the APRM. This would require the efforts of all stake-holders – especially CSOs – to be effective.
- **Role of APRM Continental Secretariat:** The APRM Continental Secretariat needs to be more innovative in its media strategies to publicise the APRM in the languages understood by citizens. As a people-driven strategy, more conferences, seminars and workshops on the APRM promoted by the CSOs, the media and APRM's strategic partners, would enhance the APR process and reduce the negative perceptions and feelings about the APRM.
- **Role of civil society organisations (CSO):** The contributions made by civil society organisations to Africa's governance and development processes cannot be over-emphasised and such efforts need to be consolidated. The effective mobilisation of Africa's human resources towards enhancing their participation in governance and for development purposes is vital for the region but presents a major challenge for civil society which is a valuable instrument for achieving

the much needed development in Africa. CSOs need to be proactive and be properly organised in engaging with regional institutions such as the APRM. CSOs can form networks and coalitions across the continent to collaborate, share experiences and learn from peers on how to engage more effectively and enhance participation at national, sub-regional and regional levels. Indeed, African CSOs need to develop more interest in APRM issues and be willing to exploit the political spaces created for them to engage with government.

### Policy Instruments

- The AU (APRM) can facilitate the participatory interest of CSOs in the APR process by creating or enhancing project-funding opportunities for participating groups.
- African educational sectors should be more directly relevant to the needs of their publics and societies. As such, there is a need to redefine the concept of civil society to include tertiary institutions (and all sectors and groups in society). For instance, one interviewee noted:

Institutions of higher education need to be integrated into the APRM processes. Indeed, they can play major roles particularly in addressing the methods, challenges and opportunities related to the methodology on collecting information and assessing information on the APRM. (Fieldwork interview, 24 February 2014, South Africa).<sup>23</sup>

- The APRM should include in its policy agenda, the positions reached at different workshops advocating increased roles for national parliaments of member states in the APRM structures and processes.
- The AU should strengthen the APR process by making accession to the APRM mandatory for all its member states.
- The presence of the African Union (as the mother organisation) and its various organs – such as the Pan African Parliament, the Peace and Security Council (PRC) and the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOC) – should be felt more with respect to giving support to the APR process.
- Finally, more needs to be done in the aspect of coordinating and harmonising the programmes and policies of the African Union, NEPAD and APRM to achieve the overall objectives of a strong, united, peaceful and prosperous African continent.

APRM Thematic Area	Objectives	Defining Goals
Democracy and political governance equality.	To promote democracy and good political governance as essential elements for poverty reduction and sustainable development. Emphasis is placed on popular participation, political rights and equality.	Providing a delineated framework where citizens enjoy the same rights and there is agreement on the constitutional instrument for sovereignty; putting in place mechanisms for the prevention and resolution of conflicts and ensuring stability and security; establishing representative and accountable government; a strong private sector capable of playing an important role in a self-sustained development; a strengthened civil society.
Economic governance and management	Promote macroeconomic policies that support sustainable development; implement transparent, predictable and credible government economic policies; promote sound public finance management; fight corruption, drugs and narcotics, and money laundering; accelerate regional integration by participating in the harmonization of monetary, the participating states.	Good economic governance, including transparency in financial management as an essential element for promoting economic growth and eradicating poverty. Promoting market efficiency, controlling waste in public spending, using natural resources efficiently, consolidating democracy and encouraging the flow of capital to the private sector.
Corporate governance	Provide an enabling environment and effective regulatory framework for economic activities; ensure that corporations act as good corporate citizens with regard to human rights, social responsibility and environmental sustainability; promote the adoption of codes of good business ethics in achieving the objectives of the company; ensure that corporations treat all stakeholders (shareholders, employees, communities, suppliers and customers) in a fair and just manner; provide for accountability of corporations, directors and executives.	Good corporate governance characterized by certain distinct features: discipline, transparency, independence, accountability, fairness and social responsibility. These ethical principles, values and practices are in line with broader social and economic goals to benefit all citizens.
Socio-economic development	Promote self-reliance and build capacity for sustainable development; accelerate socio-economic objectives to achieve sustainable development and poverty reduction; strengthen policies, delivery mechanisms and outputs in key social development areas (including education for all, combating of HIV/AIDS and other communicable diseases); ensure affordable access to water, energy, finance (including micro-finance), markets and ICTs to all citizens, especially the poor; progress towards gender equality, particularly equal access to education for girls at all levels; encourage broad-based participation in development by all stakeholders at all levels.	Recognize efforts made and progress accomplished in the design of appropriate policies and service delivery mechanisms in the key areas of social development. Acknowledging that poverty can only be effectively tackled through the promotion of democracy, good governance, peace and security as well as the development of human and physical resources.

**Source:** Compiled from ECA (2008) and NEPAD (2011:20)

## Notes

1. 50 interviews were held for the study. Respondents included officials of the African Union, NEPAD and APRM; Pan African Parliament; UNECA; civil society organisations, media houses, academia and doctoral students. Interviews were held between December 2012 and March 2014.
2. Interview with Professor P1, United States International University of Nairobi, Kenya, 20 June 2013.
3. Interview with AUC 1, a senior official at the African Union Commission, Addis Ababa, Ethiopia. Date: 5 August 2013.
4. Interview with EISA 1, a senior official of the Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, EISA, Johannesburg, South Africa. Date: 9 October 2013.
5. Interview with Professor (P2), University of Cape Town, South Africa. Date: 19 March 2014.
6. Interview with Professor (P3), University of Nairobi, Kenya. Date: 12 December 2012.
7. Interview with a senior official at the NEPAD Planning and Coordinating Agency, Midrand, South Africa. Date: 2 July 2013.
8. Interview with AUC 2, a senior management official at the African Union Commission Addis-Ababa, Ethiopia. Date: 17 June 2013.
9. Interview with APRM 1, a former chairperson of the APRM Panel of Eminent Persons. Date: 1 February 2013.
10. Interview with AUC 3, a senior official at the African Union Commission, Addis Ababa, Ethiopia. Date: 17 June 2013.
11. The respondent is APRM 2, a senior official at the APRM Secretariat, Midrand, South Africa. Date: 2 July 2013.
12. Interview with APRM 1, 1 February 2013.
13. Interview with EISA 1, 9 October 2013.
14. Interview with ACCORD 1, a senior official at the African Centre for Constructive Resolution of Disputes. Date: 24 February 2014.
15. Interview with EISA 1, 9 October 2013.
16. Interview with P1, United States International University of Nairobi, Kenya. 20 June 2013.
17. Among the questions often asked about these concepts are: Who defines what constitute (s) 'good governance' in Africa? How should the concept of democracy be defined considering the Africa's political-economic realities?
18. Interview with a senior lecturer at the Hawassa University, Addis-Ababa, Ethiopia on 21 June 2013.
19. Interview with AUC 2, 17 June 2013.
20. Interview with a high-level official at the Nigerian Institute of International Affairs. Date: 31 January 2014.
21. Interview with ACCORD 1, 24 February, 2014.
22. Interview with a senior official of the Open Society Initiative for Southern Africa, (OSISA), Johannesburg, South Africa on 4 October 2013.
23. Interview with ACCORD 1, 24 February 2014.

## References

- Adedeji, A., 2002, History and Prospects for Regional Integration in Africa, paper presented at the Third Meeting of the African Development Forum, Addis Ababa. 5 March.
- Adedeji, A., 2004, 'NEPAD: Yet Another Plan, Another Initiative and New Partnership?' In B. Onimode (ed.) *African Development and Governance in the 21st Century: Looking Back to Move Forward – Essays in Honour of Adebayo Adedeji at Seventy*, London and New York: ZED Books.
- Adetula, V.A.O., 2004, Regional integration in Africa: Prospect for Closer Cooperation Between West, East and Southern Africa, paper presented at the Meeting of IDASA/FREDSKORPSET Research Programme – Governance and Democracy, Parktonian Hotel, Braamfontein, Johannesburg, South Africa, 2-4 May.
- Adogamhe, P.G., 2008, Pan-Africanism Re-visited: Vision and Reality of African Unity and Development, *African Review of Integration*, 2(2).
- AfriMAP, 2009, Strengthening Popular Participation in the African Union: A Guide to AU Structures and Processes, Oxfam and AfriMAP.
- Agubuzu, L.O.C., 2004, Regional Economic Integration: A Development Paradigm for Africa. In B. Onimode (ed.) *African Development and Governance in the 21st Century: Looking Back to Move Forward – Essays in Honour of Adebayo Adedeji at Seventy*, London and New York: Zed Books, pp.192-4.
- Akokpari, J., 2003, The OAU, AU, NEPAD and the Promotion of Good Governance in Africa. Occasional Paper 14, Electoral Institute of Southern Africa.
- Akokpari, J., 2010/11, Politics and Governance in Africa. In K.G. Adar, M.K. Juma, and K.N. Miti (eds.) *The State of Africa – Parameters and Legacies of Governance and Issue Areas 2010/11*. Pretoria, South Africa: Africa Institute of South Africa, pp. 69-82.
- APRM, 2003, Memorandum of Understanding (MOU), [NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU].
- APRM, 2003, Base Document, [AHG/235(XXXVIII) Annex I1].
- AU/NEPAD, 2003, Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the African Peer Review Mechanism (APRM), NEPAD/APRM/Panel2/country/10-2003/Doc 7.
- Collard-Wexler, S., 2006, Integration Under Anarchy: Neo-realism and the European Union, *European Journal of International Relations* 12, 6 September, SAGE Publishers.
- Economic Commission for Africa, 2008, African Peer Review Mechanism (APRM) Handbook for African Civil Society, Addis Ababa, Ethiopia: ECA.
- Economic Commission for Africa, 2010, Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra-African Trade, Addis-Ababa, Ethiopia: ECA.
- Economic Commission for Africa, 2011a, Progress Report on the Implementation of the African Peer Review Mechanism (APRM), Second Meeting of the Committee on Governance and Popular Participation (CGPP), United Nations Conference Centre, Addis Ababa, 9-10 March.

- Economic Commission for Africa, 2011b, Capturing the 21<sup>st</sup> Century: African Peer Review Mechanism (APRM) Best Practices and Lessons Learned, Addis-Ababa: Addis Ababa, Ethiopia: ECA.
- Economic Commission for Africa, 2011c, Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy Making, Addis Ababa, Ethiopia: ECA.
- Gibb, R., 2009, Regional Integration and Africa's Development Trajectory: Meta-theories, Expectations and Reality, *Third World Quarterly*, 30(4). Routledge: Taylor and Francis Group, pp. 701-721.
- Haas, E., 1971, The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys and Anguish of Pre-theorising. In L.N. Lindberg and S.A. Scheingold (eds.) *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hartzenberg, T., 2011, Regional Integration in Africa. Staff Working Paper ERSP-2011-14. Economic Research and Statistics Division, World Trade Organisation, pp. 1-8.
- Lamberte, M.B., 2004, Part of 1 Programme to Support Regional Economic Cooperation in Asia. High Level Certificate on Asia's Economic Cooperation and Integration. 1 -2 July, ADB Headquarters Manila, Philippines, p. 4.
- Landsberg, C., 2012, Reflections on the African Union After Decade One: Looking Back in order to Look Forward, *Africa Insight*, 42(3), pp. 1-11.
- Mulikita, N.M., 2005, NEPAD's African Peer Review Mechanism (APRM), Bureaucratic Reform and the Challenge of Wealth Creation in Africa. Paper prepared for the African Association for Public Administration and Management, 26th annual roundtable conference, Whitesands Hotel, Mombasa, 7-11 March.
- Murithi, T. 2008, Contextualising the Debate on a Union Government for Africa. In T. Murithi, Towards a Union Government for Africa – Challenges and Opportunities. Monograph Series 140, Institute for Security Studies.
- NEPAD, 2011, NEPAD – A Continental Thrust: Advancing Africa's Development, Midrand, South Africa: NEPAD Planning and Coordination Agency.
- NEPAD/ECA/OSAA, 2012, Africa's Decade of Change – Reflections on 10 Years of NEPAD, Midrand, South Africa: NEPAD Planning and Coordination Agency.
- Okeke Uzodike, U., 2010/11, Pan-African governance architecture: Prospects and future. In K.G. Adar, M.K. Juma and K.N. Miti (eds.) *The State of Africa – Parameters and Legacies of Governance and Issue Areas, 2010/11*, Pretoria, South Africa: Africa Institute of South Africa, pp. 87-100.
- Okeke Uzodike, U., 2009, The Role of Regional Economic Communities in Africa's Economic Integration: Prospects and Constraints, *Africa Insight*, 39 (2), pp. 26-42.
- Qobo, M., 2007, The Challenges of Regional Integration in Africa: In the Context of Globalisation and the Prospects for a United States of Africa, Institute of Security Studies, Paper 145.
- South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2010, The African Peer Review Mechanism: Progress and Prospects, Occasional Paper No. 59, SAIIA Roundtable.
- Tungwarara, O., 2010, The African Peer Review Mechanism: A Compilation of Studies of the Process in Nine African Countries, Johannesburg, South Africa: Open Society Initiative for Southern Africa.



*Afrique et développement*, Vol. XLI, No. 2, 2016, pp. 71–96

© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, 2017 (ISSN : 0850-3907)

## **Pour une meilleure intégration des institutions informelles dans les stratégies de développement en Afrique : une approche néo-institutionnelle**

Brahim El Morchid\*

### **Résumé**

Dans le souci d'améliorer leurs résultats économiques et de construire des stratégies de développement, la plupart des pays africains se sont engagés dans un processus de réformes économiques et politiques, et ce, depuis le début des années 1980. Ces réformes, de type libéral, n'ont pas eu les effets positifs escomptés, car trop étroitement focalisées sur les mécanismes de marché. Et elles ont été décidées et mises en application sans tenir compte des contraintes et des réalités locales alors qu'elles devaient être le résultat d'un long processus qui tient compte des structures locales, des mentalités, des habitudes comportementales, des croyances culturelles et religieuses, des normes coutumières, etc. A travers un exercice pratique de rapprochement entre les contraintes informelles et les contraintes formelles, nous montrerons que les rares pays africains qui ont réalisé des résultats économiques satisfaisants sont ceux qui ont relativement réussi à intégrer les normes des institutions informelles dans leurs stratégies de développement. Il s'agit en particulier du Botswana, du Ghana, de l'Afrique du Sud et du Maroc. Les arguments avancés serviront, peut-être, comme base à l'élaboration d'un modèle de développement inclusif et durable pour le continent africain.

### **Abstract**

In order to improve their economic performance and build development strategies, most African countries have embarked on a process of economic and political reform since the early 1980s. These liberal reforms have not had the expected positive effects because they focused too closely on market mechanisms. And they were decided and implemented without taking into account local constraints and realities while they should be the result of a long process that considers local structures, mentalities, behavioral habits, cultural and religious beliefs, customary norms, etc. Through a practical exercise of comparison between informal constraints and formal constraints, we will show that the few African countries which have achieved satisfactory economic results are those that have relatively succeeded in integrating the norms of informal institutions into their development strategies. They include Botswana, Ghana, South Africa and Morocco. Arguments put forward may serve as a basis for the development of an inclusive and sustainable development model for the African continent.

---

\* GREF, Faculté de Droit, Marrakech. E-mail : [morchid\\_brahim@yahoo.fr](mailto:morchid_brahim@yahoo.fr)

Depuis le début des années quatre-vingt, et par souci d'améliorer leurs résultats économiques, les pays africains se sont engagés dans un vaste processus de réformes économiques. Ayant un caractère libéral, ces réformes étroitement focalisées sur les mécanismes de marché n'ont pas eu les effets positifs escomptés. Le niveau de développement de la plupart des pays africains demeure insuffisant et inégal.

En fait, ces réformes ont été décidées et mises en application dans l'urgence, sans tenir compte des contraintes et des réalités locales. Or si l'on regarde l'évolution du niveau de développement de certains pays émergents (Corée du Sud, Indonésie, Chili, etc.), on se rend compte qu'il est le résultat d'un long processus qui tient compte des structures locales, des mentalités, des habitudes comportementales, des croyances culturelles et religieuses, des normes coutumières et des habitudes ; en somme, de ce que North appelle les institutions informelles. Dans ces pays, les réformes d'inspiration libérale ont été la « traduction » logique des structures et des normes sociales dans lesquelles la population se reconnaît. Mais dans les pays africains, les réformes ont été brutalement imposées aux populations locales. Un grand fossé sépare les nouvelles règles de marchés (les institutions formelles) des réalités locales (les institutions informelles). Pire encore, les réformes libérales ont eu un effet destructeur sur certaines règles informelles, pourtant anciennes de plusieurs siècles.

Relevant essentiellement de la nouvelle économie institutionnelle, plusieurs travaux (Rodrik 2003 ; Acemoglu, Johnson & Robinson 2001 ; Hodgson 1998) ont mis l'accent sur les institutions informelles en tant que composantes fondamentales du processus de développement de certains pays asiatiques et d'Amérique latine. Dans le contexte africain, bien que le terrain d'étude soit propice, les travaux de ce type sont rares. D'après Hyden (2006), « l'Afrique est le meilleur point de départ pour l'étude des institutions informelles ». On comprend dès lors l'importance cruciale qu'il y a à relancer le débat sur la question de l'intégration des règles informelles lors de l'élaboration et de l'implémentation des stratégies de développement en Afrique.

Notre objectif consiste à mener un exercice analytique sur les voies par lesquelles les institutions informelles influencent le processus de développement en Afrique. Pour y parvenir, nous adopterons l'approche de l'économie néo-institutionnelle. Nous mettrons l'accent sur les différentes contraintes humainement inventées qui régissent les interactions politiques, économiques et sociales dans le contexte africain. L'hypothèse fondamentale que nous soutenons est que le processus de développement inclusif en Afrique passe nécessairement par des changements qui doivent être le fruit d'une construction et/ou d'un apprentissage social.

Le reste de cet article est organisé comme suit : la première section rappelle la définition, l'origine et les dimensions des institutions informelles. La deuxième section synthétise les différents courants de pensée qui ont analysé la relation entre les institutions informelles et le niveau de développement. La troisième section présente une réflexion sur les stratégies inclusives de développement en Afrique. Une attention particulière est accordée aux interactions entre les institutions formelles et les institutions informelles. Enfin, la conclusion générale présente une synthèse et quelques enseignements pouvant servir de repère pour mieux orienter l'intégration des institutions informelles dans les stratégies de développement en Afrique.

### **Les institutions informelles : de quoi parle-t-on ?**

#### ***Définition des institutions informelles***

Relevant de la théorie de la société, le terme « institution informelle » paraît très ambigu. Il a été utilisé dans la littérature pour caractériser plusieurs aspects de la vie sociopolitique ; certains ont une connotation positive (certaines règles coutumières, certaines normes sociales entraînant des formes d'entraide, valeurs culturelles, etc.) ; d'autres ont plutôt une connotation négative ou particulariste (clientélisme, corruption, favoritisme, organisations mafieuses, etc.). Naturellement, une telle ambiguïté ne manquera pas de produire des coûts analytiques graves, car limitant la capacité des chercheurs à construire et à tester des théories (Levitsky 2003:7).

Dans le cadre de l'approche de l'économie néo-institutionnelle, les institutions informelles désignent généralement un ensemble de normes non écrites qui structurent les interactions sociales et règlent la conduite des différents acteurs en marge des canaux officiellement constitués. Aussi, et contrairement aux institutions formelles (constitutions, lois, règlements, contrats écrits, etc.), leur degré d'opérationnalisation ou d'implémentation est-il très élevé. Ostrom (2005) parle à ce propos de « règles en vigueur » (*rules in force*). Cela n'est guère étonnant lorsqu'on sait que ce type d'institutions est profondément ancré dans le passé de la société et inclut des éléments comme les conventions, les normes sociales, les traditions, les coutumes, la religion et la morale (North 1990).

Formées par les croyances communes de la société (les normes sociales, les conventions et les règles morales), les institutions informelles déterminent le comportement des individus et des organisations. Elles incarnent les croyances partagées par les individus de la même société. D'après Morgan (1997:491), « les institutions informelles se réfèrent aux routines, aux structures de comportements identiques, aux habitudes et aux conventions plus ou moins implicites ». Une fois acceptées par les membres de la société, elles sont difficilement modifiables.

Pour l'institutionnaliste américain Veblen (1899), les institutions informelles se réfèrent aux « habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers de l'individu et de la société à un moment donné ou à un point donné de l'évolution sociale dans une communauté ». De leur côté, Helmke et Levitsky (2004:727) assimilent les institutions informelles à un ensemble de « règles partagées socialement, habituellement non écrites, créées, communiquées et contrôlées en dehors des circuits officiels ». Elles se créent, se renforcent et communiquent en dehors des canaux officiels.

D'après Lauth (2000), les institutions informelles constituent un baromètre qui permet de mesurer le décalage entre l'attitude attendue des individus du fait de leur position au sein de l'institution et leur attitude réelle. C'est la jauge qui permet de comprendre le différentiel entre un comportement propre aux normes institutionnelles et une attitude qui s'en écarte.

En se référant aux travaux de Baechler (2008:97), il est possible de classer les institutions informelles en trois catégories : les conventions sociales, les règles morales contrôlées par les individus, et les normes sociales qui sont imposées par les membres de la société ou le groupe. La première catégorie (les conventions sociales) se rattache aux modes d'action socialisés, implicites, impersonnels et anonymes (Reynaud 2004:83). Ayant pour fondement une justification sociale commune, ces conventions représentent des solutions à des problèmes récurrents de coordination au sein de la société (Lewis 1969). Elles traduisent donc la régularité dans le comportement des membres de la société en matière de recherche de solutions rapides à des problèmes communs et répétitifs, ce qui est de nature à réduire les coûts de transaction.

La deuxième catégorie (les règles morales) découle d'un ensemble de sentiments, d'idées, de croyances et de préceptes de conduite (Durkheim 1893) qui contribuent à la construction des comportements socialement bénéfiques. Elle aide les individus à s'adapter à la vie sociale, au temps et au milieu auxquels ils appartiennent. Il s'agit généralement des règles auxquelles les individus doivent obéir et qui expriment une réalité collective passée et présente et sont fonction de l'organisation sociale des peuples. Ces règles émergent de façon spontanée au fur et à mesure que les membres de la société apprennent que l'utilité du comportement de coopération mutuelle est supérieure à long terme à celle du comportement égoïste (Egorova-Legon 2013:126). Aussi ce type de contraintes a-t-il un caractère conditionnel, car la coopération d'un individu est généralement conditionnée par celle des autres.

La dernière catégorie, en l'occurrence, les normes sociales, guide le comportement social des individus. Il s'agit « d'un ensemble de règles [...] qui s'imposent de manière plus ou moins forte aux individus et groupes sociaux selon la société dans laquelle ils se trouvent » (Durkheim 1967).

Elles sont intériorisées par les individus et jouent un rôle d'intégration via les valeurs communément partagées et respectées par les membres de la société. Aussi les normes sociales sont-elles assorties d'un système de contrôle social qui débouche sur des sanctions, qui peuvent être positives (lorsque les individus se conforment à la norme) ou négatives (lorsqu'ils ne s'y conforment pas). Ces normes sont généralement légitimées par le système de valeurs en vigueur dans la société (Beitone 2009:345).

Pour Blau (1964:253), « les normes sociales constituent la matrice qui forme les relations sociales entre groupes et individus. Ces normes sont institutionnalisées et perpétuées de génération en génération ». Leur production est généralement le fruit d'un marchandage entre les membres de la société, mais surtout le produit des structures dominantes du pouvoir.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le concept « d'institutions informelles » diffère de celui « d'organisations informelles ». En fait, tout comme les institutions formelles (l'ensemble des règles écrites) se distinguent des organisations formelles (les acteurs reconnus, comme les partis politiques, les syndicats, les ONG, etc.), les institutions informelles (les règles non écrites) s'opposent aux organisations informelles telles que la mafia, les clans, les réseaux de parenté, etc. Cela revient donc, à la suite de North (1994:361), à faire une distinction entre « règle du jeu » et « joueurs » ou acteurs.

### **Les origines des institutions informelles : émergence réactive vs émergence spontanée**

Bien qu'un grand nombre d'auteurs ait identifié les institutions informelles et évalué leurs effets, rares sont ceux qui ont examiné la question de savoir pourquoi elles apparaissent et comment elles évoluent. Dans le cadre de l'analyse institutionnelle formelle, les mécanismes de création des règles ont généralement un caractère officiel, et les acteurs qui créent ces règles sont relativement faciles à identifier (les hommes politiques, les cadres, les juges, les partis politiques, les groupes d'intérêt, etc.). En revanche, dans le cas des institutions informelles, le processus d'élaboration des règles est moins clair et les acteurs clés, de même que les procédures, sont plus difficiles à repérer.

Les institutions informelles émergent pour diverses raisons et de plusieurs manières. Deux approches peuvent être évoquées pour expliquer cette émergence : l'approche réactive et l'approche spontanée. Selon la première approche, les institutions informelles sont endogènes aux structures institutionnelles formelles. Elles émergent en réaction aux incitations produites par les règles formelles. Qu'elles soient créées pour « combler les lacunes », pour atténuer les effets, ou encore pour se substituer aux règles formelles, ces institutions sont le fait d'acteurs motivés par l'amélioration des résultats

issus du fonctionnement des structures formelles. Parmi ces acteurs, il y a lieu de citer les bureaucrates, les partis politiques, les syndicats et les législateurs.

Selon la deuxième approche, les institutions informelles émergent indépendamment des structures institutionnelles formelles. Elles sont le résultat d'un processus de changement social assez long et complexe. L'apprentissage collectif y joue un rôle considérable, à travers l'imitation et l'innovation sociale (Mantzavinos *et al.* 2004). En raison de la suprématie des relations personnelles, certains groupes sociaux comme les confréries religieuses réussissent à stabiliser les anticipations et à imposer la discipline rien qu'à travers la mobilisation des normes sociales (Ostrom *et al.* 1994).

Par ailleurs, certains auteurs comme Knight et Calvert (1995) réduisent le rôle des institutions informelles à de simples solutions aux problèmes qui surviennent suite à l'échec ou à l'inexistence d'institutions formelles. L'émergence de ce type d'institutions est souvent expliquée par leurs effets supposés (la solution au problème d'asymétrie informationnelle ou encore les gains d'efficacité qu'elles produisent), ce qui revient à négliger l'identification des mécanismes par lesquels elles se créent et se développent.

Helmke et Levitsky (2004:18) soulignent la nécessité de dépasser l'approche historique et l'approche fonctionnaliste de l'émergence des institutions informelles. Ils préconisent d'aller au-delà du « quoi » et du « pourquoi » des institutions informelles pour identifier le « qui » et le « comment ». Une première étape dans l'explication de l'émergence d'une institution informelle consiste alors à identifier les acteurs et les groupes qui les façonnent. À l'instar des institutions officielles, les institutions informelles sont généralement créées dans un contexte où le pouvoir et les ressources sont inégalement répartis, et comme leurs homologues formels, elles ont tendance à produire des gagnants et des perdants (Knight & Calvert 1995).

Une deuxième étape consiste à identifier le mécanisme ou le processus par lequel les institutions informelles sont créées. Ainsi, dans certains cas, l'apparition de ces règles peut être comprise comme un processus décentralisé ou de type « *bottom-up* », dans lequel un grand nombre d'acteurs est appelé à se coordonner. Dans d'autres cas, tels que la création de pactes informels ou d'arrangements de partage du pouvoir, l'émergence des institutions informelles est analysée comme un processus de type « *top-down* » dans lequel la conception stratégique est pilotée par un petit groupe d'élites. Dans d'autres cas encore, l'apparition d'institutions informelles peut être considérée comme un processus historique dont les structures sont le produit d'une série de conflits et de compromis. À titre illustratif, Katzenstein (1996:197) fait valoir que les normes de modération et de flexibilité au sein des forces de sécurité japonaises étaient d'abord le produit d'un conflit sociopolitique intense

à la suite de la Seconde Guerre mondiale, et que ces normes ont ensuite été renforcées par le succès économique de l'après-guerre.

Sur un autre registre, et contrairement aux institutions formelles, les institutions informelles ne peuvent évoluer que de manière incrémentale sous l'influence des nouvelles conditions de vie et suivant un processus le plus souvent en dehors du contrôle des individus. Ainsi, d'après North (2004:76), « les institutions informelles évoluent selon des modalités encore imparfaitement connues et ne se prêtent donc généralement pas à des manipulations délibérées de la part des humains ». Il est en effet plus facile de changer les lois sur les investissements que les valeurs sociales dans un pays particulier.

L'ignorance de cette réalité sociale conduit à l'universalisation des institutions et donc à la remise en cause des différences de facteur humain. En fait, les institutions informelles constituent un pont entre les faits antérieurs, les réalités du présent et les perspectives d'avenir. Elles facilitent non seulement l'interprétation des faits passés, mais aident surtout à la construction du fil conducteur qui explique les actions d'aujourd'hui par les habitudes de penser et d'agir enracinées dans le passé. De la même façon, la structure institutionnelle du futur est conditionnée par les modes de comportement dominants actuellement (Egorova-Legon 2013:63).

### ***La dimension idéologique et culturelle des institutions informelles***

À la lumière de la littérature existante (North 1981 ; Williamson 2000 ; Ostrom 1994, etc.), il semble clair que les institutions informelles ont une forte dimension idéologique et culturelle<sup>1</sup>. Dans ses écrits, North a beaucoup insisté sur l'importance de ces deux variables dans l'évolution institutionnelle. Il souligne, entre autres, que l'idéologie est un facteur essentiel pour comprendre les institutions informelles. En effet, dans l'hypothèse de l'imperfection des marchés et de rationalité limitée, l'idéologie peut aider à comprendre la façon dont les membres d'une société perçoivent le monde (North 1981:49). Elle peut également aider à réduire l'ampleur des comportements à caractère opportuniste (North 1981:53). En fait, les agents sont souvent incapables d'élaborer un « modèle » correct du fonctionnement de l'économie et ne disposent pas toujours d'informations leur permettant de lui apporter les corrections nécessaires (*feedback informationnel*). Ils ont donc recours à leurs idéologies.

North (1994) estime que la capacité des individus à améliorer l'efficacité des institutions dépend de leurs croyances et de leurs modèles mentaux, influencés par l'acquisition sociale cumulative des connaissances qui n'est autre que la culture. Pour lui, « l'apprentissage est un processus incrémental filtré par la culture » (North 1994:364). Il affirme que « la culture fournit l'explication clé de la *path dependence* » (North 1994:364). Il souligne aussi

l'effet cumulatif des anticipations adaptatives (North 1990:95). Plus les institutions perdurent, plus les agents croient en leur permanence et s'y adaptent en conséquence.

Guiso *et al.* (2006:2) soulignent que les institutions se définissent essentiellement par la culture, qui correspond à un système de « croyances et de valeurs habituelles qu'une ethnie, une religion et un groupe social transmettent de génération en génération à tous leurs membres de manière équitable ». Pour Williamson (2000:597), la culture constitue le fondement ultime des institutions formelles et possède une emprise durable sur celles-ci. Quant à Landes (1998), il estime que la culture enracinée dans une société façonne l'action collective ainsi que le comportement des acteurs publics et, par conséquent, la qualité de ses institutions formelles. De son côté, Greif (2008) considère que la culture est une sorte d'échafaudage qui maintient les institutions formelles. On comprend dès lors que les règles formelles n'ont aucune valeur si elles ne sont pas conformes aux normes culturelles de la société ; sinon, les personnes ne seront aucunement incitées à les respecter ou à les faire respecter. Mais si la culture a une connotation négative (culture d'intolérance et de xénophobie par exemple), elle peut ralentir l'évolution des institutions formelles, pourtant nécessaires à l'amélioration des performances économiques d'un pays.

À ce niveau de réflexion, il convient de préciser le rapport qu'entretient l'idéologie avec la culture. En effet, il semble que ces deux concepts entretiennent plutôt un rapport d'inclusion : le premier a un caractère individuel, alors que le second est partagé. L'idéologie paraît donc comme une composante essentielle de la culture. Selon Facchini et Melki,

Il existe une relation d'inclusion entre idéologie et culture. Les idéologies individuelles font partie de la culture. Elles ne sont pas extérieures à la culture. La culture comme système de valeurs et croyances peut même se définir par rapport à l'idéologie. Elle est le plus petit dénominateur commun des idéologies individuelles. Cela permet de rappeler qu'une culture est toujours instable, car composée d'une multitude d'idéologies individuelles qui ne se recouvrent pas forcément. Il y a une grande dispersion des idéologies individuelles. La culture ne fait que masquer cette dispersion. Facchini et Melki (2010:6)

### **L'importance des institutions informelles pour le développement : les thèses en présence**

Signalons de prime abord que l'essentiel des travaux théoriques se rapportant à l'impact des institutions informelles sur le développement provient d'auteurs non économistes, en particulier les politologues comme Robert Putnam (1993), les historiens comme David Landes (1998) et les sociologues comme Max Weber (1904). Les économistes se sont plutôt penchés sur la relation

entre les institutions formelles et le développement. Or le cadre des « institutions comme règles » (*institutions-as-rules*) est très utile à l'examen de diverses questions d'ordre économique, comme la production, l'échange et la répartition, car il mobilise des outils d'analyse et des mécanismes sophistiqués (les incitations, la coordination, les coûts de transactions).

Deux thèses se sont longtemps opposées dans les débats, parfois très vigoureux, se rapportant à la question de l'impact des institutions informelles sur le développement. La première thèse, dominante, soutient que dans toutes les circonstances, « les institutions informelles » sont utiles pour le développement économique. La seconde thèse avance l'idée selon laquelle certaines institutions informelles constituent plutôt un frein pour le développement, surtout dans le contexte des économies pauvres.

### ***Les institutions informelles : une aubaine pour le développement***

La conception d'un impact positif des institutions informelles sur le niveau de développement est partagée par beaucoup d'auteurs. La réputation, la ponctualité, la confiance, le respect de la parole donnée, la tolérance, la discipline sont autant de règles informelles pouvant servir pour améliorer le climat des affaires. Elles font partie d'un ensemble de caractéristiques qui réduisent les coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts associés à l'organisation et au respect des contrats. Elles contribuent également à restreindre au minimum les incertitudes. De ce fait, si elles sont en harmonie avec les règles formelles, les institutions informelles peuvent aider à l'affectation des ressources vers les secteurs les plus efficaces (Krasznai & Winikel 1995).

Si l'on considère la croissance économique, qui constitue la locomotive du développement, elle implique souvent des mutations économiques et sociales importantes à la fois au niveau sectoriel et au sein des firmes. Comme le note Pierre Maillet (1979:67), « Le prix de la croissance est aussi une acceptation du changement ». En effet, les préférences des agents économiques doivent être compatibles avec les exigences d'une croissance soutenue. De même, des caractéristiques humaines comme la réputation et la confiance constituent un véritable atout protégeant les contrats et autorisant des relations de long terme favorables à la croissance économique. Ainsi, selon Mokyr (2008:17), « Dans l'Angleterre du XIXe siècle, l'actif le plus important d'un homme d'affaires fut certainement sa réputation comme « gentleman » même s'il n'était pas un gentleman de naissance ou par son activité ».

En général, les pays dans lesquels les autorités ont imposé des règles formelles sans tenir compte des institutions informelles n'ont pas connu le développement (Williamson 2009). Les performances économiques d'un pays sont donc fortement corrélées aux modes de cohabitation entre les

institutions formelles et informelles. Selon Easterly, les règles formelles doivent être construites en tenant compte des contraintes informelles. Autrement, il est fort probable que les premières seront ineffectives pour la simple raison qu'elles ne pourront se constituer en institutions. En d'autres termes, une règle formelle n'a aucune valeur si les membres de la société ne sont pas motivés à la respecter ou à la faire respecter.

Les institutions informelles « à connotation positive » ou licite peuvent constituer un levier essentiel au décollage économique et jouent alors un rôle de premier plan dans les stratégies de développement. Comme le souligne Ostrom (2005), les règles relevant des institutions informelles sont vitales pour la réussite des programmes de politiques économiques. Et elles ont beaucoup plus de chances de s'appliquer dans les pays pauvres, ceux qui sont dotés d'institutions formelles de mauvaise qualité. En effet, dans ces pays, les citoyens s'organisent souvent de façon collective pour créer des activités mutuellement bénéfiques. L'entraide, les aides familiales et le capital social relèvent de la solidarité informelle organisée, qui constitue la pierre angulaire des systèmes informels de sécurité sociale dans les pays en développement. La multiplication des groupes de microcrédits, d'épargne communautaire et d'assurance-maladie communautaire témoigne de la grande variété de structures organisationnelles que ces aides peuvent prendre. Dans d'autres cas, les institutions informelles, en particulier l'autorité morale des chefs de village, peuvent aider à résoudre des conflits à travers un système traditionnel de médiation. Ceci est particulièrement important dans les pays où le pouvoir du gouvernement formel est peu crédible ou limité.

Des auteurs comme Commons (1999) et North (1997) considèrent que la coutume occupe une place centrale dans le processus de changement institutionnel, et donc du développement. Ces auteurs partent de l'idée selon laquelle une bonne partie des activités a un caractère routinier. Dans ces conditions, ce sont les règles coutumières (entendues au sens d'habitudes collectives) qui sont généralement utilisées en guise de solutions, car elles reposent sur « des expériences passées pour lesquelles il existe des règles qui constituent une mémoire des pratiques efficaces et fournissent une sécurité aux anticipations » (Corei 1995:34). En fait, la prise en compte de la coutume comme règle informelle facilite la coordination, nécessaire pour l'émergence d'un ordre social. Elle offre également une assurance à tout législateur qui, de la sorte, serait plus serein quant à l'efficacité d'une nouvelle règle formelle.

Un autre groupe d'auteurs insiste plutôt sur l'importance de la religion comme stimulant de la création des conditions d'un développement économique équitable (Noland 2005 ; Hull & Bold 1994). Les croyances religieuses peuvent aider à l'émergence d'un climat de confiance et de

tolérance, décisif pour protéger les droits de propriété. Ainsi, dans une étude empirique mobilisant 300 cultures, Hull et Bold (1994) obtiennent une corrélation positive et statistiquement significative entre le degré de développement des sociétés et le développement de la doctrine religieuse relative à l'au-delà et aux actions socialement bénéfiques qu'il faut accomplir pour s'y assurer une place heureuse (rôle de la religion). La religion a notamment pour but de définir et de protéger les droits de propriété inhérents à une économie et favorise donc, toutes choses égales par ailleurs, le développement économique.

### ***Les institutions informelles : un frein pour le développement***

Cette thèse est soutenue essentiellement par les tenants du patrimonialisme. Un intérêt particulier est alors accordé aux institutions informelles à connotation négative ou à ce qu'O'Donnell (1996) appelle : « les institutions informelles particularistes » (*Particularistic Informal Institutions*), qui trouvent leur sens dans des phénomènes comme le clientélisme, le favoritisme, le népotisme, le tribalisme, la politique des clans et la corruption. Lauth (2000) qualifie ces institutions de « parasites ». Quant à Olivier De Sardan (1984), il préconise l'expression « d'institutions informelles illicites ».

Une corruption largement répandue semble constituer un obstacle à la croissance, et de surcroît au développement économique. Cela passe par divers mécanismes. En premier lieu, la corruption agit comme une taxe sur l'entrepreneuriat et l'activité productive, décourageant ainsi l'investissement (Aernoudt 2003). En deuxième lieu, la corruption pousse les entreprises vers les opérations spéculatives et vers le secteur informel, contribuant ainsi au développement des activités de recherche de rente. En troisième lieu, la corruption affaiblit l'intervention de l'État en réduisant les recettes fiscales (Tanzi & Davoodi 1997), pourtant nécessaires pour financer les dépenses dans des secteurs stratégiques comme l'éducation et la santé. Dans cette optique, Mauro (1997) et Gupta *et al.* (2002) soutiennent l'idée que les dépenses d'éducation sont insuffisantes dans les pays à forte corruption. Or la réduction de telles dépenses affecte négativement le revenu futur, entravant par la même occasion le développement humain. Selon une étude réalisée par la Banque mondiale en 1999, les dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire en Ouganda ont triplé durant la période 1991-1993 sans que les taux d'inscription aient augmenté. Une enquête auprès de 250 écoles a montré que plus de 70 pour cent des dotations en capital avaient été mal affectées. Le même phénomène a été observé au Maroc entre 2009 et 2012. Le programme d'urgence, qui prévoyait l'élargissement de l'offre scolaire et l'augmentation du taux de scolarisation et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, a tourné à l'échec. Un budget conséquent a été

dépensé pour des résultats assez mitigés. Et un grand nombre d'académies régionales d'éducation et de formation ont eu du mal à justifier leurs dépenses.

Pour ce qui est des autres phénomènes (népotisme, favoritisme et clientélisme), ils ont souvent été étudiés dans le cadre du capitalisme de copinage ou « *crony capitalism*<sup>2</sup> ». Les règles écrites sont largement contournées au profit d'arrangements personnels entre l'élite au pouvoir et certains groupes d'intérêts économiques, en particulier les hommes d'affaires. Les pratiques du favoritisme, du népotisme et du clientélisme font que tout le monde n'est pas égal devant la loi. Selon le statut des personnes, les règles sont modelées « à la carte ». Le contrôle des capitaux est alors concentré entre les mains d'une minorité de familles proches des élites au pouvoir. Cela crée des problèmes d'agence pouvant conduire à une mauvaise allocation des ressources et à une mauvaise performance économique (Morck *et al.* 2005).

La mauvaise allocation des ressources provient également des comportements de recherche de rente (*rent seeking*), qui constituent l'un des corollaires du capitalisme de copains. De tels comportements se manifestent à travers la violation des règles du marché, ce qui donne naissance à des activités non productives (Bhagwati 1987:129). Les rentes les plus usuelles prennent généralement la forme de discriminations flagrantes en matière d'accès au financement, aux informations, aux autorisations, aux marchés publics et aux débouchés extérieurs.

Sur un autre registre, Easterly et Levine (1997) soulignent que le faible niveau de développement s'explique non seulement par des variables économiques classiques (faible taux de scolarisation, déficit public, distorsion des marchés de change, déficit infrastructurel, etc.), mais aussi par le handicap que représentent certaines institutions informelles. Ils soulignent, entre autres, que la forte diversité ethnique est responsable, en partie, du malaise économique que connaît le continent africain. En effet, en situation de diversité culturelle avancée, chaque groupe est porteur d'une religion, d'une langue, de rituels, d'habillements, de choix alimentaires, de valeurs éthiques et de normes sociales. Chaque individu s'identifie aux membres de son groupe et se différencie des membres des autres groupes. Le groupe sera alors utilisé comme instrument pour réaliser des intérêts privés. Le comportement de recherche de rente qui en résulte pénalise la création des richesses. Dans le même ordre d'idées, Aoki (2006) montre que la diversité culturelle serait à l'origine d'un sentiment de méfiance. Un tel sentiment nuirait à la spécification des droits de propriété et à la mise en œuvre de la loi. En revanche, l'homogénéité culturelle aide à fluidifier les échanges et à réduire les coûts des contrats. D'autres auteurs comme Haug (1967) et Reynolds (1985) sont arrivés à la même conclusion, à savoir un impact

négalif de la diversité culturelle sur la croissance, et ce, en recourant à une analyse multicritère sur des échantillons de pays en développement. De son côté, Landes (1998) considère que les valeurs culturelles qui incitent à l'intolérance, à la xénophobie et à la fermeture d'esprit par rapport aux autres constituent un véritable obstacle au développement économique.

Dans une étude empirique, Putnam (1993) explique la différence de développement entre le sud et le nord de l'Italie par des différences culturelles. Ainsi, dans le sud de l'Italie, caractérisé par une sorte de « collectivisme », la coopération entre les individus est souvent basée sur les liens de parenté, ce qui a pour conséquence de réduire le respect de la population pour les normes de droit et l'attachement aux règles informelles qu'elles prônent. En revanche, les populations du Nord, plus « individualistes », sont bien préparées à se lier entre elles via la constitution de groupements d'intérêts communs (associations, ONG, coopératives, etc.) au sein desquels les liens interpersonnels entre les individus tendent à être faibles. Ceci encouragerait l'engagement civique, de même que le respect des règles de marchés et des normes de vie, autant de conditions nécessaires au développement économique.

Enfin, dans une étude sur les perspectives du développement mondial, l'OCDE (2012:252) souligne que les institutions informelles peuvent certes améliorer la répartition des risques et la protection sociale au niveau local, mais qu'elles peuvent également se révéler contre-productives. Lorsque la solidarité envers les autres membres de la communauté ne relève pas du libre choix, mais d'une obligation sociale, elle se transforme rapidement en une sorte de « taxe de réussite ». Si par exemple les normes sociales contraignent un paysan à partager le fruit de son travail avec sa famille étendue, comprenant parfois même des parents éloignés, sa motivation au travail et sa propension à épargner en vue de financer des investissements futurs peuvent être fortement entravées. Dans ces conditions, on comprend que les institutions informelles de « partage » peuvent éroder l'incitation à l'investissement et induire des comportements opportunistes, et ce, en raison de l'absence de l'obligation de réciprocité (Plateau 2000).

### **Vers des stratégies inclusives de développement en Afrique**

Par stratégies inclusives de développement, nous entendons un processus qui consiste à veiller à ce que toutes les variables pertinentes soient incluses lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions prioritaires en vue de promouvoir durablement le développement économique et social d'un pays. Certaines de ces variables relèvent des institutions formelles ; d'autres sont plutôt régies par des règles informelles.

***Bref aperçu sur l'évolution des stratégies de développement en Afrique***

Au cours de ces cinq dernières décennies, les stratégies de développement en Afrique ont subi d'importantes mutations. De telles mutations constituent le résultat de l'interférence d'un ensemble de facteurs internes comme la situation politique, le lobbying, la culture, les normes sociales et la conjoncture financière. Elles constituent également le résultat de l'influence accrue exercée par des facteurs externes, en particulier la pression des institutions financières internationales.

Le poids de chacun de ces facteurs varie en fonction de l'évolution du contexte. Une lecture de l'histoire économique du continent africain permet de dégager quatre périodes principales ; chacune s'inscrit dans un contexte précis, qui en détermine les conditions générales et les performances.

La première période, que nous qualifions de « période d'étatisation », correspond à la décennie soixante. Il s'agit d'une période caractérisée par la conquête de la souveraineté économique, entre autres, dans le domaine industriel et commercial. En effet, à l'aube de l'indépendance, les pays africains se sont trouvés dans une situation où les activités productives étaient contrôlées principalement par des colons. Le processus de décolonisation a donné lieu à une forte implication des États africains dans la sphère économique.

La stratégie de développement de l'époque était axée principalement sur l'industrie de substitution aux importations, qui visait à faciliter l'émergence d'une classe d'entrepreneurs dynamiques et à parvenir à une structure productive intégrée. Cela était d'autant plus nécessaire que les pays africains n'étaient pas suffisamment dotés en devises et n'étaient pas non plus en mesure de garantir des débouchés pour leurs produits manufacturés. En outre, un intérêt particulier a été accordé à la mise en valeur des structures internes et à leur intégration dans le processus de développement.

Durant cette période, l'intervention très marquée des États africains dans la sphère économique a été institutionnalisée à travers l'adoption d'un système de planification de type « indicatif », et parfois même un dirigisme économique très étendu. Et ce sont naturellement les hauts fonctionnaires des États qui étaient chargés de l'implémentation des politiques industrielles et commerciales contenues dans les plans de développement. Ce choix n'était pas fortuit, en raison de la forte légitimité acquise par ces fonctionnaires, mais aussi par les politiciens au pouvoir, suite à leur forte implication dans la guerre d'indépendance.

En dépit de l'insuffisance des ressources humaines et financières, les résultats de cette première période étaient globalement encourageants. Vers la fin des années soixante, les premiers signes d'industrialisation commencent

à apparaître dans un continent dominé encore par des structures économiques essentiellement agraires.

La deuxième période couvre la décennie soixante-dix. Elle peut être qualifiée de « période de décollage raté » pour l'Afrique. En effet, sous l'effet de l'amélioration des termes de l'échange et de la baisse du loyer de l'argent sur le marché international, la conjoncture était globalement favorable au décollage économique. L'accent est alors mis sur la nécessité de doter les économies africaines de grands projets et en même temps de faciliter l'insertion sur les marchés extérieurs. Ainsi, par souci de passer d'une économie agricole à une économie industrielle, et en raison de l'aubaine financière créée par la valorisation des cours des matières premières et l'accès facile aux emprunts extérieurs, beaucoup de pays africains se sont engagés dans des programmes d'investissements industriels à outrance. Naturellement, cette tentative d'industrialisation à grande échelle n'a pas eu le succès escompté. Deux facteurs se sont conjugués pour expliquer ce résultat décevant comparativement aux pays asiatiques : la faiblesse de la demande interne et la très forte dépendance de ces industries vis-à-vis de l'extérieur.

Parallèlement, tout en continuant à promouvoir la stratégie de substitution aux importations, beaucoup de pays africains se sont lancés dans une nouvelle stratégie : celle de la valorisation des exportations. Cette nouvelle stratégie industrielle consiste en l'utilisation d'avantages particuliers comme la main-d'œuvre bon marché et les matières premières pour installer une industrie tournée exclusivement vers le marché extérieur. Fondée sur l'intégration dans la division internationale du travail, cette stratégie devrait constituer une bonne solution pour les pays africains. D'une part, la valorisation des exportations ne nécessitait aucune réforme structurelle – lesquelles réformes sont souvent douloureuses. D'autre part, la transformation des produits primaires apportait une valeur ajoutée substantielle, au bénéfice du pays exportateur. Néanmoins, la mise en application de ce modèle de développement industriel s'est heurtée à de sérieux obstacles. Citons, à titre d'exemple, la politique protectionniste des pays importateurs et la faiblesse de la marge bénéficiaire due à la nécessité d'importer des intrants à prix souvent élevés.

Les résultats enregistrés durant cette deuxième période étaient globalement décevants. Mal conçus et peu compatibles avec les besoins réels des populations, les projets d'investissements à outrance ont eu un effet désastreux sur les finances publiques de la plupart des pays africains. Ces pays ont alors plongé dans le doute. Outre le surendettement, ils ont largement recouru à la planche à billets (création monétaire sans contrepartie), ce qui a provoqué une inflation galopante. Et c'est dans ce contexte de crise que les économies africaines commencent à se désarticuler.

La troisième période correspond à la décennie quatre-vingt. Elle a été marquée par la mise en place de la première génération des réformes. Le principal objectif était le rétablissement des équilibres macroéconomiques et la maîtrise de l'inflation. Elle s'est traduite, entre autres, par des mesures d'austérité budgétaire et de rigueur monétaire. Mais rapidement, cette politique de stabilisation sera complétée par la mise en place du programme d'ajustement structurel. À la gestion traditionnelle de la demande, s'ajoutent des objectifs à moyen et long terme, impliquant des actions sur l'offre. Les pays africains se sont engagés à mettre en œuvre des réformes structurelles : restructuration du secteur public, privatisation, relance de l'offre exportable, libéralisation des prix des biens et services, établissement d'un système de change favorisant l'ouverture des économies, instauration de nouvelles lois favorables au capital étranger, etc.

Les réformes économiques ont été mises en place dans un contexte difficile, caractérisé par l'amplification de la crise et l'incapacité des gouvernements des pays africains à y faire face pour des raisons d'asphyxie financière et de gouvernance. Le recours aux institutions financières internationales est devenu inévitable. Et ce sont d'ailleurs ces institutions (Banque mondiale et FMI) qui ont entamé, encadré et supervisé l'application de cette première génération de réformes en Afrique.

Certes, cette première génération de réformes a permis le rétablissement progressif de l'équilibre budgétaire dans la majorité des pays l'ayant appliquée. Mais l'une de ses conséquences néfastes demeure l'aggravation du déficit en matière d'offre de services sociaux. La croissance faible et irrégulière enregistrée en Afrique s'est accompagnée d'une régression des conditions sociales. D'une part, la baisse du revenu moyen par habitant a été plus sensible pour les secteurs les plus pauvres de la population que pour l'ensemble de l'économie. D'autre part, on a assisté dans certains pays à un processus d'« égalisation par le bas » d'une grande partie des revenus des ménages, du fait de la baisse des salaires réels et de la disparition de l'écart de revenu entre les salariés et les petits agriculteurs et/ou artisans, ce qui a fait passer de nombreux ouvriers urbains en dessous du seuil de pauvreté (El Morchid 2010:61).

La principale critique formulée à l'encontre du programme d'ajustement structurel est qu'il n'a pas tenu compte des structures économiques et sociales internes des pays africains. Il s'agit d'un programme imposé « par le haut » sans aucune concertation avec les populations concernées.

La quatrième et dernière période, qui va de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix à nos jours, s'inscrit dans une logique de continuité et de correction. Ainsi, dès la fin de l'application du programme d'ajustement structurel, et afin de parachever et d'accompagner le processus de restructuration de leurs économies, les pays africains se sont lancés dans

une nouvelle phase de réformes dites de « seconde génération ». Le but était de créer les conditions propices à l'émergence d'une économie de marché, d'assainir le paysage politique et social et d'asseoir les règles d'une bonne gouvernance. La révision de la constitution, l'organisation d'élections présidentielles et/ou législatives, la révision des lois régissant le cadre légal des affaires, la modernisation de l'appareil judiciaire, le renforcement des droits de l'homme sont autant de mesures prises par la majorité des pays africains dans le cadre de cette seconde génération de réformes. Il s'agit là globalement des mesures visant à améliorer la qualité des institutions formelles, qualité qui constitue l'une des conditions majeures pour la réussite des réformes économiques d'inspiration libérale. Ce corpus de mesures s'inscrit naturellement dans le Consensus de Washington.

Si la plupart des pays africains ont sensiblement amélioré les indicateurs de liberté politique et les capacités de gestion macroéconomique, ils ne sont toutefois pas parvenus à inverser suffisamment les fortes tendances patrimonialistes et clientélistes qui marquent leur culture économique et politique. Aussi la démocratie procédurale mise en place n'a-t-elle pas pu remplir les fonctions de la démocratie de valeur, qui constitue la véritable garantie des « *capabilités* », c'est-à-dire les capacités que déploie chaque individu pour poursuivre librement ses objectifs.

### ***Inscription des règles informelles dans les stratégies de développement en Afrique***

Il est généralement admis que les institutions informelles sont nées pour répondre aux limites des institutions formelles. Elles apparaissent surtout quand les règles formelles n'arrivent pas à intégrer certaines situations ou bien lorsqu'elles sont muettes devant des circonstances particulières. Comme nous l'avons souligné auparavant, beaucoup d'auteurs institutionnalistes ont souligné l'importance de la prise en compte des institutions informelles licites dans toute tentative de création de nouvelles règles. Ceci est d'autant plus légitime que « ce sont les modèles mentaux des acteurs qui vont dessiner les choix » (North 1997:25).

L'un des freins au développement de l'Afrique se trouve à ce niveau. L'expérience a montré qu'en Afrique comme ailleurs, une règle formelle n'a aucune chance de s'appliquer correctement si le citoyen n'est pas incité à la respecter ou à la faire respecter. Il importe alors de savoir si les nouvelles institutions formelles fonctionnent en opposition ou en harmonie avec les institutions informelles (Nee 1998 ; Pistor 1999). Dans le système occidental par exemple, les institutions informelles (habitudes comportementales, coutumes, normes sociales, croyances culturelles...) et les institutions formelles (droits de propriété, règles légales, marchés, organisations, contrats...) sont liées et se renforcent mutuellement (Hodgson 1998).

Dans le contexte africain, il est possible de parler de dualité institutionnelle. En effet, les règles formelles importées rentrent souvent en contradiction avec les normes informelles. Elles n'engendrent pas de comportements récurrents sur la base d'anticipations partagées, et ce, en raison de leur faible degré d'ineffectivité. Ce constat est largement partagé par des auteurs ayant analysé les institutions informelles en Afrique. Ainsi, dans sa fameuse explication de la cohabitation dichotomique entre le formel et l'informel dans les pratiques en Afrique, Terray (1987) souligne non seulement l'importance des règles non écrites, mais aussi leur prépondérance dans l'édification des choix et la construction des préférences.

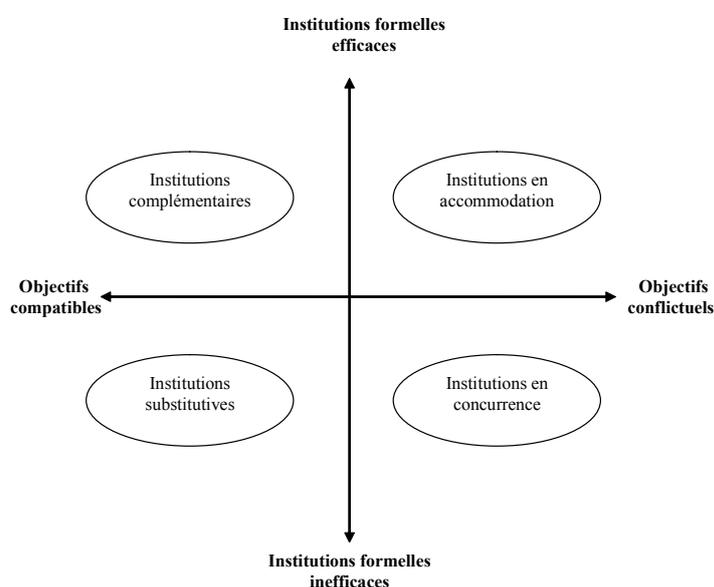
S'appuyant sur les travaux de Lauth (2000), de Helmke et de Levitsky (2004), il est possible de construire une typologie visant à donner un sens aux éléments distinctifs entre ces deux types d'institutions dans le contexte africain. Cette typologie est basée sur deux critères : l'efficacité des institutions formelles et le degré de compatibilité entre les objectifs fixés par les acteurs (c'est-à-dire ce qu'ils cherchent à atteindre en utilisant une règle informelle particulière) et les résultats probables générés par les institutions formelles.

La combinaison de ces deux critères permet de distinguer quatre types d'institutions informelles : les institutions « complémentaires », les institutions « substitutives », les institutions « en accommodation » et les institutions « en concurrence » (Figure 1). Le premier type (*complementary informal institutions*) correspond à des institutions créées et utilisées dans un environnement où les règles écrites sont régulièrement et efficacement appliquées, associées à des objectifs compatibles avec les résultats probables générés par l'application de ces mêmes règles. Ainsi, lorsque l'appareil institutionnel légal est efficace, les institutions informelles facilitent la prise de décision et la coordination. Elles contribuent généralement à résoudre des problèmes qui ne sont pas explicitement traités par les règles formelles. De telles institutions peuvent être considérées comme cohérentes, efficaces et pérennes.

Le rôle des institutions informelles complémentaires est primordial pour un pays donné, car elles complètent et stimulent les institutions formelles préexistantes. C'est le cas de nombreuses normes et procédures qui permettent aux administrations et autres organisations complexes de fonctionner correctement. Un bon exemple est celui de l'allégeance qui nourrit la monarchie, voire tout le système politique au Maroc. D'inspiration religieuse, cette généalogie sacrée confère la légitimité au souverain, contribuant ainsi à la préservation d'un équilibre politique et social qui constitue un préalable à la relance économique. De même, en Afrique du Sud, la danse fut incontestablement la voix et l'expression intelligente d'un

peuple opprimé sous l'apartheid. Et après l'effondrement de ce système en 1990, la danse a continué à façonner la société sud-africaine. Elle constitue le point focal d'un nouveau discours politique qui symbolise les revendications entre les différentes classes et se transforme en mémoire sociale corporelle (D'Argenti 2004).

**Figure 1 :** Typologie des institutions informelles



**Source :** Helmke et Levitsky (2004:728)

Le deuxième type d'institutions informelles est qualifié de « substitutif » (*substitutive informal institutions*). Il est le produit de la combinaison de deux conditions : des institutions formelles inefficaces et des objectifs conformes aux résultats attendus générés par lesdites institutions. Ainsi, compte tenu de la cohérence des objectifs, les institutions informelles viennent se substituer aux règles formelles initialement envisagées. Il s'agit en fait d'un ensemble de règles non écrites mises en place et utilisées par des acteurs qui n'ont pas pu obtenir les résultats espérés du fonctionnement des institutions formelles. Celles-ci sont généralement jugées incomplètes, instables, inadéquates et de mauvaise qualité (cas des pays où les structures de l'État sont faibles), et alors seules les institutions formelles guident les différents acteurs. Ce type de structures est temporellement instable et ne peut être considéré comme efficace à long terme.

Un premier exemple concerne le fonctionnement des institutions électorales au Kenya et au Zimbabwe. En raison de leur manque de crédibilité, les institutions formelles de résolution des litiges électoraux dans ces deux pays ont été systématiquement ignorées, surtout en 2007 pour le Kenya et en 2008 pour le Zimbabwe. Les fonctionnaires de chaque gouvernement central et l'opposition ont alors choisi de résoudre les conflits post-électoraux en recourant à des accords de « *gentleman* ». Un deuxième exemple a trait au *guanxi* chinois (les relations personnelles informelles). Selon Hongying (2000), les institutions juridiques chinoises sont généralement inefficaces ou hors propos. Les investisseurs étrangers ont dès lors tendance à se fier à cette institution informelle, jugée plus crédible et plus efficace. Bien que le *guanxi* contredise les institutions formelles, il se substitue aux institutions de l'État en prévoyant des mécanismes de coordination, d'exécution et de règlement des différends (Robert 2011). Un quatrième exemple concerne le marché de crédits en Afrique. N'ayant pas (ou très peu) accès au marché formel de crédits, des personnes économiquement pauvres se mobilisent souvent pour mettre en place un système alternatif. Elles peuvent par exemple créer une entité de microcrédit régie par un ensemble de règles qui prescrivent les conditions de prêt et d'emprunt et la manière dont ces règles seront appliquées. Elles peuvent également recourir aux tontines, qui constituent dans beaucoup de pays africains de véritables institutions de solidarité traditionnelle. Un dernier exemple porte sur les fondations pieuses (*Waqf* en arabe) qui caractérisent beaucoup de pays africains de confession musulmane comme le Maroc, l'Égypte et le Soudan. Il s'agit d'une donation pieuse faite à perpétuité par un particulier ou une organisation à une œuvre d'utilité publique. Le bien donné en usufruit est dès lors placé sous séquestre et devient inaliénable, afin de le faire fructifier et d'en donner le bénéfice aux plus démunis.

Le troisième type d'institutions informelles correspond à celles qui sont « en accommodation » ou « adaptatives » (*accommodating informal institutions*). Il s'agit d'une catégorie particulière d'institutions créées et utilisées dans un environnement caractérisé par la présence de règles formelles efficaces, associées à un grand décalage entre les objectifs fixés par les acteurs et les résultats probables générés par les institutions formelles existantes (objectifs conflictuels). Ces institutions peuvent être considérées comme une stratégie de « second choix » pour les acteurs qui n'apprécient pas les résultats générés par les règles formelles et qui sont incapables de les modifier. Dans ces conditions, elles procèdent à la violation de l'esprit, mais pas du contenu de ces règles, et ce, à travers l'apaisement ou l'atténuation de leurs effets. Ce faisant, elles contribuent souvent à concilier les intérêts des acteurs clés avec les arrangements institutionnels formels existants.

Une telle structure institutionnelle est efficace temporellement, mais incohérente et ne peut donc pas être pérenne. Elle est censée évoluer vers la situation de cohérence des objectifs afin de survivre.

Dans le contexte africain, ce type d'institutions voit souvent le jour lorsque les règles écrites sont difficiles à respecter et que les coûts liés à leur changement sont élevés. Les parties concernées s'engagent alors dans un processus d'adaptation. Les règles pratiques d'attribution des marchés publics dans beaucoup de pays africains constituent un bon exemple d'institutions informelles en accommodation. En effet, les procédures réglementaires d'attribution des marchés sont souvent respectées (Code des marchés publics). Les notes explicatives sont publiées, les dossiers sont examinés, l'ouverture des plis s'effectue en public, etc. ; bref, le contenu de la loi est respecté. Néanmoins, l'esprit de la loi peut facilement être violé si la commission de sélection recourt à des notations techniques très subjectives dans le but de favoriser un soumissionnaire particulier. Un deuxième exemple concerne des phénomènes sociaux comme la prostitution ou la consommation des boissons alcoolisées dans les pays africains de confession musulmane. Bien que ces pratiques soient strictement interdites par la loi, elles sont largement répandues au sein des sociétés et les autorités publiques préfèrent souvent adopter un comportement laxiste. Un tel comportement s'explique essentiellement par le coût politique élevé qu'impliquerait le changement des lois.

Enfin, le quatrième type d'institutions informelles est dit « en concurrence » (*competing informal institutions*). Cela correspond à une situation dominée par des institutions formelles non performantes ou inefficaces et dans laquelle les acteurs poursuivent des objectifs qui sont en contradiction ou en conflit avec les résultats. Dans ce genre de situation, les institutions informelles incitent à la violation des règles formelles puisqu'elles structurent le comportement de façon incompatible avec les règles formelles. Pour suivre une règle, chaque acteur est alors incité à violer celles établies par les autres. Ses préférences vont généralement aux normes enracinées dans la société plutôt qu'aux nouvelles règles, jugées nuisibles à son bien-être. Le clientélisme, la politique clanique, le favoritisme et le patrimonialisme s'insèrent parfaitement dans ce type d'institutions informelles.

Les institutions informelles « en concurrence » sont une caractéristique majeure du contexte post-colonial en Afrique, là où les institutions formelles importées n'ont pas réussi en raison de leur incompatibilité avec l'environnement socioculturel. Le mariage forcé des petites filles dans certaines sociétés africaines conservatrices constitue un bon exemple de fonctionnement de ce type d'institutions. En effet, pour la majorité des pays africains, la loi interdit expressément ce type de pratique, mais la réalité est tout autre. Les lois officielles sont souvent ignorées en faveur des normes

sociales et religieuses, qui priment et qui considèrent le mariage précoce comme une *sunna* (pratique du prophète) et une sorte d'assurance contre le célibat. Le mariage forcé des petites filles est un acte banal dans certains endroits du continent comme le nord du Nigeria, le Soudan du Sud et le nord du Mali. En dépit de l'arsenal juridique mis en place, les petites filles continuent de subir non seulement la pression sociale du mariage, mais également des actes de violence (l'excision, le viol, les travaux forcés, etc.).

Un autre exemple concerne le comportement des fonctionnaires africains. Dans une étude sur l'administration publique du Ghana, Robert (1975) a constaté que la plupart des fonctionnaires ont tendance à croire qu'ils paieraient un coût social important, en particulier la perte du statut social, s'ils adhéraient aux règles bureaucratiques imposées par l'État, au détriment des normes traditionnelles (les liens de parenté, l'entraide familiale, etc.), qui les obligent à offrir des faveurs non seulement aux membres de leurs familles, mais aussi aux autres membres de leurs communautés (Robert 1975). Au Ghana, comme d'ailleurs partout en Afrique, il semble que les liens interpersonnels sont tellement forts qu'ils permettent de dissimuler ou de contourner les règles écrites (les lois), au profit des intérêts d'un groupe ou d'une communauté particulière.

La description de ces quatre types de relations témoigne de l'importance de la prise en compte de la structure institutionnelle dans son ensemble pour analyser son influence sur le développement économique. La cohérence des institutions formelles et informelles détermine le degré et le mode de leur application, et donc leur poids plus ou moins significatif dans la vie de la société. Cette classification devient d'autant plus importante que les institutions n'ont pas un caractère statique. La modification des institutions formelles, par exemple, sans adaptation des institutions informelles, peut affecter négativement les résultats économiques. Les institutions informelles « complémentaires » ou « en accommodation », qui garantissent l'application efficace des règles légales, peuvent se transformer en institutions « de concurrence » ou « de substitution », qui gênent la stabilité, la légalité et la garantie des droits en contribuant en même temps à l'augmentation des risques de violence.

### Conclusion

Au terme de cette réflexion, il semble que le développement de l'Afrique est largement conditionné par des institutions formelles et informelles bien coordonnées et efficaces. Modifier uniquement les lois, sans mécanismes d'application prenant en compte les règles informelles, pourrait même créer des coûts encore plus élevés pour les bénéficiaires potentiels. On comprend

alors que l'échec des stratégies de développement mises en place depuis les années quatre-vingt s'explique, entre autres, par des blocages d'ordre institutionnel.

Cette explication de l'échec des stratégies de développement renvoie non seulement à l'harmonie qui doit exister entre les institutions formelles et les institutions informelles, mais également à la question de la lenteur des changements institutionnels qui déterminent la manière selon laquelle les sociétés évoluent dans le temps. L'Afrique a accusé beaucoup de retard en matière d'accumulation des changements institutionnels et organisationnels. Or une telle accumulation est cruciale pour assurer la transition. On a l'impression que Douglas North (1994) n'a pas été bien entendu, lui qui a déclaré il y a quelques années que « L'avenir est lié au passé à travers les institutions informelles de chaque société ».

Les rares pays africains ayant réalisé des résultats économiques satisfaisants sont ceux qui ont relativement réussi à intégrer les normes des institutions informelles dans leurs stratégies de développement. Il s'agit en particulier du Botswana, des Îles Maurice, du Ghana, de l'Afrique du Sud et du Maroc. Dans ces cinq pays, les institutions formelles sont globalement de type complémentaire. En revanche, dans la majorité des pays du continent, les institutions informelles ne viennent pas toujours soutenir les règles écrites.

Au vu de ces résultats, il est nécessaire de mettre en place des programmes qui donnent la priorité à l'inversion plutôt qu'à l'assistance sociale, c'est-à-dire à des actions à caractère socio-territorial tenant compte des réalités socioculturelles et impliquant directement les bénéficiaires, aussi bien lors de la formulation qu'au sein de l'implémentation. Aussi estimons-nous que les pays africains doivent faire preuve d'imagination en matière de coordination des actions sectorielles. En effet, ce ne sont pas les programmes sectoriels de développement qui font défaut en Afrique. Au contraire depuis quelques années, les experts africains réussissent parfaitement leur mission de conception de programmes sectoriels ambitieux, mais leur coordination et leur implémentation ne sont pas toujours au rendez-vous. Or ces deux opérations nécessitent des structures institutionnelles adaptées, qui sont le fruit de la production sociale. Parmi ces structures, il y a lieu de citer : les règles interpersonnelles et les arrangements informels. Aussi la société civile peut-elle se mobiliser et s'organiser pour faciliter la valorisation et l'incorporation des institutions informelles dans les politiques publiques. Une telle action permettrait d'améliorer la pertinence et l'effectivité desdites politiques, tout en préservant le patrimoine culturel, qui constitue l'un des principaux objectifs du développement durable.

## Notes

1. L'idéologie est définie généralement comme un ensemble d'idées capable de justifier une pratique (légitime) et de combler les vides laissés par la science et le savoir en général. Quant à la culture, elle renvoie à un système de croyances et de valeurs partagées par un groupe.
2. Le capitalisme de copinage est généralement défini comme un « système dans lequel les proches des autorités politiques qui mettent en place et appliquent les politiques reçoivent des faveurs ayant une grande valeur économique » (Haber 2002).

## Références

- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.-A., 2001, « The colonial origins of comparative development. An empirical investigation », *American Economic Review*, vol. 91, n° 5, p. 1369-1401.
- Aernoudt, R., 2003, *Corruption à foison : Regards sur un phénomène tentaculaire*, L'Harmattan.
- Aoki, M., 2006, *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Albin Michel, Massachusetts Institute of Technology, 2001.
- Banque Mondiale, 1999, « Using Surveys for Public Sector Reform », *Premnotes* n° 23, Washington.
- Beitone, A., Dollo, C., Gervasoni, J. et Rodrigues, C. (2009), *Sciences sociales*, Dalloz, coll. « Aide mémoire ».
- Commons J. R., 1931, « Institutional economics », *American Economic Review*, 1931, p. 648-657.
- Commons, J. R., 1899, « A sociological View of sovereignty », *The American Journal of Sociology*, vol. 5.
- Corei, T., 1995, *L'Economie Institutionnaliste, Les Fondateurs*, Paris, Économica.
- Facchini, F. et Melki, M., 2010, « Apport de l'économie de l'idéologie à la théorie des changements institutionnels du Public choice et des néo-institutionnalistes », IZMIR (Turquie) du 8 au 11 avril 2010. 1 [http://ces.univ-paris1.fr/membre/seminaire/S21/pdf/FacchiniMelki\\_10.pdf](http://ces.univ-paris1.fr/membre/seminaire/S21/pdf/FacchiniMelki_10.pdf)
- Gupta, S., Davoodi, H. et Alonso-Terme, R., 1998, « Does corruption affect income inequality and poverty ? », *IMF Working Paper*, p. 76-98.
- Haug, M. R., 1967, « Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis », *American Journal of Sociology*, n° 73, p. 294-304.
- Helmke, G., 2003, Checks and Balances By Other Means : The Argentine Supreme Court in the 1990s, *Comparative Politics*, vol. 35, n° 2, p. 213-230.
- Helmke, G. and Levitsky S., 2004, « Informal institutions and comparative politics : a research agenda », *Perspectives on politics*, vol. 02, n° 4, 2004, p. 725-740.
- Hongying, W., 2000, « Informal Institutions and Foreign Investment in China », *The Pacific Review* 13.

- Knight, J. and Randall, C., 1995, « The Rational Choice Theory of Social Institutions : Cooperation, Coordination, and Communication », in Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek (Eds), *Modern Political Economy*, New York, Cambridge University Press.
- Krasznai, Z. and Winikel, J., 1995, « Formal and informal constraints in transition to market : Cost of neoclassical utility maximisation », *Communist Economies and Economic Transformation*, 7, p. 239-47.
- Lauth, H.-J., 2000, « Informal institutions and democracy », *Democratization* 7(4), p. 21-50.
- Mantzavinos, C., North D. C. and Shariq, S., 2004, « Learning, Change and Economic Performance », *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 1, p. 75-84.
- Mauro, P., 2001, « Corruption and growth », *Journal of Comparative Economics*, 29(1), p. 66-79.
- Mauro, P., 1995, « Corruption and growth », *Quarterly Journal of Economics*, 110, p. 681-712.
- Mauro, P., 1997, « The effects of corruption on growth, investment and government expenditure : a cross country analysis », Washington DC : Institute for International Economics.
- Morgan, K., 1997, « The learning region : institutions, innovation and regional renewal », *Regional Studies*, vol. 31, n° 5, p. 491-503.
- Noland, M., 2005, « Religion and Economic Performance », *World Development*, 33, 8, p. 1 215-1 232.
- North, D. C., 2004, *Le Processus du développement économique*, Paris, Éd. d'Organisation.
- North, D. C., 1997, *The New institutional Economics and Third World Development*, Routledge.
- O'Donnell, G., 1996, *Another institutionalization : Latin America and elsewhere*, Kellogg Institute Working Paper 222, Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- OCDE, 2012, *Perspectives du développement mondial, la cohérence sociale dans un monde en mutation*, Paris, Éditions OCDE.
- Ostrom, E., R. Gardner and J. Walker, 1994, « Rules, Games, and Common-Pool Resources », The University of Michigan Press, <http://www.press.umich.edu/titleDetailDesc.do?id=9739>
- Ostrom, E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Peter, J. K., 1996, *Cultural Norms and National Security : Police and Military in Postwar Japan*, Ithaca, Cornell University Press, p. 197-200.
- Plateau, J.-P. (Ed), 2000, *Institutions, Social Norms and Economic Development*, Harwood Academic Publishers, Amsterdam.
- Putnam, R., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Reynolds, L. G., 1985, *Economic Growth in the Third World, 1850-1980*, New Haven, Conn., Yale University Press.

- Robert, M., 2011, « Une analyse néo-institutionnelle de la dynamique du *guanxi* en Chine », *Revue libanaise de gestion et d'économie*, vol. 4, n° 6, p. 80-124.
- Robert, M., 1975, *Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana*, Berkeley, University of California Press.
- Tabellini, G., 2005, « Culture and Institutions : Economic Development in the Regions of Europe », *CESIFO Working Paper* n° 1 492.
- Tanzi, V. and Davoodi, H., 1997, « Corruption, Public Investment, and Growth », *IMF Working Papers 97/139*, International Monetary Fund.
- Eisenstadt, Todd A., 2003, « Trust But Verify : How Mexico's Opposition Forced Electoral Dispute Resolution from Bargaining Tables to Courtrooms and Lived to Tell About it », paper prepared for the conference Informal Institutions and Politics in the Developing World, Harvard University, April 5-6, 2002.
- Tsipouril, L., 1996, « Technology management and the role of the research and technology infrastructure », in Cannell, W. and Dankbaar, B. (Eds.), *Technology management and public policy in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities and Oxford University Press.
- Zaoual, H., 2002, *Du rôle des croyances dans le développement économique*, Bruxelles, L'Harmattan.



## Dispute Resolution and Electoral Justice in Africa: The Way Forward

Lydia Apori Nkansah\*

### Abstract

This article examines electoral adjudication in Africa's democratisation process. The idea of aggrieved persons instituting an election petition in court as opposed to resorting to violence is a positive sign in Africa's democratisation process. The aggrieved are choosing the law as their arbiter. This practice will facilitate the institutionalisation of succession and entrench the rule of law and constitutionalism. However, there have been misgivings about the outcome of judicial adjudication of some of these electoral disputes. Electoral disputes are not always resolved expeditiously and courts' decisions on such matters are sometimes overtaken by events. There is also the perception of judicial bias in some cases. In the same way the large numbers of election petitions put a lot of strain on the judiciary, clogging up the courts. Voter education on realistic expectations of elections by citizens should be intensified so that an election ends with the ballot and only genuine cases go through adjudication.

**Keywords:** election adjudication, election disputes in Africa, electoral justice, election petitions, electoral integrity, and alternate election dispute resolution

### Résumé

Le présent article examine l'arbitrage électoral dans le processus de démocratisation en Afrique. L'idée que des personnes lésées introduisent une pétition électorale devant un tribunal au lieu de recourir à la violence est un signe positif dans le processus de démocratisation en Afrique. Les lésés choisissent la justice comme leur arbitre, une pratique qui facilitera l'institutionnalisation de l'alternance et renforcera la primauté du droit et du constitutionalisme. Cependant, il y a eu des doutes quant à l'issue de l'arbitrage judiciaire de ces différends électoraux. Les différends électoraux ne se règlent pas rapidement et les décisions des tribunaux sur ces questions sont parfois dépassées par les événements. Il y a en outre la perception d'une partialité judiciaire. De la même manière, le grand nombre de pétitions électorales met beaucoup de pression sur le pouvoir judiciaire, engorgeant ainsi les tribunaux. L'éducation des électeurs sur les attentes réalistes

---

\* Kwame Nkrumah University of Science and Technology, Kumasi, Ghana.  
Email: ntowahaponk@yahoo.com

des citoyens concernant les élections devrait être intensifiée afin que les scrutins se terminent sur le verdict des urnes et que seuls les cas dûment fondés passent par l'arbitrage.

**Mots-clés:** arbitrage électoral, litiges électoraux en Afrique, justice électorale, pétitions électorales, intégrité électorale, et règlement alternatif de litiges électoraux

## Introduction

Since the 1990s, African states have committed themselves to the institutionalisation of democratic governance individually and collectively through regional and continental inter-governmental bodies. One of the institutional cores of democracy which is generally accepted as basic to all forms of democracy is periodic elections often regulated by law. Thirty-one out of the forty-one countries in Africa which had hitherto not held elections did so between 1990 and 1994. As at 2007, there had been multi-party elections in 45 out of the 48 countries in sub-Saharan Africa (Brown & Kaiser 2007). More countries have since embraced multi-party political systems. Increasingly, mono-party and military regimes which plagued the continent are becoming obsolete (Segal 1996).

The problem, however, is that these elections were reportedly tainted with flaws and irregularities undermining the credibility of the outcome. There have been complaints of bloated voter registers, over-voting and tampering of election figures among others (Omotola 2010). There have been cases where losers and their affiliates have rejected the election outcome at any stage in the voting process or at the declaration of the results. Non-acceptance is being registered in several ways ranging from protest, outrage, and demonstrations like the naked-breast women's demonstration by elderly women of Nigeria and a sex strike in Kenya (Ajayi 2010) to the perpetration of violence which sometimes leads to civil conflicts. Others are resorting to existing electoral justice mechanisms for remedy such as the courts or alternate dispute resolution. Disputes may arise at any stage in the electoral process. The effective resolution of disputes emanating from the electoral process is critical to electoral integrity. The importance of electoral dispute resolution is captured by the Chief Justice of Ghana when she said:

In our contemporary world, in a representative democracy, the timeliness with which a judiciary decisively determines electoral disputes without fear or favour, affection or ill-will, is part of the package of mirrors through which civilised societies view a people. We, the judiciary in Ghana, recognise that we have a major contribution to make to ensure that our country is seen in the best possible light and given the highest regard globally (2012:2).

The electoral laws of several African countries make room for dispute resolution of complaints and appeals that emanate from any aspect of the electoral process through various mechanisms, namely the courts, administrative bodies and alternative dispute resolution bodies (Fall et al. 2011). Among these, judicial adjudication is considered critical in ensuring electoral justice. By judicial adjudication reference is being made to 'The legal process of resolving a dispute. The formal giving or pronouncement of a judgement or decree in a court proceeding, which also includes the judgement or decision given... It implies a hearing by a court, after notice, of legal evidence of the factual issue(s) involved.' (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2010:35). The AU's Principles Governing Democratic Elections in Africa, 2002, provides that a critical component of democratic elections is the presence of an independent judiciary to adjudicate issues emanating from the process. In Ghana, Kenya, Côte d'Ivoire, Zimbabwe, Nigeria, and Uganda and many others, electoral disputes were handled by the courts with varying outcomes. Even in advanced democracies there has been electoral adjudication in places like the United States, United Kingdom and Germany (*Bush v. Gore*, 531 US 98 2000; International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2010b).

The role of the judiciary is critical in safeguarding the ongoing democratisation in Africa by ensuring credibility in the adjudication of electoral disputes. However, there have been misgivings about the outcome of judicial adjudication of these electoral disputes, leading to lack of confidence in the process (Abuya n.d.; Fall et al. 2011). Also, electoral adjudication is not being studied. As Davis-Roberts pointed out: 'Electoral Dispute Resolution mechanisms have not received the same amount of analysis and attention that other aspects of the electoral process, such as voter registration, have' (2009:3). In the contexts of Africa, literature on it is scarce. It is imperative that electoral adjudication in Africa is studied. Against this background, the paper examines judicial adjudication of electoral disputes during the second wave of Africa's democratisation which started from the beginning of the 1990s.

It should be observed that electoral adjudication occurs where the judiciary of a given country is invoked to decide on an issue involving the elections of that country as opposed to formal or informal alternate dispute resolution mechanisms. Judicial adjudication may be invoked at any stage of the electoral processes. In this sense there could be pre-voting adjudication where the courts are invoked to decide on matters emanating from any aspect of the pre-voting processes such as the qualification of a candidate, problems with voter registers etc. before the polls or voting. There could also be post-voting adjudication where voting is done, counting and tallying may be done

or ongoing, results may have been declared or not, or declared winners may have assumed positions as the case may be and the court is invoked to challenge the election outcome. The challenge could be on any aspect of the electoral process but the main goal of the claim is to have the entire process annulled or modified by the court, or a demand is made for a recount. The basis of the claim may relate to any aspect of the electoral process which is considered to have affected the process and the outcome negatively.

### **Methodology**

The article is anchored in the interdisciplinary legal paradigm. The interdisciplinary legal analysis is the exact fit for the study under consideration, which is meant to provide an understanding of the use of the courts. Purely legal doctrinal analysis alone will not suffice as it will not exhaust the domain for the examination and analysis for such a study. It will be woefully limited in terms of content and context in that the study requires expansive sources of data in order to obtain the contexts and dynamics of electoral adjudication in Africa. The study utilized available data including electoral laws of countries, documents, mass media and social science data archives. Two advantages of using available data are that there is no reactivity of measurement and also cost effectiveness.

### **The Concept of Electoral Justice**

Concepts on electoral dispute resolution have emerged, one of which is electoral justice which forms the conceptual basis of the study. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA 2010) conceived electoral justice as the means, measures and mechanisms which have been inserted into an electoral system to prevent the occurrence of irregularities and for that matter electoral dispute or to mitigate them or to resolve them and punish perpetrators when they do occur. An electoral justice system involves the means and mechanisms for ensuring that 1) 'each action, procedure and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments, and all other provisions)', 2) 'and also for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights' and 3) 'giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive adjudication' (IDEA 2010a:1).

An Electoral Justice System which the ACE Encyclopaedia refers to as an electoral dispute resolution system consists 'of appeals through which every electoral action or procedure can be legally challenged... such a system aims at ensuring regular and completely legal elections. Legal elections depend on legal corrections of any mistake or unlawful electoral action' (ACE 2012:113). This may be categorised into formal systems whose decisions

are corrective of irregularities, or those that are punitive and whose decisions lead to the punishment of offenders, or also alternate dispute resolution mechanisms that parties to an electoral dispute may resort to for amicable settlement of disputes. An electoral justice mechanism may be a constitutional court, a branch of mainstream courts, specialised electoral courts or administrative court (IDEA 2010a).

An electoral justice system aims to ‘prevent and identify irregularities in elections and to provide the means and mechanisms to correct those irregularities and to punish the perpetrator’ (IDEA 2010b:5). It is at the cornerstone of democracy in that it safeguards both ‘the fundamental role in the continual process of democratisation and catalyses the transition from the use of violence as a means for resolving political conflicts to the use of lawful means to arrive at a fair solution’ (IDEA 2010a:III).

Even though an electoral justice system is informed and shaped by the history, politics, law and cultures of a given country, an electoral justice system also needs to conform or adhere to certain principles in order to be efficient and effective. These principles are integrity, participation, lawfulness (rule of law), impartiality, professionalism, independence, transparency, timeliness, non-violence and acceptance (IDEA 2010a). The electoral justice principles are meant to lead to procedurally-correct elections and obedience of citizens’ electoral rights. The electoral justice principle was affirmed by the Supreme Court of Ghana as per Adinyira (Mrs) JSC in *Addo Dankwa Akuffo Addo & 2 Others v. John Dramani and Others* (2013).

Electoral justice is anchored in legal frameworks at the national, regional and international levels as a right. The constitutions of African countries provide for the right to vote and to be voted for as well as the right of redress for electoral complaints which statutes and case law uphold. The Protocol on Democracy and Good Governance adopted by the Economic Community of West African States (ECOWAS Protocol) in 2002 mandates among other things that ‘the principles to be declared as constitutional principles shared by all Member States’ is that ‘Every accession to power must be made through free, fair and transparent elections’ (Article 1 (b)). Article 4 of the AU Declaration on Principles Governing Democratic Elections in Africa adopted in Durban South Africa (‘the Declaration’) in July 2002 gives the bench mark for democratic elections namely, that it should be conducted fairly, under democratic constitutions and in compliance with supportive legal instruments, under a system of separation of powers that ensures in particular the independence of the judiciary at regular intervals in accordance with national constitutions, by impartial, all-inclusive competent and accountable electoral institutions staffed by well-trained personnel and equipped with adequate logistics.

One of the measures that State parties are to undertake to ensure democratic election is through electoral adjudication. The Declaration by Article III(c) requires State parties to ‘... establish competent legal entities including effective constitutional courts to arbitrate in the event of disputes arising from the conduct of elections to ensure democratic elections’. Article IV (13) provides that ‘every citizen and political party shall accept the result of elections as conducted in accordance with law’, and ‘accordingly respect the final decision of the competent electoral authorities’. Those who are dissatisfied with the result can ‘challenge the result appropriately according to law’.

The African Charter on Democracy, Elections and Governance (‘the Charter’) (2007) requires State Parties to ‘establish and strengthen national mechanisms that redress election-related disputes in a timely manner’. Article 17(4) of the Charter requires State parties to put a binding code of ethics in place which shall ‘include a commitment by political stakeholders to accept the results of the election or challenge them... through exclusively legal channels’. At the UN-level electoral dispute resolution is not specifically provided for but is inherent in the respective framework on dispute resolution like the International Covenant on Civil and Political Rights (European Union 2007), hence it creates international legal obligation.

### **The Judiciary in Electoral Adjudication**

As indicated, adjudication is one of the mechanisms for electoral justice. The role of the judiciary in election adjudication is summed up into two main functions by Siri Gloppen (2007:2) in his discussion of the role of Ugandan courts in election as: 1) resolving disputes over rules; ensuring that the rules create ‘*a level playing field* – they are *rule-evaluating*’. By this, they make sure that the rules governing the conduct of elections are in consonance with the higher norms and principles of the constitution. The second function of the courts is for ‘*securing fair play* – they are *rule-enforcing*’ (Gloppen 2007:3). In this sense they act as referees of the election competition and decide complaints of violence to redress irregularities and even cancel where they deem it necessary to do so. These are part of the mandates of courts in constitutional democracies in judicial review. Other auxiliary functions of courts Siri Gloppen identified in electoral adjudication are that they serve as a campaign arena where the parties continue with the contest to win political points. They also serve as a safety valve for the losers to cool off their frustration, anger and loss because of the possibility of succeeding in court.

The question that has arisen regarding judicial review generally is that it is anti-majoritarian, in that a few individuals sitting as judges can decide to throw out a decision taken by the generality of the people directly or through

their representatives' officials. In the contexts of electoral adjudication which is a review of the whole legal architecture and practice on election, the concern has been that the resolution of electoral disputes by the judiciary may lead to contrary results from what the people may have decided through the polls. In view of this, it is argued that electoral disputes should be resolved by an agency within the legislature because they are political in nature; judicial involvement in electoral disputes brings it to the arena of political contests and diminishes its legitimacy (Choper 2001).

In the context of Africa, this question becomes relevant; namely, whether the judiciary should continue to exercise reviews of election laws and practice, or whether the legislature of the executive arm of government is well suited for that function. It may be helpful to revisit the debates on judicial review that took place in the early stages of the American Republic in Kentucky State for insight on the matter. The Kentucky judicial review saga evokes the argument under consideration as to where the ultimate decision making should be posited in a body polity; whether with the judiciary or of the legislature. The Supreme Court of the United States of America in *Marbury and Madison* in 1803 had assumed the powers of judicial review – the power to assess the constitutional validity of statutes or law made by parliament. In 1820 the Supreme Court of Kentucky in a decision abolished a popular debt relief statute. The legislature of Kentucky, displeased with the Court's decision, passed a law to abolish the court and replaced it with another court with a limited review authority. The legislature argued that the final authority to interpret the constitution was with the people and their legislative agents but never with the judges. The judges would not only become kings, but despots and dictators if they were to have the final authority. Proponents of judicial review also argued that the legislature as it were did not constitute the people, but representatives of the people in the faculty of making laws. Thus the legislature could also betray the people. And when they did so an independent judiciary should prevail to 'preserve the 'higher-law structure of society'. The debates dominated electoral discourse for three successive elections until the people of Kentucky finally voted in favour of judicial review (Ruger 2004).

In the contexts of Africa, where electoral disputes are concerned, the judiciary is well suited to serve as neutral arbiter other than the other two arms of government. This is because the judicial officers are not elected but are appointed with security of tenure unlike the officials of the other arms of government who are reconstituted periodically. Again, the disputes being complained of emanate from elections in which the other branches had been the main actors and are the disputants, as it were. As regards the issue of judicial decision being anti-majoritarian, it should be observed that an

election process may be flawed to an extent that the declared results may not be the views expressed by the polls and it may take judicial intervention to set the records straight and to institute the majority view.

## **The Legal Regime of Electoral Adjudication in Africa**

### *Electoral Adjudication Systems*

The laws of African countries make room for electoral rights; the right to vote and be voted for and also the right to lodge a complaint to redress violations that may occur (Articles 106 and 117 of the Constitution of Benin; Article 219 of the 1999 constitution of Cape Verde; Section 285 (1) of 1999 Constitution of Nigeria and the Electoral Act of Nigeria, 2006; Articles L43, L44, R28 and R35 of the Electoral Code of Senegal; Section 45(2)(a-b) and Section 78 Constitution of Sierra Leone 1991 and Electoral Laws Act, 2002 of Sierra Leone (as amended); Article 21(1) of the Constitution of Tanzania).

Judicial adjudication forms part of the electoral dispute resolution architecture in Africa. In this sense the courts are empowered to hear electoral disputes either as a court of first instance or in an appellate capacity on appeal from an administrative body as the case may be. The courts may be mainstream courts like that of Ghana or specialised courts like election tribunals as pertains in Nigeria. It could be heard by a high court or their constitutional court which could also be the supreme court in some cases (Fall et al. 2011).

The adjudication of dispute in most Southern African Development Community (SADC) countries is through the High Court. Countries like Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Namibia, Swaziland, Zambia, and Zanzibar etc. have the High Court as the body responsible for the adjudication of election disputes. With regards to the countries which have the High Court as an adjudicatory body in common, the period for which a writ needs to be filed to the High Court is 30 days (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa 2010). Also, other countries like Angola and Seychelles have the Constitutional Court as the main adjudicatory body for electoral disputes. However, some countries like Uganda and Mozambique have the National Electoral Commission (NEC) as the body responsible for the adjudication of electoral disputes, but on appeal such matters are sent to the Constitutional Court (EISA 2010).

In West Africa, the bodies responsible for the adjudication of electoral dispute in most countries are the Constitutional Courts. The Constitutional Court could also be deemed as the Supreme Court. Countries such as Benin, Cape Verde, and Sierra Leone have the Constitutional Court as the body responsible for the adjudication of electoral disputes. However, countries

such as Nigeria and Senegal have other adjudicatory bodies for resolving electoral disputes. If the bodies do not provide satisfactory results to the parties involved in the electoral dispute they can then appeal to the Constitutional or Supreme Court. For example, in Nigeria the main body responsible for the adjudication of electoral disputes is the election tribunals but appeal lies to the court (Fall et al. 2011).

This notwithstanding, the laws on electoral adjudication are in some cases inadequate. Okello (2009) reported that the laws on elections in Uganda are inadequate. He complained that there were no laws on absentee balloting, early voting of polling officials or security officials who are deployed on election day. The Supreme Court of Ghana as per Dotse JSC advocated for the need for further laws on election in Ghana (*Ahumah-Ocansey v. Electoral Commission; Centre for Human Rights & Civil Liberties (Churchill) v. Attorney-General & Electoral Commission (Consolidated)* 2008).

Some of the laws are clumsy, and the interpretation by the courts conflicting (Kiggundu 2006). In Benin, for example, the Constitutional Court declares the provisional results of elections and after it has heard and resolved electoral disputes issues declares the final results. This creates a situation that may require that it adjudicates over its own decision (Fall et al. 2011). The management of electoral dispute in the Republic of Benin is one of the difficulties faced in the chain of electoral management. This is because the sharing of responsibilities amongst the electoral dispute adjudicators is not very clear (Fall et al. 2011).

### ***Limited Court Jurisdiction***

The jurisdiction of the courts in electoral matters is limited in some countries. In Ghana, the High Court has the jurisdiction to hear cases concerning the validity of election of a Member of Parliament by virtue of Article 99 (1) of the 1992 Constitution of Ghana. Article 99(2) of the Constitution further provided that 'A person aggrieved by the determination of the High Court... may appeal to the Court of Appeal'. The Supreme Court of Ghana has held in the case of *In Re Parliamentary Election for Wulensi Constituency: Zakaria v. Nyimakan* (2003-2004) that the import of the said Article 99(2) is that an appeal against the decision of the High court on the validity of the election of Members of Parliament ends at the Appeal Court and cannot go beyond to the Supreme Court of Ghana. Within the contexts of parliamentary election petition, the right of appeal ends at the Court of Appeal. Consequently, Article 13 1(1) of the 1992 Constitution which provides for the right of appeal from the judgement of the Appeal Court to the Supreme Court in respect of criminal and civil matters does not apply to the Appeal Court's decisions on parliamentary election. This is a denial of the constitutional

right of the aggrieved to have their grievances pursued up to the highest court of the land.

In Zimbabwe, for example, any appeal from the Electoral Court to an appellate court can only be on the grounds of law and not on facts (Section 172(2) of the Electoral Act of Zimbabwe 2005). In Tanzania, the results of presidential elections cannot be challenged by law, but that of a parliamentary election can be challenged (EISA 2010). The Constitution of the United Republic of Tanzania (The Union Constitution), the constitution for Tanzania Mainland and Tanzania Zanzibar in Article 74(12) ousts the jurisdiction of the court from entertaining 'anything done by the Electoral Commission in the discharge of its functions in accordance with the provisions of this constitution'. This notwithstanding, the Court of Appeal of Tanzania held in *Attorney-General and Two Others v. Aman Walid Kabourou* that:

The High Court of this country has a supervisory jurisdiction to inquire into the legality of anything done or made by a public authority, and this jurisdiction includes the power to inquire into the legality of an official proclamation by the Electoral Commission (quoted in Makaramba 2011:14).

Also, Article 41(7) of the Union Constitution ousted the jurisdiction of the High Court from entertaining any matter on presidential elections once the results are declared by the National Electoral Commission. In *Augustine Lyantonga Mrema and Others v. Attorney-General* (1996) the petitioners prayed the Court to nullify the presidential election due to a nationwide misconduct that characterised the election. The Court upheld the constitutional provision that once the results of a presidential election were declared, the jurisdiction of the court was ousted. In the Kaborou case (1996), the former Chief Justice of Tanzania decried the situation and hoped for constitutional amendment. The matter was laid to rest in *Attorney-General and Christopher Mtikila* (cited in Makaramba 2011).

Also, the Union Constitution provides that candidates can contest for presidential, parliamentary and local government elections when they belong to a political party and are nominated and sponsored by a political party. Consequently, the Constitution prevents independent candidates from contesting elections. The issue of the independent candidates was also a subject matter of contention in *Attorney-General and Christopher Mtikila* where the Court of Appeal of Uganda held:

In our case, we say that the issue of independent candidates has to be settled by Parliament which has the jurisdiction to amend the Constitution and not the Courts which, as we have found, do not have that jurisdiction. The decision on whether or not to introduce independent candidates depends on the social needs of each State based on its historical reality. Thus the issue of independent candidates is political and not legal (quoted in Makaramba 2011:16).

Commenting on the Mtikila case cited above, Hon. Justice Robert V. Makaramba opined that the decision has settled the issue as to whether or not election matters are political to be settled in court or by the Parliament. The question of independent candidates is political which the court would leave for the legislature to handle. Critics of this case maintained that the Court of Appeal of Tanzania abdicated its responsibility to administer justice. Makaramba thought that the position of the Court reversed the progressive position of the court in *Christopher Mtikila v. Attorney-General*. The conflicting interpretations and position by the courts call for a clarity in the law by a clear unambiguous definite law on the jurisdiction of the courts and other matters on election disputes in Tanzania.

### ***Inadequacy, Clumsiness and Uncertainty of Electoral Laws***

The laws on electoral adjudication are in some cases inadequate. Okello (2009) reported that the laws on elections in Uganda are inadequate. He complained that there were no laws on absentee balloting, early voting of polling officials or security officials who are deployed on election day. The Supreme Court of Ghana as per Dotse JSC advocated for the need for further laws on election in Ghana (*Ahumah-Ocansey v. Electoral Commission; Centre for Human Rights & Civil Liberties (Churchill) v. Attorney-General & Electoral Commission (Consolidated)* 2008).

Some of the laws are clumsy, and the interpretation by the courts conflicting (Kiggundu 2006). In Benin, for example, the Constitutional Court declares the provisional results of elections and after it has heard and resolved electoral disputes issues declares the final results. This creates a situation that may require that it adjudicates over its own decision (Fall et al. 2011). The management of electoral dispute in the Republic of Benin is one of the difficulties faced in the chain of electoral management. This is because the sharing of responsibilities amongst the electoral dispute adjudicators is not very clear (Fall et al. 2011).

There is the issue of uncertainty of electoral laws. In Kenya, there is uncertainty with regard to the timeframe for the commencement of an election petition other than presidential elections. Article 87(1) of the Kenyan constitution provided that election petition should be lodged within 28 days from the declaration of the results by the Independent Electoral and Boundaries Commission (IEBC). The Election Act, however, provided in section 76 (1) (a) that election petition to challenge the validity of election should be filed within 28 days of the publication of the results in the gazette. Section 77(1) of the Election Act further provides that an election petition other than for a presidential election is to be filed within 28 days of the declaration of the results by the Commission (Ongoya 2013). From the relevant statutory provisions, the timeline within which the complaint on elections could be

filed is 28 days. The problem has to do with when the counting of the 28 days starts. There are two timelines: the declaration of the results and the other is from the publication of the results in the gazette. Since the constitution is the Supreme law of Kenya, the constitution frame of 28 days within the declaration of the results should have prevailed on the matter. However, the law on the timeframe for lodging elections has been subjected to conflicting interpretations by the Kenyan High Court. Whereas some High Courts have upheld the validity of Section 76 (1) (a) that is an election petition should be filed within 28 days of the publication of the results in the gazette (*Ferdinand Waititu v. IEBC and Others*; *Josiah Taraiya Kipelian Ole Kores v. David Ole Nkediye and Others*; *Caroline Mwelu Mwandiku v. Patrick Mweu Musimba & 2 Others*), others held the section unconstitutional and that a complaint should be made within 28 days of the declaration of the results and not the publication of the results.

In Uganda there is uncertainty about electoral laws. It seems that for each election period new rules are enacted to guide the elections and the electoral process begins with the amendment and enactment of electoral laws and regulations which will govern those elections. This situation poses a problem because 'late enactment and/or amendment of enabling laws leaves the Commission with inadequate time to organise, to conduct, and supervise elections including activities that have legal time requirements' (Okello 2009:8). This has a resultant effect where 'organising and conducting election within a short timeframe does not give the various stakeholders adequate time to internalise the requirements for participation in elections' (Okello 2009:8). Badru M. Kiggundu, the Chairman of the Uganda Electoral Commission decried this situation when he observed:

Uganda faces a chronic problem of late enactment of electoral laws....This leaves room to several mistakes. Some of the requirements of the electoral laws are impracticable. For instance, the current regime of electoral laws requires that all public servants wishing to contest for membership of the 8<sup>th</sup> Parliament must have resigned at least three months prior to their nomination. However at the time this law became effective, this three months were no longer available under the Constitution (Kiggundu 2006:6).

The procedure for bringing complaints should be clear and transparent, but this is not always the case. It appears that legal practitioners sometimes are not able to clearly discern the rules on procedure and sometimes the interpretation of procedural rules by the court would not have been clear to complainants or their legal representatives. This is shown in the large number of election cases that border on procedural matters.

The foregoing illustrates the uncertainty and clumsiness of election law and the emerging jurisprudence in some jurisdictions of Africa. The formal and procedural requirements of rule of law demand that law must avoid contradictions and law should be written with reasonable clarity to avoid unfair enforcement. Further laws must stay constant through time to allow the formalization of rules; however, it must allow timely revision when the underlying social and political circumstances have changed (Lon Fuller). Electoral laws should therefore comply with the formal and procedural requirements of law given the complex nature of elections. The courts should ensure that their jurisprudence on electoral laws should lead to fairness, clarity and certainty of electoral laws.

### **The Courts and Election Petitions in Africa**

The courts in Africa during the second wave of Africa's democratisation process have been engaged with electoral issues and have played a critical role in the electoral process. The courts have been inundated with election petitions which the courts consider as a special exercise. It should be noted that election petitions are a special form of petition regarded in law as 'sui generis', that is 'special proceedings of its own kind' and the courts have treated them as such. It is neither criminal nor civil. The Nigerian case of *Obasanya v. Obafemi* (2000:324) defined an election petition as a 'complaint about election or the conduct of election'. They are not regarded as ordinary complaints. In *Orubu v. NEC* (1988) and *Abdulahi v. Elayo* (1993) the Nigerian courts have held that election petitions are not ordinary petitions because of the importance of elections for the wellbeing of democracy. As a result, they should not be subjected to procedural delays, because the rules of procedure in civil cases will not serve its purpose. Similarly, in *Republic v. High Court, Koforidua; Ex parte Asare (Baba Jamal & Other Interested Parties)* (2009, cited in the Judicial Service of Ghana 2012), the Supreme Court of Ghana as per Dotse JSC affirmed that the law has raised 'the procedure for commencement of electoral dispute to a higher pedestal level. This level is that of petition, which is a separate and distinct procedure from generally accepted modes of initiating action in the High Court' (cited in Judicial Service of Ghana 2012:216).

The complaints that make up electoral disputes in Africa vary. In Kenya, for example, there have been disputes concerning the delimitation of electoral area boundaries, political party disputes, nominations, voter registration, campaigns, electoral offences, breaches of electoral code of conduct among others (Ongoya 2013). In Nigeria, for example, there have been complaints on:

voter registration, abuse of power of incumbency for unfair electoral advantage, electioneering campaign, election financing, polling procedures, nomination

process, declaration of results, electoral violence, ballot design, nature of franchise, candidate substitution to ballot, box snatching, ballot box stuffing, inadequacy of polling stations, establishment of illegal polling stations, disappearance of election officials, and the combination of administrative inefficiency, procedural flaws and corruption in the preparation for and in the conduct of elections (Ubanyionwu 2011).

Some complaints were on the delay of the release of election results of election management bodies as occurred in the Zimbabwean case (*Movement of Democratic Change v. The Chairperson of the Zimbabwe Electoral Commission*).

The courts in Africa have delivered judgement on matters intended to correct electoral anomalies and fraud and have even reversed the decision of electoral management bodies (EMB) by cancelling results, ordered reruns, and declared losers as winners and winners as losers. These are mainly in respect of parliamentary and other elections other than presidential elections and there are plenty of examples of such cases. In Nigeria, for example, analysis of 426 of the petitions adjudicated after the 2007 elections in the first instance revealed that 96 of them were upheld and 222 did not succeed due to lack of merit (Ubanyionwu 2011). Likewise in Uganda the court in the first instance upheld some of the election petitions for the 2011 elections which saw some members of parliament losing their seats. Although some of these decisions were overturned on appeal it was considered a very positive development in the Ugandan electoral process (Gloppen 2007).

Concerning petitions on presidential elections the courts have rarely overturned election results as declared by the electoral management bodies (EMB). The courts have generally affirmed the election results as declared by EMBs and ruled in favour of the declared winners who are usually incumbent presidents or their associates. A look at sample cases provided below may offer a detailed insight into petitions on presidential elections in Africa.

### ***Scenarios of Election Petitions***

#### *Kenya*

The Kenyan 2012 presidential election resulted in a dispute before the Kenyan Supreme Court in *Raila Odinga v. The Independent Electoral and Boundaries Commission & Others* (2013). Raila Odinga who had contested and lost the 2013 presidential elections in Kenya instituted an action against the Independent Electoral and Boundaries Commission (IEBC), Ahmed Issack Hassan as a returning Officer of presidential Election, Uhuru Kenyatta as the beneficiary of flawed presidential election as president-elect, and William Samoei Ruto as

the beneficiary of the flawed presidential election as deputy president-elect represented. This case was consolidated with three other cases on the same matter (*Moses Kiarie Kuria & Two Others v. Ahmed Issack Hassan & Another* (PETITION No. 3 of 2013); *Gladwell Wathoni Otieno & Anor v. Ahmed Issack Hassan & Three Others* (PETITION NO. 4 of 2013).

The six particulars of the petitioners' complaint were that: (1) the IEBC had included 'rejected votes in the final tally' which had a 'prejudicial effect on the vote won by Mr. Kenyatta contrary to articles 36(b) and 138 (c) of the Constitution and to Rule 77(1) of the Election (General ) regulations, 2012 (p.4)'; (2) the IEBC failed to 'maintain an accurate voter register that was publicly available, verifiable, and credible' (p.4) as required by law; (3) the 'true number of registered voters is not unknown...' The IEBC 'repeatedly changed the official number of registered voters ...' 'The absence of a credible principal voter register vitiates the validity of the presidential elections' (p.4); (4) the EC adopted a complex electoral system contrary to the Constitution, and 'failed to meet the mandatory legal requirement to electronically transmit election results' (p.5); (5) the IEBC failed to discharge a constitutional duty because the 'tallying and verification of results did not happen at the polling stations' (p.5). There was no electronic device to transmit the provisional results, and party agents were excluded from the National Tallying Centre. The device used for the election 'was poorly designed, implemented and destined to fail. Due to the failure of the system, the first respondent was unable to transmit the results of the elections, in contravention of Regulation 82 of the Election (General) Regulation' (p.6), and (6) the IEBC breached the procurement law by awarding the contract of the election electronic device to an incompetent bidder who procured devices that did not work. Petitioners concluded that the election was fundamentally flawed and not conducted in accordance with law.

Based on the above, the issues for determination by the Court were;

1. Whether the 3<sup>rd</sup> [Uhuru Kenyatta] and 4<sup>th</sup> [William Samoei Ruto] respondents were validly elected and declared as President-elect and Deputy President-elect respectively, in the presidential elections held on 4 March 2013;
2. Whether the presidential election held on 4 March 2013 was conducted in a free, fair, transparent and credible manner in compliance with the provisions of the Constitution and all relevant provisions of the law (*Raila Odinga v. The Independent Electoral and Boundaries Commission & Others* p.7);
3. What consequential declarations, orders and reliefs this Court should grant, based on the determination of the petition.

In a unanimous decision by the judges, the Court held among other things that the conduct of the election was in accordance with the Constitution and the law, and that Uhuru Kenyatta and William Ruto were validly elected. The court thus upheld the IEBC decision to revert to manual counting when the electronic device broke down. It held that the tallying was done in accordance with the law. The discretion to relocate political agents 'did not undermine the credibility of the tallying' and that would not be the basis for annulling the results. The court also accepted the inclusion of the rejected votes cast as being valid votes cast. The court also held that the voter register was on the whole 'transparent, accurate and verifiable...and served to facilitate the conduct of free fair and transparent elections' (para. 257).

#### *Côte d'Ivoire*

The Côte d'Ivoire 2010 presidential election resulted in a dispute before the Constitutional Council. Gbagbo, whose mandate had expired in 2005, had delayed the election several times. On 28 November 2010 the second round of the presidential election was held. Four days later the Ivorian Election Commission (CEI) declared Alassane Ouattara the winner with 54.1 per cent of the vote. Gbagbo's party complained of fraud and ordered that votes from nine regions be annulled, but the claims were disputed by the Ivorian Electoral Commission and international election observers. The Constitutional Council, in accordance with its legal powers in Article 94 of the Ivorian Constitution, nullified the CEI's declaration based on alleged voting fraud, and excluded votes from nine northern areas. The Constitutional Council concluded that without these votes Gbagbo won with 51 per cent of the remaining vote. The constitutional restriction on presidents serving more than ten years was not addressed. A significant portion of the country's vote was nullified, especially in areas where Ouattara polled well. In 2011, the Constitutional Council President Paul Yao N'Dre said the top legal body now accepted that Ouattara had won the election and proclaimed Alassane Ouattara as President. The Constitutional Council nullified its earlier decision and invited Alassane Ouattara to take an oath in front of an official audience as soon as possible. The court had cancelled more than half a million votes in Ouattara strongholds to declare Gbagbo winner in December, prompting almost universal condemnation from world powers, African leaders and the United Nations. The resulting bloody power struggle between them was only resolved when Ouattara's forces captured Gbagbo (Nkansah 2012).

#### *Ghana*

In Ghana, the result of the 2012 presidential election was challenged. The Electoral Commission declared John Dramani Mahama, the flag bearer of

the National Democratic Congress, as the winner with 50.70 per cent of the votes cast, with Nana Addo Dankwa Akuffo Addo, the flag bearer of the New Patriotic Party (NPP), obtaining 47.74 per cent in *Nana Addo Dankwa Akuffo Addo & 2 Others v. John Dramani and Others* (2013). Akuffo-Addo, his running mate Mahamudu Bawumia, and Jake Obetsebi-Lamptey, the then leader of the NPP instituted an action against John Dramani Mahama, the Electoral Commission, and the National Democratic Congress challenging the result of the 2012 presidential election and the legitimacy of Mahama who had been sworn into office on 7 January 2013 as President of Ghana. Akuffo Addo and the others claimed that the said election was marred with irregularities and the results as declared by the Electoral Commission should be set aside. The particulars or irregularities complained of were:

1. Over-voting
2. Voting without biometric verification;
3. Absence of presiding officers' signatures;
4. Duplicate serial numbers i.e. occurrence of the same serial number of pink sheets for two different polling stations;
5. Duplicate polling station codes i.e. occurrence of different results/ pink sheets for polling stations with the same polling station codes;
6. Unknown polling stations i.e. results recorded for polling stations which were not part of the list of 26,002 polling stations provided by the 2<sup>nd</sup> respondent [Electoral Commission].

Based on the above, the issues before the court were:

1. Whether or not there were statutory violations in the nature of omissions, irregularities, and malpractices in the conduct of the presidential election held on 7 and 8 December 2012 (over-voting, voting without biometric verification, absence of the presiding officer's signature, duplicate serial numbers, duplicate polling station code, and unknown polling stations) and;
2. Whether or not the said statutory violations, if any, affected the results of the election.

On the aforementioned issues the Supreme Court of Ghana unanimously dismissed the claims relating to IV, V, and VI, that is, the issues regarding duplicate serial numbers, duplicate polling station codes, and unknown polling stations. On the other issues, namely I, II, III, on over-voting, voting without biometric verification and the absence of a presiding officer's signature, the Supreme Court in a majority dismissed the claims. The Supreme Court

ruled that 'in the circumstances the overall effect is that the 1<sup>st</sup> respondent was validly elected and the petition is therefore dismissed'.

One of the issues that divided the Supreme Court of Ghana on the case was on the absence of a signature of the presiding officers on the declaration form, otherwise known as the pink sheet. Article 49 (2) of the 1992 Constitution of Ghana provides that the presiding officer after the voting shall count the votes and record the votes cast for each candidate. By Article 49 (3) the presiding officer 'shall sign a declaration stating (a) the polling station and (b) the number of votes cast in favour of each candidate...' and then announce the results at the polling station. The majority as per Atuguba, JSC ruled that the provision in Article 49 (3) should not be interpreted strictly. Rather, the policy objective and the overall purpose of Article 49 (3) was to provide evidence that the results provided on the face of the pink sheet were those once actually generated at the polling station. Apart from the absence of the presiding officer's signature which was only an administrative error or irregularity and not a fundamental defect, all other processes had been duly observed to achieve the purpose. As such an administrative error or irregularity should not be permitted to invalidate the results merely because a constitutional provision is sought to be strictly applied. Once the authenticity of the results remains unquestioned by the petitioners, and indeed unaffected by the absence of the signatures of the presiding officers, those results should not be invalidated. Rather, the presiding officers are liable to be sanctioned.

The minority as per Ansah JSC maintained that it was a mandatory requirement that the presiding officers 'shall' sign the form and by Section 27 of the Interpretation Act of Ghana, 2009, the word 'shall' shall be construed as imperative and 'may' as permissive and empowering. Thus, the framers of the Constitution and the Legislature can be said to have really meant to do serious business when they couched the provisions in Article 49 (3) and Section 36 (2) of C.I. 75 in those mandatory terms; the duty must be obeyed to the letter. The proposition that the word 'shall' connotes a mandatory duty has support in Ghanaian case law. Ansah JSC held that the failure to sign the pink sheets was not only a breach of a mandatory constitutional duty, but also of an entrenched provision of the constitution. It is required that not only the written provisions of the constitution is observed, but its spirit as well, if Ghana is to succeed at her attempt at constitutional democracy. Accordingly, a breach of such a serious nature which casts a slur on the integrity of Ghana's election machinery and as such her democracy should be neither excused nor pardoned. The votes that had been affected by the irregularity should be nullified. The Supreme Court of Ghana made findings on electoral irregularities and recommended the need for electoral reforms on several aspects of the electoral machinery. Akuffo Addo accepted the verdict of the

court and congratulated Mahama as the winner of the elections. The Supreme Court of Ghana's decision was received with mixed sentiments and the idea persists that the decision was against the weight of evidence.

#### *Malawi*

In the presidential election of Malawi in 2014, the President Ms Joyce Banda announced that she was exercising her constitutional powers to nullify the presidential election that she had contested because of irregularities for a fresh election to be conducted in 90 days. The rival had won 40 per cent with 30 per cent votes counted, while Ms Banda placed second with 23 per cent. The head of the Electoral Commission said that the president did not have the power to annul the election and the commission would go on with the counting in spite of the problems associated with it. The High Court rejected the decision of the president.

#### *Uganda*

Museveni was declared the winner of the 2006 presidential elections of Uganda by 59 per cent against Besigye who got 37 per cent. In *Rtd. Cl. Kizza Besigye v. The EC Yoveri Kaguta Museveni* (as reported in Gløppen 2007), Besigye filed a petition on 7 March which was heard from 22-30 March and a decision given on 6 April 2006 within 30 days from the filing of the petition, as required by Article 104 of the Constitution and Section 59 of the Presidential Elections Act. Besigye maintained that Museveni was not validly elected and asked the court to order a re-run or a recount of the vote. The grounds of petition were:

1. That the conduct of the elections contravened provisions of the constitution, Electoral Commission Act and the Presidential Elections Act;
2. Non-compliance with the principles of the Presidential Elections Act affected the results in a substantial manner;
3. Section 59(6)(a) of the Presidential Election Act, which says that an election can be nullified if it is inconsistent with Article 104(1) of the constitution providing that 'any aggrieved candidate can petition the Supreme Court for an order that a candidate was not validly elected';
4. Museveni personally committed electoral offences by making 'malicious, abusive, insulting, misjudging, derogatory and defamatory statements against Besigye, the FDC and other candidates.

The Supreme Court of Uganda found that the Electoral Commission failed to comply with the Presidential Elections Act and the Electoral Commission Act in the conduct of the elections, in that people were disenfranchised; and

in the counting and the tallying of the results. The Supreme Court also found that the election was not conducted on a free and fair basis because of the incidents of intimidation etc. However, the court in a majority of four against three ruled that 'it was not proved to the satisfaction of the court that the failure to comply with the provisions and principles affected the results of the presidential election in a substantial manner' (quoted in Gloppen 2007:16). The claim against Museveni and his agent's impropriety in conduct during the campaigns were dismissed by a majority of five against two.

In holding out its decision, the Court criticised the conduct of the election and expressed

concern for the continued involvement of the security forces in the conduct of elections where they have committed acts of intimidation, violence and partisan harassment; the massive disenfranchisement of voters by deleting their names from the voters' register, without their knowledge or being heard: the apparent partisan and partial conduct by some electoral officials; and the apparent inadequacy of voter education (Gloppen 2007:16).

The court further expressed disappointment at the EC'S inability to provide reports from returning officers to the court on the basis that the EC did not have them. These were mandated by law to be submitted to the EC. Again, it came out that the laws on elections were contradictory and inadequate (Gloppen 2007). Commenting on the decision, Siri Gloppen observed that the requirement provision that petitioners had to prove the irregularities substantially affected the results in order to provide the basis for overturning an election remained in force.

#### *Zimbabwe*

The Movement for the Democratic Change (MDC) contested the presidential election of Zimbabwe and lost. In *Movement of Democratic Change v. The Chairperson of the Zimbabwe Electoral Commission* (2008), the MDC instituted an action to the effect that the Zimbabwe Electoral Commission had delayed in releasing the results of the presidential election and applied to the High Court to release the presidential results. The Court admitted that the EC had inordinately delayed in releasing the results, but that the Court did not have jurisdiction in the matter because the decision of the EC 'shall not be subjected to appeal' by virtue of Section 67A (7) of the Electoral Act. Consequently, the decision of the EC was final. This decision was criticised because the case was not about the decision of the EMB. It was an application to the Court to review the action of the EMB, an administrative body, to compel it by mandamus to do its work. This is possible under the High Court Act which gave power to the High Court to review the 'proceedings and decisions' of 'administrative bodies' (Abuya n.d.:8).

### ***Analysis of the Selected Cases on Presidential Petitions***

The cases above provide a picture of how the courts in Africa are dealing with petitions on presidential elections. First, it is observed that the persons against whom the petitions were brought were incumbent presidents or their affiliates except Côte d'Ivoire where the incumbent who had lost challenged the results. In all the courts, decisions were given in favour of the incumbents or their affiliate whether as petitioners or respondents as happened in Zimbabwe, Ghana, Uganda, Kenya, and Côte d'Ivoire, except in Malawi where the court's decision went against the incumbent head of state. In the case of Côte d'Ivoire, the Constitutional Court reversed its decision to invalidate Gbagbo when he left the scene during the post-electoral crisis that ensued in Côte d'Ivoire.

Second, in all the cases the decisions of the courts invariably upheld the outcome of the work of the electoral management bodies even though they found evidence of malpractices and/or irregularities. In doing so some of the courts like that of Uganda condemned the electoral management bodies whereas others like Ghana recommended electoral reforms and called for the sanction of recalcitrant officials, whereas others seemed helpless. The basis of their decisions on irregularities was that the irregularities did not substantially affect the outcome of the elections and/or that it was not sufficiently proven to the satisfaction of the court that they substantially affected the outcome of the elections. Is it the courts' philosophy on petition on presidential election not to interfere with the elections even in the face of overwhelming irregularities? This is curious and further research would be needed to probe into the judicial reasoning on presidential electoral adjudication in Africa. As a matter of fact, petitions on presidential elections not included in those selected for analysis followed the same trend. In Nigeria, for example, all the petitions on presidential elections under Nigeria's Fourth Republic failed and the decision of the EMBs prevailed (*Abubakar v. Yar'Adua* 2009; *Buhari v. Obasanjo* 2005).

Third, there was a situation where the courts failed to address a substantive matter before it as occurred in the Ugandan case where an allegation of intimidation by Museveni was not addressed. Fourth, the court also addressed issues without providing remedies. The petition of the MDC of Zimbabwe is a case in point. There was a delay in the release of the results of the first round of the election. In light of this, the MDC applied to the High Court for an order to compel the EMB for a release of the presidential election results. Justice Uchena acknowledged the fact that there was a delay on the part of the EMB in announcing the outcome of the presidential election. Regardless of this, the judge presiding over the case failed to inquire into the delay, contrary to the said requirement of the constitution. The mere decla-

ration by the judge in addressing the impending delay was insufficient since no actions were taken in addressing the issue. Legal remedies legitimise litigation. Litigants go to court to seek redress for perceived wrong or infraction or violation of rights in that subject to public policy, the winner should obtain the fruits of the petition. 'As the UK House of Lords have emphasized, a decision maker must deliver substantial justice'. In other words, the adjudication process should be more than a formality (Abuya n.d.).

An audit of electoral disputes which included petitions on presidential elections between 1963 and 2013 in Kenya carried out by Thiankolu (2013:94) revealed that the courts seemed to have the inclination to resolve election petitions on the basis of technicalities as opposed to the substantive issues the petitions raised. Again the audit revealed that the courts were willing to 'expand the law with a view to summarily dismissing or striking out election petition on the one hand and an unflinching hesitation to expand the law to a substantive determination of the disputes on the merits'. Based on the findings from the audit, Thiankolu observed that the court's approach to handling the election petition was not consistent with the 'prevailing law, which required election courts to decide all matters before them without undue regard to technicalities'. This has 'diminished public confidence in the Judiciary as a neutral arbiter of political disputes'. Consequently, the perception held by observers and critics is that 'the prevailing judicial policy was to determine political disputes in favour of the status quo and the *'high and mighty'* in society' (Thiankolu 2013). The implication of the judicial approach has been manifested by the refusal of the key opponents to go to court about the 2007 Kenyan presidential elections when they resorted to violence. Does it mean that when presidential petitions are dismissed then justice has not been done or when they are upheld particularly against an incumbent and their affiliates then justice has been done? The foregoing calls into question the impartiality of the courts which is discussed in the next session.

In any case on the whole, the decisions of the courts brought finality to the disputes. This is so even where the disputants claimed not to be in agreement with the court. This leads to the closure of the issue. Even in Cote d'Ivoire the Constitutional Council had to reverse its decision to declare Quattara the winner of the 2010 after the electoral crises, in order to bring a finality to the matter. The judiciary in most countries are the final arbiter on electoral and other matters. They should endeavour to keep up to the expectation of the people.

### **Judicial Independence and Impartiality**

Judicial independence in constitutional democracies is hinged on separation of powers which connotes that in order to secure the liberties of individuals

in society, power should not be concentrated at any point in the political sphere, and advocates the division of government functions among three separate branches. The judiciary plays a crucial role in securing separation of powers by acting as a check on the other branches of government, thereby ensuring adherence to the constitutional limits placed on them through judicial review. Judicial review refers to the power of the judiciary in a constitutional government to review the decisions and actions of the other arms of government as to their constitutional propriety (Kline 2000). Judicial review ensures conformity with constitutional limits placed on public officials and adherence to all the constitutional provisions. Also, it allows for the compliance of validity, legality, rationality and reasonableness of governmental actions (Cumper 1999; Eastman 2005). In the contexts of electoral adjudication the judiciary exercises 'electoral judicial review'. Impartiality requires that the judges dispense justice without fear or favour.

The constitutions of countries in Africa provide for judicial independence by subjecting it to only the constitution. In Ghana, for example, the constitution is emphatic that neither the president nor his representatives nor parliament nor any person or authority whatsoever can interfere with judges or persons exercising judicial functions – Article 127(2). A judge is 'not liable for any act or omission done by him in the exercise of his judicial functions' – Article 127(3). The administrative expenses of the judiciary including salaries and allowances of its staff shall be charged to the consolidated fund – Article 127(4). The salaries and allowances of the judicial officers shall not be varied to their disadvantage Article 127(5). Monies voted by parliament or charged to the consolidated fund shall be released to the judiciary on a quarterly basis – Article 127(5). Similar provisions run through constitutions of other African countries. For example, Section 79 B of the Constitution of Zimbabwe states: 'In the exercise of his judicial authority, a member of the judiciary shall not be subjected to the direction or control of any person or authority, except to the extent that a written law may place him under the direction or control of another member of the judiciary'. The Constitution of Uganda provides in Article 128 (1) that 'in the exercise of judicial power, the courts shall be independent and shall not be subject to the direction of any person or authority'. Article 128 (2) further states 'No person or authority shall interfere with the courts or judicial officers in the exercise of their judicial functions'. Article 165 of the Constitution of Egypt mandates that 'judicial authority shall be independent. It shall be exercised by the courts of justice of different sorts and competences. They shall issue their judgements in accordance with law'. The judiciary is also insulated from party politics. For example, Article 113A of the Constitution of the United Republic of Tanzania states: 'It is hereby

prohibited for a Justice of Appeal, a Judge of the High Court, a Registrar of any grade or a magistrate of any grade to join any political party save only that he shall have the right to vote....' All these measures have been put in place to ensure the independence of judges for their impartiality.

The general perception though is that the judiciary in Africa is not independent in practice and doubts have been expressed about their impartiality; public trust in them is weak (Abuya n.d.). Judicial independence in electoral adjudication is mixed. In Nigeria, the president of the Court of Appeal refused a promotion to the Supreme Court for alleging that the promotion was 'hinged on mischievous reasons or malicious intents, as this appointment would pave the way for an amenable Court of Appeal President who would accept politicians' requests following anticipated petitions' (European Union 2011:39). He further submitted an affidavit to the Federal High Court against the Chief Justice which he later withdrew. A panel was set up by the Nigerian Bar Association and the National Judicial Council to look into the allegations. The investigations cast doubts on the credibility of the Court of Appeal which had the responsibility to set up electoral tribunals in Nigeria (European Union 2011).

On the one hand the courts have been bold to come up with decisions intended to correct electoral anomalies and fraud and have even reversed the decision of electoral management bodies by cancelling results, ordering reruns, and declaring those who had lost the election winners and the winners of declared results losers. These are mainly in respect of parliamentary elections and examples of such judicial firmness and boldness abound in Uganda and Nigeria. The perception of the High Court of Uganda on parliamentary election petitions in 2006 and 2011 elections is very positive because their decisions removed some powerful politicians from office. Even though some of their decisions were overturned on appeal they were considered real efforts on the part of the court to chart a path for rule of law on electoral matters (Gloppen 2007). The judiciary in Uganda was intimidated and attacked not rhetorically but physically and came under a lot of strain which caused some judges to decline to handle election cases (Gloppen 2007). Even then the role of the Ugandan judiciary in election earned it credibility, and has 'strengthened their pride, in the institution, and increased awareness of judicial independence in the legal community' (Gloppen 2007:14).

On the other hand, the story is different for presidential elections. With election petitions on presidential elections the courts have generally ruled in favour of the declared winners who are usually incumbent or would favour the incumbent as occurred in the presidential petitions of Nigeria, Zimbabwe, Ghana, Côte d'Ivoire, Uganda, and DRC Malawi. In Ghana, for example, there is no trust between the election petitioners and especially those

from opposing parties and members responsible for the adjudication of dispute. Some believe the judges who sit on the electoral dispute are biased in favour of the ruling parties. In Kenya, some of the losers of the 2007 election chorused that they would not go to court because they did not trust the judiciary and this resulted in mayhem leading to the Kenyan civil war (Abuya n.d.; Thiankolu 2013). In Senegal election petitions are very unusual and aggrieved persons in the electoral process rarely go to court for redress because of lack of confidence in it (Fall et al. 2011).

The perception of judicial bias notwithstanding, it should be observed that election disputes are highly politicised and courts' decisions on them, no matter what, are likely to be met with scepticism and criticism by the losing party and its supporters. This is so even in advanced democracies like the US. The US Supreme Court's decision in *Bush v. Gore* was met with scepticism, misgivings, and recommendations for the future (Garrett 2001; Choper 2001; Dorf n.d.; Pushaw Jr. 2001). Consequently, it has been argued that the judiciary should not be engaged in the resolution of electoral disputes and that such disputes should be handled by political arms of government, namely the legislature so as to insulate the judiciary from politics because judicial involvement in politics devalues it and lowers its legitimacy in a body polity (Choper 2001). The words of Nyerere, the former President of Tanzania, are very relevant when he said 'unless judges perform their work properly, none of the objectives of [a] democratic society can be met' (cited in Abuya n.d.:1.).

### **Proliferation of Electoral Adjudication: A double-edged Sword**

There is an upsurge of electoral petitions during the period under review. In Nigeria, for example, 574 petitions were filed in the election tribunals for the 2003 general elections and the numbers rose to 1,527 petitions in the 2007 general elections (Ubanyionwu 2011). In the parliamentary elections conducted in Zambia, 68 petitions were filed in the Zambia High Court (Awuor & Achode 2013). Similarly, in Uganda, the High Court received 47 petitions following the 2006 elections (Gloppen 2007), and over 100 petitions following the parliamentary election of Uganda in 2011 (Murison 2013). In Zimbabwe, the MDC-T party lodged 95 cases for its candidates following the 2013 election, but most of them were withdrawn by the candidates because the MDC-T could fund the required security deposit for only 39 candidates who were most likely to win leaving the remaining candidates to fund their own petitions. The security bond for election petition was a \$10,000 cash deposit.

The proliferation of election petitions is due to several reasons. The cases were instituted by people who had lost or were losing the election that formed the basis of the petitions. The issue then is why did they run to the court? Several factors may account for this. They ran to the court probably because they genuinely had concerns about the conduct of the elections due to irregularities, fraud or breaches of electoral regulations and governmental interference among others (Omotola n.d.), and were unable to accept the electoral outcome. These irregularities are usually provided for by electoral laws as grounds for challenging the declared results so they embarked on litigation as their civic right and duty. It is also due to the fact that disputants do not take steps to address pre-election irregularities through laid-down mechanisms until the end when they lose and try to reject the results due to irregularities. It may also be that they wished to expose the irregularities in court even if they did not win in the hope to improve the system next time around. They probably had difficulty in accepting defeat in the election competition and the court provided an avenue to vent their frustration and also in the hope that the results would be turned in their favour. The possibility of people rejecting election results no matter what by way of petition is high. The court of Nigeria draws this point home in *Ume V. Eneli* where the Honourable Justice Pats-Acholonu observed:

It is most unfortunate that our people have now formed the ungainly habit of rushing to the court when they are defeated in an election contest. In many cases, the parties indulge in rigging but one who is out rigged challenges the result of the election. In accusing the other and his minions of distortions he forgets to remove the bean in his eyes (quoted in Ubanyionwu 2011:322).

The large numbers of petitions put a lot of strain on the judiciary which is already beset with manpower and logistical challenges. If the trend is not curbed so that genuine cases go through adjudication, the whole idea of election adjudication would become so notorious that it would clog up and slow down the court processes and lose its purpose. Another problem is the challenge it poses to the political system by creating uncertainty in the governance of a country. Thus parliamentary candidates who are declared winners are invalidated at the court of first instance and removed from their seat for their opponents. On appeal they may win and get the seat back. This violates the voters' right to representation in government as it is not clear who their member of parliament is in the course of electoral *judicialization* or may not end up with their choice of representation.

### **Availability of Meaningful Remedies**

Legal remedies legitimise litigation. Litigants go to court to seek redress for a perceived wrong or infraction or violation of rights in that subject to public policy the winner should obtain the fruits of the petition. The petition of the MDC of Zimbabwe is the case in point. There was a delay in the release of the results of the first round of the election. In light of this the MDC applied to the High Court for an order to compel the EMB for a release of the presidential election results. Justice Uchena acknowledged the fact that there was a delay on the part of the EMB in announcing the outcome of the presidential election. Regardless of this the judge presiding over the case failed to inquire into the delay, contrary to the said requirement of the constitution. The mere declaration by the judge in addressing the impending delay was insufficient since no actions were taken in addressing the issue. 'As the UK House of Lords have emphasized, a decision maker must deliver substantial justice. In other words the adjudication process should be more than a formality' (Abuya n.d.). Also there have been instances where petitions were upheld but the decisions were handed out at a time when the term of the position the petitioners were vying for had either expired or was about to end. The whole process then becomes fruitless.

### **The Issue of Timeliness**

The legal maxim 'justice delayed is justice denied' implies that for one to say there has been a fair hearing the proceedings in connection with the hearing must be conducted in an expeditious manner. In the contexts of electoral adjudication, it is critical because of the electoral cycle which is time-bound. The Chief Justice of Ghana brings home the point when she observed: 'I appreciate the sobering fact that an important safeguard of election integrity lies in an effective resolution of complaints and appeals with minimum delay' (quoted in Judicial Service of Ghana, Manual on Election Adjudication 2012:6).

The laws of respective countries thus require electoral dispute to be dealt with expeditiously with time limits set in some cases. Kenya and Zimbabwe require 'petitions to be heard and determined expeditiously' (Abuya n.d.:10) and be given priority (Section 19 (4) and Section 23 (6) of the Kenyan National Assembly and Presidential Election Act; Section 172(3) of the Electoral Act of Zimbabwe). Available data indicate that some cases have been resolved by the courts expeditiously whereas others have been unduly delayed and have been overtaken by events rendering the exercise fruitless. Also, there have been instances where petitions were upheld but the decisions were handed down at a time when the term of the position the

petitioners were vying for had either expired or was about to end. The whole process then becomes fruitless.

In the analyses of 25 sample election cases in Kenya, Abuya reported that at the court of first instance, 28 per cent of the cases were dispensed with within a year, and 72 per cent varied between periods of three to four years which were required for expeditious resolution. At the appellate level 78 per cent of the cases were completed in a year and others took about three years (Abuya n.d.).

In Nigeria, it has been maintained that some cases under the Fourth Republic were dealt with in an expeditious manner and others were unduly long (Fall et al. 2011). Thus, the case of *Dingyadi v. Wamakko of Sokoto State* (as cited in Ubanyionwu 2011:328), in Northern Nigeria lasted for three years and eight months. In South Eastern Nigeria, the entire proceedings including the appeal in *Chris Ngige v. Peter Obi* (Ubanyionwu 2011:329) ended after 35 months to obtain justice for the 4-year mandate. In this case the petitioner who had lost the election was declared a winner and the election results declared for the 2007 governorship was set aside after three and a half years. In the South West of Nigeria there were undue delays in the resolution of electoral disputes in *Fayemi v. Oni* (2011) and *Aregbesola v. Oyinlola* (2011).

In the Ghanaian case of *Enos v. Electoral Commission and Another*, a petitioner who had lost the 1996 parliamentary election petitioned the High Court to invalidate the election results that had been declared in favour of his opponent. The High Court upheld the petition which was delivered in 1999 three years after the election and one year before the expiration of the term of the parliamentary seat being contested. In the *Republic v. Dramani*, the Ghanaian Court convicted and imprisoned a member of parliament for an electoral offence after the MP had served about half of his parliamentary term. The criminal proceedings were instituted against him after he had been declared a winner for having contested for the parliamentary seat while holding dual citizenship. The Constitution of Ghana disqualifies a Ghanaian who holds dual citizenship from contesting a parliamentary or presidential position.

The delay in the resolution of electoral complaints is caused by several factors. The absence of a legal time limit for the judiciary to hold down the decision is identified as a factor. In some of the jurisdictions e.g. Nigeria, Kenya and others, steps have been taken by way of law reform to set a time limit for the resolution of election petition by the courts (Sihanya 2013). Nigeria has amended the 1999 Constitution to introduce a time limit within which an election petition shall be completed. Thus, Section 9 of the

Constitution of the Federal Republic of Nigeria (second alteration) Act 2010, amended Section 285 and substituted it with a new Section 285 (5) – (8) which provides thus:

- (5) an election petition shall be filed within 21 days after the date of the declaration of the result of the elections;
- (6) an election tribunal shall deliver its judgement in writing within 180 days from the date of the filing of the petition;
- (7) an appeal of a decision by an election tribunal or Court of Appeal in an election matter shall be heard and disposed of within 60 days from the date of the delivery of judgement of the tribunal or Court of Appeal;
- (8) the court, in all final appeals from an election tribunal or court, may adopt the practice of first giving its decision and reserving the reasons therefore to a later date (Ubanyionwu 2011:332).

In consequence, ‘election petitions and appeals’ are to be resolved ‘within 240 days after the declaration of election results, which is about 8 months from the date of declaration of result’ in Nigeria (Ubanyionwu 2011:332). However, imposing a time limit on its own may not be a magic wand. The time limit should be realistic to allow for a hearing for justice. Nigeria experienced a situation where the time limit was unrealistic. The Electoral Act of Nigeria 1982 had imposed a time limit of 30 days within which an election petition had to be resolved. The Supreme Court of Nigeria in *Unongo v. Aper Aku* (1983) held that the time limit placed was unconstitutional. This is because the Act did not allow for a reasonable time for the parties in the election petition to have a fair hearing; neither does it allow the Court the constitutional stipulated time of three months after hearing a petition to deliver judgement. The electoral laws that followed eschewed time limits. This also led to delays in the handling of election petitions. The constitutional amendment aforementioned has been made to address this anomaly.

Other causes of delay are:

- The volume of petitions which adds to the already large volume of cases for the judiciary especially in situations where the mainstream courts double up as electoral courts.
- The judges lack the knowledge and technical know-how to address the complex issues of elections and, hence, their inability to deal with such matters in good time. For others, it is a sheer lack of professionalism and laziness which means they do not give due diligence to their work thus causing the delays.

- There is also a lack of accountability for dereliction of duty and the courts hide behind judicial independence because they are clothed with independence. The general public do not know their rights and think judges are immutable.
- Lack of logistics to help with the proceedings. Most courts in Africa still work on a manual basis. Judges actually write the proceedings themselves. There is also a lack of manpower expertise to aid in the administration of justice.
- Litigants filing complaints often do not accord it the seriousness it deserves in pursuing it.
- Unscrupulous lawyers who represent clients sometimes lack professionalism and create incessant delays (Ubanyionwu 2011:333).

Delays in the resolution of electoral disputes create uncertainty in the transitional process. Thus, where a contested position is being disputed in court it creates uncertainty for the one who had been declared the winner by the election results and also the electorates as well the one who is disputing the declared result. In Nigeria, for example, it has truncated the electoral cycle for gubernatorial elections. This was brought about because petitioners who had been declared winners for the gubernatorial term they had contested succeeded in convincing the court to let them serve their full term as opposed to the few unexpired months left of the term. Consequently, their full term ran to the next election period. Hence, it is not possible to run gubernatorial elections for all the states in Nigeria at the same time (Ubanyionwu 2011). Expedient resolution of election petitions by the courts is imperative for orderly democratic transitions.

### **Conclusion and Recommendations**

This paper has offered some insights into the emerging phenomenon of electoral adjudication in Africa. The idea of instituting an election petition in court as opposed to the aggrieved persons resorting to mayhem is a positive sign in the democratisation process. The aggrieved choose the law as their arbiter and put their hope in the law. Adjudication brings a closure to electoral disputes, all things being equal. This practice will facilitate the institutionalisation of democratic succession and entrench the rule of law and constitutionalism. The effective resolution would also mean a review of the work of the electoral management body by making them accountable. Thus, an EMB whose work has come under the scrutiny of the court is likely to improve upon its performance in the future, for such a review is likely to bring out the lapses in the system for possible reform.

The laws on elections should be clear, definite, adequate and consistent to avoid excessive room for discretion that leads to conflicting interpretation. There is a need for reform of electoral laws.

The judiciary should be candid, fair and impartial in the resolution of such disputes and work in an expeditious manner. Justice must not only be done, but that it should be manifestly and undoubtedly seen to be done is more relevant in Africa now than ever before.

Judges and lawyers should be trained to build capacity for the handling of electoral disputes.

The EMBs on the continent should live up to their mandates and deliver credible, free and fair elections and minimize or eliminate the incidence of fraud and irregularities.

There is a need for voter education and sensitization about the rules of the game of elections. Candidates in electoral contests should stand up to this reality and let elections end at the ballot box.

The aggrieved parties should take action to resolve pre-election complaints through laid-down processes and should not postpone seeking redress to post-election resolution.

## References

- Abdulahi v. Elayo* (1993)1 NWLR (pt. 268)171.
- Abubakar v. Yar'Adua* (2009) All FWLR (Pt.457) 1 S.C.
- Abuya, E. O. (n.d.). The Role of the Judiciary in Promotion of Free and Fair Elections. Unpublished Manuscript, retrieved 20 July 2014 from <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/1/1.pdf>
- ACE Electoral Knowledge Network, 2012, *The ACE Encyclopaedia: Legal Framework*. Retrieved 23 July 2014 from <http://aceproject.org/ace-en/pdf/lf/view>
- Addo Dankwa Akuffo Addo & Two Others v. John Dramani and Others*. Writ No. J/16/2013. Retrieved 26 September 2013 from [www.judicial.gov.gh](http://www.judicial.gov.gh)
- African Charter on Democracy, Elections and Governance, 2007, retrieved 30 May 2014 from [http://www.ipu.org/idd-E/afr\\_charter.pdf](http://www.ipu.org/idd-E/afr_charter.pdf)
- African Union Declaration on Principles Governing Democratic Elections in Africa adopted in Durban South Africa in July 2002.
- Ahumah-Ocansey v. Electoral Commission; Centre for Human Rights & Civil Liberties (Churchill) v. Attorney-General & Electoral Commission (Consolidated)*. Writs No JI/4/2008 & No JI/ 5/2008).
- Ajayi, K., 2010, Exploring alternative approaches for managing electoral injustice in Africa: The case of breast protests in Nigeria and the sex strike in Kenya. ISS paper 214. Retrieved 20 July 2014 from <http://www.issafrica.org/uploads/214.pdf>
- Aregesola v. Onyin Lola* (2011)1 WRM 33.

- Attorney-General and Two Others v. Aman Walid Kabourou* (1996) TLR 156 (CA).  
*Aregbesola v. Oyinlola* (2011) 1 WRN 33.  
*Attorney-General and Christopher Mtikila* Civil Appeal No. 45 Unreported.  
*Augustine Lyantonga Mrema and Others v. Attorney-General* (1996) TLR 273 (HC)
- Awuor, L. & Achode, M., 2013, Election Petitions in the World: Comparative Analysis of Presidential Election Petitions in Kenya and Other Jurisdictions. Retrieved 30 May 2014 from M.(2013).+Election+Petitions+in+the+World:+omparative+Analysis+of+Presidential+Election+Petitions+in+Kenya+and+other+Jurisdictions&spell=1
- Brown, S. & Kaiser, P., 2007, Democratisations in Africa: Attempts, hindrances and prospects, *Third World Quarterly*, 28(6), pp. 1131-1149, at 1131 and 1133.
- Buhari v. Obasanjo* (2005) CLR 7(K) (SC).  
*Bush v. Gore* (2000) 531 US 98.
- Choper, J.H., 2001, Why the Supreme Court Should Not Have Decided the Presidential Election of 2000. University of California Berkeley School of Law, Public Law and Legal Theory, Working paper No. 65, 2001. Retrieved 16 July 2014 from <http://paper.ssrn.com/abstract=281869>;
- Constitution of Cape Verde, 1999. Retrieved 18 September 2014 <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/CapeVerde.pdf>
- Constitution of Ghana, 1992. Retrieved 18 September 2014 from [http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap\\_1.htm](http://www.judicial.gov.gh/constitution/chapter/chap_1.htm)
- Constitution of Nigeria, 1999. Retrieved 18 September 2014 from <http://www.assetrecovery.org/kc/node/f85cace8-6e8d-11dd-9b9d-b7c0585fc33c.0?jsessionid=A4C6A1FF538D4BA98709268CF241EF3F>
- Constitution of the Republic of Benin, 1990. Retrieved 18 September 2014 from <http://landwise.landesa.org/record/821>
- Constitution of Sierra Leone 1991. Retrieved 18 September 2014 from <http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf>
- Constitution of United Republic of Tanzania, 1977. Retrieved 18 September 2014 from <http://www.judiciary.go.tz/downloads/constitution.pdf>
- Cumper, P., 1999, *Constitutional & Administrative Law* (2<sup>nd</sup> Ed.), London: Blackstone Press Limited.
- Davis-Roberts, A., 2009, Electoral Dispute Resolution Discussion Paper for Experts Meeting, Atlanta GA - February 2009.
- Dingyadi v. Wamakko of Sokoto State*,
- Dorf, M.C., 2000-2001, The 2000 Presidential Election: Archetype or Exception?, *Michigan Law Review* 99, 1279-1297, Cornell Law School Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 13-38. Retrieved 15 July 2014 from <http://ssrn.com/abstract=2214976>
- Eastman, J.C., 2005, Judicial review of unenumerated rights: Does Marbury's holding apply in a post-warren court world? *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 28 (3), pp.713-740.

- Economic Community of West African States Protocol on Democracy and Good Governance 2001. Retrieved 18 September 2014 from [http://www2.ohchr.org/english/law/compilation\\_democracy/ecowasprot.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/ecowasprot.htm)
- Electoral Act of Nigeria, 2006. Retrieved 18 September 2014 from <http://www.aceproject.org/ero-en/regions/africa/SN/senegal-electoral-code-2012/view>
- Electoral Code of Senegal, 2012. Retrieved 18 September 2014 from <http://www.aceproject.org/ero-en/regions/africa/SN/senegal-electoral-code-2012/view>
- Electoral Laws Act, 2002 of Sierra Leone (as amended). Retrieved 18 September 2014 from <http://www.sierra-leone.org/Laws/2002-5.pdf>
- Electoral Act of Zimbabwe, 2005.
- Enos v. Electoral Commission and another* (1999-2000) 1 GLR 56.
- Electoral Institute for Sustainable Democracy (EISA), African Democracy Encyclopaedia Project on Election Dispute, 2010. Retrieved 30 May 2014 from <http://www.content.eisa.org.za/old-page/election-disputes>
- European Commission, 2007, *Compendium of International Standards for Elections*, Elanders Graphic Systems AB: Sweden. Retrieved 18 September 2014 from [http://www.eueom.eu/files/dmfile/compendium-of-int-standards-for-elections\\_en.pdf](http://www.eueom.eu/files/dmfile/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf)
- European Union Observation Mission in Nigeria, Final Report on General Elections, April 2011. Retrieved 20 June 2014 from [http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final-report-nigeria2011\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final-report-nigeria2011_en.pdf)
- Fall, I.M., Hounkpe, M., Jinadu, A.L. & Kambale, P., 2011, *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*, Dakar, Senegal: Open Society Foundations.
- Fayemi v. Oni* (No. 11) EWL (PT. 554)1.
- Garrett, E., 2001, Institutional Lessons from the 2000 Presidential Election, *Florida State University Law Review* (forthcoming), Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No. 13. Retrieved 5 August 2014 from <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstractid=269658>
- Gladwell Wathoni Otieno & Anor v. Ahmed Issack Hassan & Three Others* (PETITION NO.4 of 2013).
- Gloppen, S., 2007, Elections in Court: the judiciary and Uganda's 2006 Presidential and Parliamentary elections. Retrieved 20 June 2014 from <http://www.google.com.gh/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.svt.ntnu.no%2Fiss%2Ffagkonferanse2007%2Fintern%2Fpapers%2Fsiri.gloppen%40cmi.noGloppen%2520Elections%2520in%2520Court.doc&ei=49UaVMOcBtGPyASq1oLQCQ&usq=AFQjCNGz5mFUqiCvP5RZMrrDMIoY6PA5g&bvm=bv.75097201,d.aWw>
- Halliday, S., 2004, *Judicial Review and Compliance with Administrative Law*, Oxford: Hart Publishing.
- International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1973) 999 UNTS 171.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010a, Electoral Justice: The International IDEA Handbook, Bulls Graphic: Sweden. Retrieved 20 June 2014 from [http://www.idea.int/publications/electoral\\_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_justice/upload/inlay-Electoral-Justice.pdf)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010b, Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook, Sweden: Bulls Tryckeri AB.
- Judicial Service of Ghana, 2012, Manual on Election Adjudication in Ghana, Ghana: DPI Print Ltd.
- Kiggundu, B.M., 2006, Electoral Petitions, Regulation in Uganda: Challenges and best practices. Paper presented at the 8<sup>th</sup> Judges Conference held from 6-9 February 2006 at the Sheraton Hotel, Kampala, Uganda.
- Kline, M.T., 2000, The Line Item Veto Case and the Separation of Powers, *California Law Review*. 88 (1), pp. 181-233.
- Makaramba, R.V., Trial and Management of Election Petitions by Courts: A Case of Tanzania, paper presented at the Ninth EAMJA Annual Conference and General Meeting on 'The Role of the East African Judiciaries in the Electoral Processes', held from 11-15 October 2011 at the Imperial Resort Beach Hotel, Entebbe, Uganda.
- Moses Kiarie Kuria & Two Others v. Ahmed Issack Hassan & Another* (PETITION No. 3 of 2013).
- Movement for the Democratic Change v. The Chairperson of the Zimbabwe Electoral Commission*, High Court of Zimbabwe at Harare, delivered 14 April 2008 (uchena j) unreported.
- Murison, J., 2013, Judicial politics: election petitions and electoral fraud in Uganda, *Journal of Eastern African Studies*, 7(3).
- National Assembly and Presidential Election Act of Kenya, ...
- Nkansah, L.A., 2012, Democratic Succession in Africa: The Quest for an Orderly Transition. Paper presented at a conference on international law in Africa under the theme 'The Quest for Human Security, Peace and Development: Challenges and Responses', organised by the African Foundation of International Law (AFIL), the Centre for Human Rights, University of Pretoria, South Africa, the Institute for International and Comparative Law in Africa (ICLA), University of Pretoria, South Africa and Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane, Mozambique, held from 5-6 October 2011 in Mozambique.
- Obasanya v. Obafemi*, (2000), 15(324), NWLR (pt.689)1.
- Okello, J.B., 2009, Managing Successful Free and Fair Elections, A lecture delivered at the Police Training School Kabalye-Masindi on 13 October 2009, retrieved 18 September 2012 from <http://www.ec.or.ug/docs/Jenny%20Presentation%20To%20Police.pdf>
- Omotola, S., 2010, Explaining Electoral Violence in Africa's Democracies, *African Journal on Conflict Resolution*, 10(3), pp. 51-73.

- Ongoya, E.Z., 2013, The Role of Institutions in the Resolution of Election Disputes in Kenya, in *Handbook on Election Disputes in Kenyan: Contexts, Legal Framework, Institutions and Jurisprudence* (pp.151-177), Law Society of Kenya.
- Orubu v. NEC*, (1988)5 NWLR (pt. 94)323 on p. 347.
- Posner, R.A., 1987, The Decline of Law as an Autonomous Discipline: 1962-1987, *Harvard Law Review*, 761-780, on p. 762.
- Pushaw Jr., R.J., 2001, The Presidential Election Dispute, the Political Question Doctrine, and the Fourteenth Amendment: A Reply to Professors Krent and Shane, *Florida State University Law Review*, 29, pp. 603-623.
- Raila Odinga v. The Independent Electoral and Boundaries Commission & Others* (2013), KLR National Council for Law Reporting – Kenya Law Reports retrieved on 26 September 2013 from [www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org)
- Republic v. High Court, Koforidua; Ex parte Asare (Baba Jamal & Other Interested Parties)*, (2009) SCGLR 460.
- Ruger, T.W., 2004, 'A question, which convulses a nation', The early republics greatest debate about the judicial review power, *Harvard Law Review*, 117(3), pp. 827-897.
- Segal, A., 1996, Can democratic transitions tame political successions? *Africa Today*, 43(4), pp. 369-384.
- Sihanya, B., 2013, Constitutionalism, the Rule of Law and Human Rights in Kenya's Electoral Process. In *Handbook on Election Disputes in Kenyan: Contexts, Legal Framework, Institutions and Jurisprudence*, pp. 22-56, Law Society of Kenya.
- Thiankolu, M., 2013, Resolution of Electoral Disputes in Kenya: An Audit of Past Court Decisions. In *Handbook on Election Disputes in Kenyan: Contexts, Legal Framework, Institutions and Jurisprudence*, pp.57-95, Kenya: Law Society of Kenya.
- Ubanyionwu, C.J., 2011, Strategies and Procedures for Expediting Election Petition and Appeals, *Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence*, 2
- Retrieved, 20 July 2014, from <http://www.ajol.info/index.php/naujilj/article/view/82416>
- Unongo v. Aper Aku* (1983) Suit No: SC.95/1983 Unreported.





*Afrique et développement*, Vol. XLI, No. 2, 2016, pp. 133–184  
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en  
Afrique, 2017 (ISSN: 0850-3907)

## La Cour pénale internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique

Kitti H. Nathanièl\*

### Résumé

Créée pour juger les crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide et crimes d'agression, la CPI fait face à des critiques très acerbes de la part de certains présidents, populations et intellectuels africains. Ces critiques ont pris une allure vertigineuse avec la poursuite des présidents soudanais et Kenyan ainsi que du vice-président Kenyan devant la juridiction, au point où l'Union africaine a pris position contre la mise en œuvre de ses actions. Cette prise de position de l'UA, qui se trouve à l'antipode de ses engagements en faveur de la protection des droits de l'homme, réitérés dans le traité portant sa création, pose le problème de l'avenir de la juridiction en Afrique. En effet, les principes d'universalité et de complémentarité de la juridiction sont remis en cause face aux poursuites exclusives actuelles des Africains devant elle, alors que l'Afrique est loin d'être le seul continent où les droits de l'homme sont massivement violés. Même si l'existence de juridictions ad hoc concernant d'autres pays sur d'autres continents tempère cette situation, le comportement de certaines grandes puissances, l'usage à géométrie variable des pouvoirs accordés au Conseil de sécurité de l'ONU et au procureur de la CPI ne sont pas de nature à apaiser les inquiétudes des pays africains. L'avenir de la juridiction en Afrique se joue sur sa crédibilité, qui dépendra de sa capacité à étendre ses poursuites à d'autres affaires dans d'autres continents et à éviter l'image d'iniquité qui apparaît dans certaines de ses poursuites sur le continent. L'Union africaine doit créer une juridiction continentale avec pour compétence les crimes relevant de celle de la CPI. Chaque pays africain doit aussi opérer des réformes juridiques et judiciaires pour transposer dans son droit positif lesdits crimes et rendre la justice véritablement indépendante pour une réelle application du principe de complémentarité de la CPI. La possibilité des chambres mixtes, comme au Cambodge, peut être exploitée pour poursuivre les auteurs des actes de violations graves des droits de l'homme en Afrique.

---

\* Département sciences politiques, Faculté de droit et de sciences politiques,  
Université d'Abomey-Calavi, Bénin. Email : kitnath@yahoo.fr

## Abstract

Established to judge war crimes, crimes against humanity, crimes of genocide and crimes of aggression, the ICC faces severe criticism from some African Presidents, populations and intellectuals. These criticisms have reached a breathtaking speed with the prosecution of the Sudanese and Kenyan Presidents as well as the Kenyan Vice-President by the court, to such an extent that the African Union (AU) has taken a stance against the implementation of its actions. This stance of the AU, which is at the very opposite of its commitments to the protection of human rights, reiterated in the treaty establishing it, poses the problem of the future of the court in Africa. Indeed, the principles of universality and complementarity of the court are challenged in the face of its current exclusive prosecutions of Africans, whereas Africa is far from being the only continent where human rights are massively violated. Even if the existence of ad hoc tribunals for other countries on other continents dampens this situation, the behavior of some major powers, the double-standard use of the powers conferred on the UN Security Council and the prosecutor of the ICC are not likely to alleviate the concerns of African countries. The future of the court in Africa depends on its credibility, which will depend on its ability to extend its prosecution to other cases in other continents and to avoid the image of inequity that appears in some of its prosecutions on the continent. The African Union must establish a continental court with jurisdiction over crimes under that of the ICC. Each African country must also carry out legal and judicial reforms in order to transpose into its own law the said crimes and render truly independent justice for a real implementation of the principle of complementarity of the ICC. The possibility of mixed chambers, like in Cambodia, can be used to prosecute perpetrators of serious violations of human rights in Africa.

## Introduction

Les constats suivants justifient le choix du sujet de réflexion intitulé « La Cour pénale internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique ».

- **Constats**
  - La création à Rome, en juillet 1998, de la Cour pénale internationale (CPI), juridiction à la fois permanente et à vocation universelle chargée de juger les atteintes les plus graves portées aux droits de l'homme<sup>1</sup>, constitue un événement sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Après son entrée en vigueur en 2002<sup>2</sup>, la CPI progresse dans son combat contre l'impunité.
  - Mais l'optimisme observé quant à l'entrée en vigueur du statut fait de plus en plus place au scepticisme quant à son avenir. Des obstacles liés à la conduite des États africains se dressent devant elle. En effet, à ce jour, toutes les personnes poursuivies sont des Africains. Il s'agit des ressortissants des pays ayant connu des guerres qui se sont soldées par des violations massives des droits

de l'homme (Centrafrique, Congo, Soudan, Côte d'Ivoire, Kenya). Ces poursuites sont controversées dans les rangs de certains dirigeants politiques, intellectuels et populations en Afrique, qui l'accusent d'être une juridiction raciste, n'ayant cure de la souveraineté des États, et à la solde des grandes puissances mondiales.

- Réunis en Assemblée générale de l'UA en 2009, les dirigeants africains ont décidé de ne pas collaborer avec la juridiction dans le cadre de l'exécution de ses mandats d'arrêt contre le président soudanais Omar El Béchir. Aussi ont-ils demandé en 2012 le sursis des poursuites, en vertu de l'article 16 du statut de Rome<sup>3</sup>, contre le président Kenyan Uhuru Kenyatta et son adjoint William Ruto, poursuivis pour crime contre l'humanité<sup>4</sup>.
- Pour l'UA, contrairement à l'article 27 des statuts de la CPI, aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'État ou de gouvernement en exercice. À cet effet, l'UA a proposé au Conseil de sécurité, qui l'a rejeté, le renvoi des poursuites contre le président soudanais Omar El Béchir, objet d'un mandat d'arrêt de la CPI.

Ces constats soulèvent les questions suivantes :

- **Questions**

- Cette rébellion politique contre une juridiction pénale internationale est-elle justifiée<sup>5</sup> ? Quelle analyse peut-on faire de ces prétentions émanant des États africains ? Adhèrent-ils tous à cette ligne politique ? Quelle classification peut-on faire d'eux sur les plans sous-régional et régional dans leur conduite envers la Cour pénale internationale ?
- L'Afrique est-elle le seul continent où l'on enregistre une telle récrimination contre la juridiction ? Quel est l'écho de la réaction de l'UA dans les autres organisations continentales et mondiales ?
- Quel avenir pour la CPI<sup>6</sup> en Afrique ? Cette réaction n'hypothèque-t-elle pas le respect des droits de l'homme dans un continent où ils sont abondamment proclamés et constamment violés<sup>7</sup> ?
- Quelles sont les réformes au triple plan politique, juridique et judiciaire pour la poursuite plus aisée des Africains devant la Cour pénale internationale ou pour ériger une juridiction continentale ou des tribunaux régionaux qui sanctionneraient les crimes relevant de la compétence de la CPI ?

Le choix du sujet vise un certain nombre d'objectifs.

- **Objectifs de l'étude**

En choisissant de réfléchir sur le sujet « La Cour pénale internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique », nous poursuivons les objectifs suivants :

- Susciter, dans l'océan des publications sur la Cour pénale internationale, une piste de réflexion sur l'avenir de la juridiction en Afrique où le défi du respect des droits humains est immense, en vue d'occuper une place de choix dans la communauté internationale.
- Obtenir un nouvel engagement de la pensée universitaire dans les recherches sur les crises politiques et les processus de sortie de guerre, qui passent toujours par la poursuite des auteurs des violations des droits humains<sup>8</sup>.
- Proposer un mécanisme de poursuite plus accommodant envers les réalités africaines, qui doivent s'universaliser dans un monde de plus en plus globalisé<sup>9</sup>.

La formulation de la problématique de recherche permet d'atteindre les objectifs fixés.

- **Problématique**

Il est difficile d'imaginer le futur de l'Afrique sans la garantie des droits humains et des libertés publiques. La multiplication des conflits sur le continent tend à les remettre en cause et à démentir les perspectives de développement favorables publiées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En créant la Cour pénale internationale, la communauté internationale visait, à travers les poursuites, une réduction, voire la dissuasion des violations des droits humains dans le monde en général et en Afrique en particulier<sup>10</sup>. Les récriminations de certains dirigeants africains, intellectuels et populations contre la CPI visent à remettre en cause la responsabilité des auteurs des actes de violations graves des droits humains et du droit humanitaire en période de crise ou de guerre. En choisissant de réfléchir sur le sujet, nous problématisons l'avenir de la juridiction en Afrique et, par ricochet, celui des droits humains. Nul doute que l'Afrique est en proie à des crises violentes depuis l'entrée en vigueur de la CPI (Soudan, Soudan du Sud, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Libye, Mali, Somalie, etc.). Si certains pays ont abordé le processus de sortie de guerre ou de crise, le

règlement judiciaire des violations des droits humains enregistrés reste en débat (Sierra Leone, Libéria, Côte d'Ivoire, Mali<sup>11</sup>, etc.). Dans d'autres, où les conflits continuent de faire ravage (Somalie, Centrafrique, Soudan du Sud, Soudan), la sortie de guerre posera le problème de la poursuite des auteurs de violations des droits humains et du droit humanitaire<sup>12</sup>. Or l'assurance d'une justice indépendante et impartiale pour juger les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocides, de crimes d'agression ou autres atteintes graves aux droits de l'homme en Afrique laisse à désirer. La CPI est donc un dernier recours pour les victimes qui ne peuvent obtenir justice dans leur pays. Elle ne fait que réagir face à l'incapacité de l'Afrique à poursuivre les responsables des atrocités commises sur son sol. Son avenir dépend en grande partie de la bataille que se livrent des dirigeants africains peu soucieux de justice et leurs populations, y compris les nombreux militants et victimes, qui considèrent la fin de l'impunité comme essentielle pour le continent.

Des hypothèses ont été formulées pour apporter des réponses aux problèmes posés.

- *Hypothèses*

Deux hypothèses permettront de conduire la trame de notre réflexion :

- La CPI n'est pas une juridiction exclusivement réservée aux Africains, même si les affaires actuelles qui sont pendantes devant elle peuvent le laisser penser. Ses caractères universels et complémentaires militent en faveur de cette hypothèse. Aussi existe-t-il des juridictions internationales ad hoc devant lesquelles sont poursuivis les auteurs d'actes de violations graves des droits humains et du droit humanitaire provenant d'autres continents.
- Le contournement des récriminations des dirigeants africains contre la CPI passe par l'exercice véritable du principe de complémentarité qui lui est reconnu et un engagement plus fort de leur part dans les réformes politiques, juridiques et judiciaires nécessaires pour asseoir aux niveaux interne, sous-régional et régional une justice indépendante et conforme aux normes internationales<sup>13</sup>. Aussi l'audace de la CPI dans la poursuite des crimes commis sur d'autres continents par les grandes puissances internationales permettra-t-elle d'assurer aux Africains qu'elle n'est pas uniquement réservée à eux.

Ces deux grandes hypothèses permettront de conduire le raisonnement selon le plan suivant :

- **Plan de restitution**

La restitution de la réflexion obéira à une double démarche. La première sera consacrée à l'analyse des principes d'universalité et de complémentarité de la CPI, afin de vérifier en quoi leur mise en œuvre valide ou non les récriminations liées au racisme ou au non-respect de la souveraineté des États africains. Toutefois, ne sera pas occultée l'analyse de certains pouvoirs accordés au Conseil de sécurité de l'ONU, au procureur de la CPI en matière de poursuite, la non ratification du traité de Rome par certaines puissances détenant le droit de veto et siégeant au Conseil de sécurité (États-Unis, Russie, Chine) ainsi que les accords, signés par les États-Unis à travers le monde et en particulier en Afrique, garantissant l'immunité juridictionnelle des citoyens américains afin d'éviter tout risque d'extradition vers La Haye.

La deuxième portera sur l'inégalité de traitement entre l'Afrique et le reste du monde à la Cour de La Haye, qui fait de plus en plus figure d'organe d'exécution du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette inégalité, reflet de la place minima qu'occupe le continent sur la scène internationale et de sa faible représentation au sein des instances décisionnelles des grandes organisations comme l'ONU, nécessite une prise de position concrète allant bien au-delà de la seule CPI. L'UA est sans conteste une bonne tribune pour les revendications du continent, mais encore faudrait-il qu'elle passe aux actes et fasse enfin valoir ses atouts politiques et économiques sur la scène internationale en initiant des réformes politiques, juridiques et judiciaires pour asseoir aux plans interne, sous-régional et régional une justice indépendante, conforme aux normes internationales, ou ériger une juridiction continentale ou des tribunaux régionaux qui sanctionneraient les crimes relevant de la compétence de la CPI.

### **Une universalité contestée en Afrique**

L'une des récriminations contre la Cour pénale internationale en Afrique est l'application de son caractère universel<sup>14</sup>. Cette contestation justifiée (A) peut être tempérée par l'existence des juridictions ad hoc (B).

#### ***Une contestation justifiée***

La contestation de l'universalité de la CPI se justifie à double titre, à savoir l'exclusivité des poursuites actuelles en Afrique (1) et la conduite de certaines puissances envers la juridiction (2).

#### ***L'exclusivité des poursuites actuelles en Afrique***

En vertu du principe *pacta sunt servanda*<sup>15</sup>, la CPI n'est compétente qu'à l'égard des pays ayant signé et ratifié le statut de Rome. Mais ce principe est de nature à restreindre *ipso facto* son champ de compétence territoriale.

C'est pourquoi le statut de Rome reconnaît au Conseil de sécurité de l'ONU le pouvoir de saisir la juridiction, agissant en vertu du chapitre VII de la charte de l'ONU<sup>16</sup>. Le pouvoir accordé à la CPI en cas de saisine par le Conseil de sécurité est une limite à la souveraineté des États non parties qui se verront appliquer sa compétence, au statut de laquelle ils n'ont pas adhéré. En dehors de cette hypothèse exceptionnelle, la compétence de la Cour s'exerce sur les territoires des États membres où un crime a été commis, ou sur les territoires des États non membres lorsque l'auteur du crime est ressortissant d'un État membre. Enfin, la Cour est également compétente à l'égard d'un État non partie au statut, qui a ponctuellement accepté sa compétence pour un crime qui est commis sur son territoire ou qui implique ses nationaux sur le territoire d'un État non partie. Ainsi, la CPI n'a pas de frontière. Elle est universelle<sup>17</sup>. Elle doit poursuivre partout où se manifestent les indices des infractions dont elle est compétente.

Mais malgré la mondialisation des guerres, des rébellions, des agressions, etc., les poursuites actuelles de la CPI sont concentrées en Afrique. La rébellion des chefs d'État africains porte en partie sur l'exclusivité desdites poursuites en Afrique. À ce jour, toutes les personnes poursuivies devant la juridiction sont des Africains. Il s'agit, pour la RDC, de : Thomas Lubanga Dyilo<sup>18</sup>, Bosco Ntaganda, Germain Katanga, Mathieu Ngudjolo Chui, Callixte Mbarushimana<sup>19</sup>, Sylvestre Mudacumura ; dans la situation au Darfour (Soudan), Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »), Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Bahar Idriss Abu Garda, Abdallah Banda Abakaer Nourain, Saleh Mohammed Jerbo Jamus et Abdel Raheem Muhammad Hussein<sup>20</sup>. En ce qui concerne la République centrafricaine, Jean-Pierre Bemba Gombo. Au Kenya, il y a William Samoei Ruto, Joshua Arap Sang et Uhuru Muigai Kenyatta. Pour la Lybie, Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi (mort), Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi. En Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo<sup>21</sup>, Simone Gbagbo<sup>22</sup> et Charles Blé Goudé<sup>23</sup>.

Il s'agit tous des pays ayant connu des conflits qui se sont soldés par des violations massives des droits de l'homme. Ce qui démontre à plus d'un titre de la nécessité des poursuites engagées. Aussi est-il indispensable de savoir qu'une poursuite n'est pas une condamnation. Il est bien vrai que la CPI fait peur par son évocation. Mais une poursuite peut se solder par une condamnation, ou un acquittement pur et simple, comme ce fut le cas du Congolais Mathieu Ngudjolo Chui<sup>24</sup>, ou un non-lieu, comme le cas de Calixte Mbarushimana<sup>25</sup>.

Toutefois, ces poursuites exclusives en Afrique laissent penser qu'elle est le seul continent dans lequel les atrocités sont commises. Ce qui n'est pas le cas. La communauté internationale garde en mémoire les atrocités commises en Irak, en Afghanistan, en Syrie, dans les territoires palestiniens<sup>26</sup>,

en Géorgie, etc. sans que les auteurs soient inquiétés. Pour confirmer son universalité et lever le soupçon d'être une justice « raciste » et partielle qui pèse sur elle, la CPI devra ouvrir des enquêtes sur la situation dans ces pays dans lesquels les violations des droits de l'homme ont défrayé la chronique. L'existence d'examen préliminaires en Afghanistan, en Irak, en Colombie, en Géorgie, en Honduras et en Ukraine est un pas considérable de la part de la CPI vers une véritable universalité. Lorsque ces examens vont aboutir à l'engagement de poursuites contre les personnes mises en cause, la réaction des dirigeants de ces pays permettra d'infirmer ou de confirmer celle des pays africains. Mais la propension de certains États de l'Amérique latine, de l'Asie, du Moyen et du Proche-Orient à dénoncer l'impérialisme occidental laisse déjà présager leur réaction lorsque la CPI franchira le pas dans ces zones. Aussi ne faudrait-il pas que ces examens préliminaires soient forcés en vue de répondre aux critiques des pays africains. La recherche d'une universalité forcée risque de conduire la CPI vers une justice expéditive. Par ailleurs, les traitements différenciés dont bénéficient certaines grandes nations dans le cadre de la poursuite devant la juridiction apportent de l'eau au moulin de ses détracteurs en Afrique.

#### *Le traitement différencié de certains États devant la CPI*

La contestation de l'universalité de la CPI réside aussi dans le traitement différencié dont bénéficient certains États. Ce traitement différencié a pour source la compétence attribuée au Conseil de sécurité de l'ONU et au procureur de la CPI en matière de poursuite, d'une part, et la conduite de certaines grandes puissances<sup>27</sup> envers la juridiction, d'autre part.

En ce qui concerne le Conseil de sécurité<sup>28</sup>, les États membres de l'ONU lui ont conféré la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'organisation. Ainsi, en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, il agit en leur nom<sup>29</sup>. Dans ce prolongement, l'article 13 al.b du statut stipule que la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des crimes visés à l'article 5, conformément au présent statut : « Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies... »<sup>30</sup>. Cette compétence reconnue au Conseil de sécurité participe à la promotion de la justice pénale internationale. La saisine de la CPI par le Conseil de sécurité permet de la dispenser des conditions posées par l'article 12<sup>31</sup> du statut portant régime de consentement préalable des États à la compétence de la juridiction. En vertu de cet article, seuls l'État partie au statut et celui ayant reconnu la compétence de la CPI sont autorisés à la saisir pour lui déférer une situation. Or, lorsque le Conseil de

sécurité adopte une décision portant saisine de la CPI, au titre du Chapitre VII, le consentement des États à sa compétence est présumé pour tout membre des Nations unies, étant donné que l'article 25 de la Charte des Nations unies dispose que « Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte »<sup>32</sup>. C'est ainsi que par résolution, le Conseil de sécurité a déferé à la CPI la situation du Darfour au Soudan dans laquelle quatre mandats d'arrêt ont été délivrés par la Chambre préliminaire à l'encontre de MM. Harun, Kushayb, Al Bashir<sup>33</sup> et Hussein ; et celle de la Libye dans laquelle la Chambre préliminaire I a délivré trois mandats d'arrêt à l'encontre de Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi pour des crimes contre l'humanité (meurtre et persécution) qui auraient été commis en Libye du 15 jusqu'au 28 février 2011 au moins, à travers l'appareil d'État libyen et les forces de sécurité.

On se demande si ces dirigeants pouvaient être poursuivis sur l'initiative de leurs pays. Ni le Soudan ni la Libye n'ont ratifié le statut de Rome. Même dans l'hypothèse où ils l'auraient ratifié, le pouvoir de saisine reconnu aux États pourrait être la clé du succès de la Cour, s'il est employé de bonne foi. Il est avantageux de constater que les trois premières affaires (Ouganda, République Démocratique du Congo et Centrafrique) dont la CPI a été saisie ont été déferées par des États parties agissant sur une initiative volontaire. Mais ici aussi, une inquiétude subsiste parce que ces poursuites visent les chefs des mouvements rebelles. Nous pensons raisonnablement qu'aucun État ne saisira la CPI s'il faut poursuivre un chef d'État en exercice pour la simple raison que ce dernier, seule personne compétente pour le faire, ne la saisira jamais pour se faire juger. Seul un changement de pouvoir peut permettre cela. Mais là aussi, ce sera la poursuite d'un ex-chef d'État et non d'un chef d'État en exercice. Il est très facile de transformer cette poursuite en une chasse aux sorcières ou en une liquidation d'un opposant, gênant comme c'est le cas de Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire.

Si ce mode de saisine est contraignant pour les États, il est avantageux pour les victimes dans la mesure où, pour protéger les responsables des atrocités, un État peut ne pas saisir la juridiction ou prendre de court le procureur en déclarant ses juridictions compétentes pour juger ses auteurs. Mais le statut de la CPI ne pouvait pas en disposer autrement si l'on sait qu'aux termes de l'article 103 de la Charte de l'ONU, « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Par conséquent, le Conseil de sécurité a les moyens d'imposer la compétence de la Cour aux États non parties au statut, non pas sur la base de son statut, mais sur celle de la Charte des Nations unies, en particulier en son article 103.

Mais ce statut du Conseil de sécurité est controversé au sujet de sa capacité à assurer la paix et la sécurité internationales dans un traitement égal pour tous les États. Les situations de la Côte d'Ivoire, de la Libye, de l'Irak, de l'Afghanistan, de la Palestine<sup>34</sup> et de la Syrie sont encore vives dans les mémoires. Alors que les cinq grandes puissances détentrices du droit de veto se sont entendues dans les situations en Côte d'Ivoire et en Libye, leur divergence d'intérêts n'a pas permis le dénouement en Irak, en Afghanistan, en Syrie et en Palestine. Pour le philosophe Tzvetan Todorov, « l'ordre international incarné par le Conseil de sécurité consacre le règne de la force, non du droit »<sup>35</sup>. D'ailleurs, la détention du droit de veto par ces cinq pays<sup>36</sup> qui y siègent en permanence, dont trois<sup>37</sup> n'ont pas ratifié le statut de la CPI, étaye bien notre analyse. Le Conseil de sécurité, organe hautement politique, ne peut pas assurer une fonction juridictionnelle qui nécessite une grande indépendance. Dans ce cas, la position du procureur est assimilable à celle du ministère public qui se trouve dans la dépendance hiérarchique<sup>38</sup> du gouvernement dans la tradition juridique de certains États. Aussi, autant le Conseil de sécurité a le pouvoir de saisine de la CPI, autant il a celui de suspendre une enquête ou une poursuite dont la juridiction est saisie<sup>39</sup>. Le président tchadien Idriss Déby est le meilleur allié politique du président français François Hollande dans la guerre contre le terrorisme au Sahel. Sa propre garde présidentielle a combattu dans le massif des Ifoghas, au Mali. Dans ces conditions, qui irait lui demander des comptes sur la disparition, en février 2008, de l'opposant Ibni Oumar Mahamat Saleh, dont le parti est pourtant membre de l'Internationale socialiste<sup>40</sup> ? La France poserait son veto.

D'où la nécessité de réformer le Conseil de sécurité et d'accorder une représentation égale à tous les continents. Datant du lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil de sécurité a été conçu en fonction des intérêts, des valeurs et des pratiques occidentales. Seules les principales puissances victorieuses à l'issue de la Seconde Guerre mondiale en sont des membres permanents, ce qui correspond de moins en moins à la répartition de la puissance dans le monde. Idéalement, dans un monde aux multiples civilisations, les plus importantes d'entre elles devraient avoir au moins un représentant permanent au sein du Conseil de sécurité. Actuellement, elles ne sont que trois<sup>41</sup>. Les quatre autres civilisations<sup>42</sup> en sont absentes. Leur intégration s'impose avec les mêmes droits que les trois autres pour une représentation universelle du Conseil de sécurité, gage du respect de ses décisions<sup>43</sup> en matière de mise en œuvre de ses compétences, reconnues par le statut de Rome.

En dehors du Conseil de sécurité, les pouvoirs accordés au procureur<sup>44</sup> de la CPI sont de nature à ménager les grandes puissances qui y siègent et ayant le droit de veto. L'article 13 du statut de Rome dispose en son alinéa c que la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des crimes visés à l'article 5,

conformément au présent statut : « b) Si le procureur a ouvert une enquête sur un ou plusieurs de ces crimes en vertu de l'article 15 ». Et l'article 15 § 1 dispose : « Le procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu des renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour ». Il ressort donc de l'article 13 § a et 15 § 1 que le procureur de la CPI a la capacité d'ouvrir une enquête de sa propre initiative en l'absence d'un renvoi par un État partie ou par le Conseil de sécurité des Nations unies à l'encontre d'un ressortissant d'un État partie. Cependant, si on a accepté de doter le procureur de cette compétence de s'auto-saisir *proprio motu*, cela n'a pas été sans conditions et restrictions. Il paraissait inconcevable en effet pour nombre de pays de confier à une seule personne physique des prérogatives aussi étendues. C'est pourquoi les États signataires ont décidé de soumettre la décision de l'ouverture d'une enquête du procureur à un examen *a priori*, une sorte de validation avant la poursuite de la procédure. C'est ainsi que si le procureur décide d'ouvrir une enquête, il devra obtenir au préalable l'autorisation de la Chambre préliminaire de la CPI. Cette autorisation n'a pas été donnée pour le cas de Calixte Mbarushimana<sup>45</sup> dans la situation au Congo.

Mais l'article 18 du statut, prévoit la notification par le procureur de l'ouverture d'une enquête aux États parties<sup>46</sup> et aux États qui, selon les renseignements disponibles, auraient normalement compétence à l'égard de ces crimes, s'il agit *proprio motu* conformément à l'article 13 § c. De ce fait, si la Chambre préliminaire décide d'autoriser l'ouverture d'une enquête, le procureur doit le notifier à tous les États parties ainsi qu'aux États concernés. Ceux-ci disposent alors d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de la notification, pour l'informer si une enquête ou une procédure concernant l'affaire en question est déjà en cours sur le plan national. S'il advient qu'un État a entamé des poursuites, la priorité est donnée à la répression étatique telle que prévue par le statut de la CPI. Mais si aucun État ne se déclare intéressé à poursuivre l'affaire ou si l'État qui mène les poursuites est incapable ou manifeste un manque de volonté de mener à bien les poursuites, la CPI poursuit l'affaire pour suppléer au manque de volonté et aux défaillances de la justice étatique. Le caractère supplétif de la saisine par le procureur ne plaira pas à l'État partie qui protège ses criminels par son manque de volonté. C'est le cas du Kenya. La question principale ici est de savoir quels sont les éléments d'appréciation du manque de volonté de l'État.

L'article 17 alinéa 2 du statut de la CPI prévoit que

Pour déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère l'existence, eu égard aux garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international, de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes :

a) La procédure a été ou est engagée ou la décision de l'État a été prise dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5 ; b) La procédure a subi un retard injustifié qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ; c) La procédure n'a pas été ou n'est pas menée de manière indépendante ou impartiale mais d'une manière qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée<sup>47</sup>.

L'appréciation du manque de volonté d'un État de poursuivre sur son territoire relève du pouvoir discrétionnaire de la CPI. Ainsi, les pays africains peuvent paraître à ses yeux comme incapables de juger leurs ressortissants pour des crimes dont ils sont accusés. Le cas du Sénégal où une chambre spéciale a été créée pour juger l'ancien président tchadien Hissène Habré et ses complices pour des crimes commis dans son pays pendant son mandat peut remettre en cause cette appréciation de la justice en Afrique. Si cette initiative aboutissait, elle mériterait d'être répétée pour pallier l'image négative de la justice pénale internationale en Afrique.

Quant aux comportements de certaines grandes puissances envers la juridiction, il est à signaler que selon le statut de Rome, la Cour est compétente pour juger les ressortissants d'un État partie, les ressortissants d'un État non partie ayant commis un crime relevant de la compétence de la Cour sur le territoire d'un État partie et même, le cas échéant, sur le territoire d'un État non partie, si celui-ci accepte la compétence de la Cour de manière *ad hoc*<sup>48</sup>. Après avoir voté contre l'adoption du statut de la Cour pénale internationale, les États-Unis ont signé le traité de Rome le 31 décembre 2000 afin de participer aux futures négociations et de tenter d'influer sur le statut avant une éventuelle ratification. L'arrivée au pouvoir du président Georges Bush et le déclenchement de la guerre en Afghanistan et en Irak après les événements du 11 septembre 2001 changent l'attitude des États-Unis envers la CPI. La menace pour les États-Unis de voir l'un de leurs ressortissants, mais également l'un de leurs dirigeants, jugé par la CPI paraît donc se faire de plus en plus précise, d'autant plus que les troupes américaines vont certainement être amenées à multiplier les interventions. Par conséquent, l'administration républicaine de George W. Bush, tout au long de l'année 2002, a mis en place, tant au plan international qu'au plan interne, un certain nombre de dispositions juridiques ayant pour objectif de neutraliser la compétence de la Cour à l'égard de ses ressortissants<sup>49</sup>. Dès lors, plus question, pour le nouveau chef de l'État, de ratifier le statut signé par son prédécesseur. Après les quelques mois nécessaires à la procédure législative et l'annonce de la non-ratification par les États-Unis du statut de Rome, le

président Bush signe, le 2 août 2002, la loi *ASPA*<sup>50</sup> qui est à l'origine de toute la politique américaine déployée contre la CPI<sup>51</sup>. Ce texte pose d'abord l'interdiction de principe de toute coopération avec la Cour, que ce soit au sein des juridictions américaines ou du gouvernement fédéral, ce qui, d'un point de vue interne, a pour effet de soustraire de la compétence de la Cour tout citoyen américain (mais aussi tout étranger résidant sur le sol américain) présent sur le territoire des États-Unis. Ensuite, sur le plan international, la loi subordonne la participation américaine aux opérations de maintien de la paix au vote par le Conseil de sécurité d'une résolution garantissant l'immunité des forces armées américaines si la CPI peut exercer sa compétence sur le territoire de l'État où se déroule l'opération ou s'il n'existe pas d'accord bilatéral garantissant l'immunité des troupes américaines entre les États-Unis et l'État partie au statut de Rome sur le territoire duquel est menée l'opération. Afin d'encourager la conclusion de tels accords, la loi interdit également toute assistance militaire avec la plupart des États parties à la CPI.

Mais la Cour étant gouvernée par le principe d'universalité, un État non partie a toujours la possibilité d'accepter, par une déclaration préalable, la compétence de la CPI pour un crime précis commis sur son territoire ou par l'un de ses nationaux. Dans ces conditions, un citoyen américain pourrait être jugé par la Cour. Parant à cette dernière éventualité, en se basant sur la loi *ASPA*, les États-Unis assurant la fonction de gendarme du monde, conscients de ce pouvoir du Conseil de sécurité auquel ils peuvent s'opposer par le droit de veto, et se basant sur l'article 98<sup>52</sup>, s'étaient précipités pour signer des accords<sup>53</sup> de coopération<sup>54</sup> avec plusieurs États, dont les plus vulnérables<sup>55</sup> et ceux situés dans les endroits où il est le plus probable que les soldats américains seront stationnés ou déployés, ou ceux qu'ils auront à traverser, en vue de protéger leurs ressortissants contre toute poursuite devant la Cour pénale internationale, conformément à l'article 12 des statuts<sup>56</sup>. Ces comportements desservent la juridiction en Afrique. Or, tant d'un point de vue factuel que d'un point de vue juridique, l'ensemble des dispositions américaines visant à restreindre la compétence de la CPI sont accessoires, car, d'une part, le risque pour un ressortissant américain d'être traduit devant la CPI est quasi nul, et parce que, d'autre part, le statut de Rome est gouverné par le principe de complémentarité de juridictions.

En attendant, l'existence des juridictions *ad hoc* permet de tempérer les critiques des pays africains (B).

### ***Une contestation tempérée***

La création de la CPI vise à mettre fin à l'existence des juridictions *ad hoc* en créant une cour qui pourrait se saisir de questions de droit humanitaire sans qu'on lui fasse le reproche de la rétroactivité de son existence et de sa

procédure. Selon Claude Jorda, ancien juge à la CPI, on est passé d'une justice occasionnelle (Tokyo, Nuremberg) à une justice situationnelle (les tribunaux ad hoc) pour aboutir aujourd'hui à une justice universelle avec la mise en place de cette cour permanente, cour pénale internationale<sup>57</sup>. L'existence, par le passé, de la juridiction occasionnelle (1) et de la situationnelle (2) tempère les griefs de l'UA contre la CPI. À ce sujet, la période d'avant la guerre froide et celle d'après ont été pionnières à leur naissance.

#### *Les juridictions occasionnelles*<sup>58</sup>

La mise en accusation d'un chef d'État devant un tribunal spécial ne date pas du XXI<sup>e</sup> siècle. Après la Première Guerre mondiale, l'idée était née de châtier les responsables pour les souffrances importantes qu'ils ont fait subir pendant les années 1914-1918 et, plus particulièrement, l'empereur Guillaume II. Le traité de Versailles prévoyait un droit d'exception pour l'empereur alors que les autres responsables devaient être soumis au droit commun<sup>59</sup>. Un tribunal spécial fut prévu, composé de cinq juges nommés par les grandes puissances : États-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Japon. Ce tribunal reçut de larges pouvoirs, notamment celui de déterminer à la fois les règles de droit pénal général et de procédure. Tout était donc quasiment en place. Mais l'empereur s'était réfugié aux Pays-Bas, qui refusèrent son extradition. Deux raisons officielles furent avancées : le crime pour lequel il était mis en accusation n'existait pas en droit néerlandais et l'infraction visée n'existait pas dans les traités qui liaient les Pays-Bas à l'Allemagne. Aujourd'hui, nous savons que d'autres motifs ont conduit les Pays-Bas à refuser la demande : le refus de rendre le droit pénal rétroactif ; le refus d'extrader pour motif politique. L'empereur n'a donc jamais été extradé. Il est mort aux Pays-Bas en 1941. Il s'agit d'un échec dans la poursuite d'auteurs de crime de guerre. Le comportement des Pays-Bas à l'époque est assimilable à celui de l'Union africaine qui refuse d'exécuter le mandat d'arrêt décerné contre le président soudanais. Ce refus est contraire aux obligations des États africains parties au statut de Rome en ses articles 90 et suivants. La CPI ne disposant pas d'armée, seule la collaboration des États parties et du Conseil de sécurité peut lui permettre de mener à bien son action.

Le Tribunal de Nuremberg est le second exemple type de juridiction internationale. Il a été créé par l'accord de Londres du 8 août 1945. La résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 13 février 1946 (3-1) et celle du 11 décembre de la même année lui ont donné un prolongement. Ces textes lui ont donné une valeur universelle en appelant les États à collaborer pour permettre l'extradition et le châtement des criminels de la Seconde Guerre mondiale. La création de ce tribunal a servi de soubassement à

l'adoption de la résolution du 11 décembre 1946 (96-1) prévoyant la rédaction d'une convention pour la répression du génocide qui vit le jour le 9 décembre 1948. L'accord de Londres a prévu trois incriminations : crime contre la paix, crime de guerre et crime contre l'humanité. Cet accord insiste sur plusieurs points, à savoir la déclaration de Moscou du 30 octobre 1943 qui prévoyait la poursuite des criminels appartenant à l'Allemagne du Troisième Reich, soit devant les juridictions internes (les criminels dont les crimes étaient géographiquement localisables), soit devant une juridiction internationale (les grands criminels dont les crimes n'étaient pas géographiquement localisables) ; il permet à d'autres États d'adhérer à l'accord. C'est ainsi que dix-neuf États, membres de l'ONU, ont, par la suite, adhéré à l'accord.

Cet accord prévoit, en annexe, les dispositions du statut du TMIN<sup>60</sup> qui siège à Nuremberg entre le 20 novembre 1945 et le 1er octobre 1946. Il est composé de quatre juges (les quatre grandes puissances). Comme sa composition le démontre, le tribunal de Nuremberg apparaissait plus comme un tribunal des vainqueurs que comme un véritable tribunal pour juger les criminels de guerre, étant donné que les crimes de guerre avaient été commis dans les deux camps (axe et les alliés). En dehors du Tribunal de Nuremberg, le statut du Tribunal de Tokyo<sup>61</sup> est créé le 19 janvier 1946 par décision du général Mac Arthur, commandant suprême des forces armées au Japon dans le cadre de la poursuite des responsables des crimes de la Deuxième Guerre mondiale. Il siège à Tokyo du 3 mai 1946 au 12 novembre 1948. Il reprend en grande partie les dispositions du statut de Nuremberg. De nombreux États ont également adhéré au texte, ultérieurement à son élaboration.

Les juridictions situationnelles récentes démontrent mieux du caractère infondé de la position des États africains face aux poursuites devant la CPI. Toutefois, leur composition et les personnes qui y ont été jugées à l'époque apportent de l'eau au moulin de l'Union africaine. Ces derniers craignent que la CPI ne reproduise les caractères des tribunaux occasionnels en Afrique. Mais, à la différence des juridictions occasionnelles, la CPI est une juridiction permanente et constituée de juges émanant de toutes les traditions juridiques. Toutefois, la situation des juridictions situationnelles améliore celle des juridictions occasionnelles (2).

#### *Les juridictions situationnelles<sup>62</sup>*

Les juridictions *ad hoc* disposent « d'une compétence limitée à une situation de crise spécifique » selon la définition qu'en donne Hervé Ascensio<sup>63</sup>. Ces juridictions sont nombreuses et variées : tribunaux pénaux internationaux

pour l'ex-Yougoslavie (TPIY Résolution 827, 25 mai 1993), pour le Rwanda (TPIR résolution 955, novembre 1994), tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), chambres extraordinaires au Cambodge (CECT), groupes spéciaux au Timor-Leste, chambres 64 du Kosovo, etc.

Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ont pour origine une décision unilatérale prise par le Conseil de sécurité eu égard aux actes commis dans ces deux régions. La résolution 827 est prise pendant le conflit, la résolution 955 est adoptée quelques mois après les massacres qui ont duré environ cent jours (avril – juin 1994).

Le tribunal spécial pour la Sierra Leone et les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont été créés par un accord entre l'ONU et le pays dans lequel ont été commises les exactions, prolongés par une loi adoptée dans le pays lui-même. Il s'agit, pour le tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), de l'accord du 16 janvier 2002 et, pour les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CECT), de l'accord du 29 avril 2005 et de la loi cambodgienne de 2001 révisée plus tard.

En ce qui concerne la Sierra Leone<sup>64</sup>, il s'agissait de poursuivre les personnes responsables des crimes commis contre le peuple sierra leonais. Il s'agit d'un conflit dans lequel intervint Charles Taylor, président du Libéria. Il fut condamné à 50 ans de prison pour divers crimes commis pendant la guerre. En ce qui concerne le Cambodge, il s'agit du massacre d'environ 2 millions de Cambodgiens entre 1975 et 1979, par le parti du Kampuchea démocratique (les Khmers rouges).

Un premier règlement, adopté en 1999, a permis la création des groupes spéciaux pour le Timor-Leste<sup>65</sup>. Ce règlement a été adopté par l'administration onusienne transitoire (ATNUTO), suite aux exactions commises sur ce territoire au moment où il accédait à l'indépendance. Mais certains responsables indonésiens, non extradables, ont été mêlés à ces massacres. Afin de résoudre ces questions de remise des personnes suspectes entre le Timor-Leste et l'Indonésie, il a également été créé un tribunal spécial pour les droits de l'homme en Indonésie.

Une autre institution a été créée par règlement. Il s'agit des chambres 64 pour le Kosovo mises en place par le règlement (2000/64) adopté par la mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK).

La naissance de la CPI devrait mettre fin à la création de tribunaux spéciaux. Toutefois, sur l'initiative de la France, ancienne puissance occupante, le Conseil de sécurité a, par résolution 1757 du 30 mai 2007, créé le tribunal spécial pour le Liban pour juger les responsables des attentats perpétrés au Liban depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004, notamment de l'attentat du 14 février 2005 à Beyrouth qui a entraîné la mort de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et d'une vingtaine d'autres personnes.

Des remarques s'imposent sur l'état des lieux géographiques des dites juridictions en lien avec la nationalité des personnes poursuivies. En effet, à Nuremberg, en Allemagne, on a jugé des Allemands ; à Tokyo, au Japon, on a jugé des Japonais ; à La Haye aux Pays-Bas, on juge des ressortissants de l'ex-Yougoslavie ; à Arusha, en Tanzanie, on juge des Rwandais<sup>66</sup> ; à Freetown, en Sierra Leone (et, le cas échéant, à La Haye), on juge principalement des Sierra Léonais et des Libériens ; à Dili (Timor-Leste) et Djakarta (Indonésie), on juge des Timorais et des Indonésiens ; à Phnom Penh, au Cambodge, on juge des Cambodgiens ; au Kosovo, on juge des ressortissants de l'ex-Yougoslavie. Dans cette énumération, seuls les tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ont, dès le départ, été dépayés. On peut y associer le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL) lorsqu'il a fallu juger Charles Taylor et ainsi que le permet l'accord conclu entre l'ONU et la Sierra Leone. Cette déterritorialisation de la justice, comme c'est le cas de la CPI, est risquée et peu satisfaisante en ce qu'elle ôte sa couleur politique au crime commis. À partir du moment où le criminel est traduit « sur une scène internationale, un lieu qui n'a pas d'existence nationale, il est coupé de ses racines politiques, de son contexte. Cela transforme le crime en « fait divers » » (Brauman 2002:147). Il faut remettre la justice pénale internationale dans le périmètre de validité politique et moral limité qui est le sien. Or la poursuite des responsables dans le pays lui-même peut avoir pour conséquence de ne traduire devant le juge que des « petits » responsables, comme ce fut le cas au Timor-Leste. Tous ceux qui ont été poursuivis avaient la nationalité timoraise. Aucun individu de nationalité indonésienne, notamment les plus responsables des crimes commis, n'a pu être poursuivi. De même, à Arusha en Tanzanie, on juge des Hutus alors que les crimes ont été commis dans les deux camps (Hutu/Tutsi). La mise en place des juridictions nationales dite « gacaca »<sup>67</sup> peut apaiser les rancœurs liées à la juridiction des vainqueurs au Rwanda. Si la mise en place d'une juridiction plus éloignée n'avait pas résolu toutes les difficultés, elle aurait au moins eu le mérite de ne pas être gênée par des considérations autres que judiciaires.

Toutefois, cette externalisation (ou non) de la juridiction internationale serait dans certaines situations la seule voie utile à un retour vers la réconciliation des peuples et l'apaisement du pays, en quelque sorte, vers une paix durable. C'est le cas du procès de Charles Taylor à La Haye (au sein des locaux de la CPI) pour des motifs de sécurité. Le pays est encore en proie à des tensions très fortes et le relatif calme est très fragile. Ce qui est aussi le cas de la RDC, de la Côte d'Ivoire, de la Libye, du Kenya, etc. L'éloignement du procès lui permet de se dérouler dans des conditions plus satisfaisantes. Par ailleurs, peut-on se demander si ces tribunaux n'ont pas été créés pour voiler les crimes commis par les soldats des puissances

initiatrices desdites résolutions sur les théâtres de conflits des pays concernés (cas du Kosovo et de l'ex-Yougoslavie) ou leur immobilisme face au massacre des populations civiles (cas du Rwanda<sup>68</sup>) ?

Le second aspect sur lequel porte la rébellion de certains chefs d'État africains contre les poursuites devant la CPI est le principe de la complémentarité (II).

### **Une complémentarité à géométrie variable**

Le principe de complémentarité se trouve énoncé dans le préambule du statut de la CPI<sup>69</sup> et aux articles 1<sup>70</sup> et 17<sup>71</sup>. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport aux statuts des Tribunaux pénaux internationaux qui retiennent la primauté de ces derniers sur les juridictions nationales<sup>72</sup>. La complémentarité préserve la souveraineté des États, notamment leur responsabilité à réprimer les crimes commis sur leur territoire. Dans l'hypothèse où les États n'auraient pas la volonté ou la capacité de réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI, le statut prévoit que cette dernière peut alors déclarer l'affaire recevable<sup>73</sup>. L'analyse de la mise en œuvre de ce principe en Afrique fait ressortir une poursuite sélective (A) qui a pour conséquence une absence de confiance des États en la juridiction. La nécessité de renforcer la volonté politique et la capacité juridique et fonctionnelle au sein des États permettra la promotion de la responsabilité nationale dans la poursuite des actes de violation grave des droits humains (B).

### ***Une poursuite sélective dans la mise en œuvre du principe de complémentarité***

Les poursuites engagées suite aux conflits en Côte d'Ivoire (A) et en Libye (B) offrent les exemples d'une poursuite sélective dans la mise en œuvre du principe de complémentarité de la CPI.

#### *La justice à deux vitesses en Côte d'Ivoire*

Les poursuites engagées suite à la crise politique en Côte d'Ivoire en 2010 constituent un des cas de justice des vainqueurs couramment cités en Afrique. Le rappel des faits permet de mieux l'appréhender. En effet, en Côte d'Ivoire, l'invention du concept de l'ivoirité évince la candidature d'Alassane D. Ouattara, originaire du Nord, aux élections présidentielles de 1995. Le 24 décembre 1999, un coup d'État dirigé par les officiers du Nord dépose le président Henry Konan Bédié. Le général Robert Guéï prend le pouvoir. Il promet d'organiser les élections justes et transparentes et de se retirer. Mais contre toute attente, il reprend le concept d'ivoirité et écarte à nouveau Ouattara des élections. Alors que la Commission indépendante s'apprêtait à proclamer sa défaite, il suspend ses activités et le ministère de l'Intérieur le

proclame victorieux. À l'appel de Laurent Gbagbo, ses partisans descendent dans la rue. Le général Guéi prend la fuite. Allassane D. Ouattara saisit cette opportunité et considère que le pouvoir est dans la rue. Il appelle aussi les siens à manifester. Ils descendent massivement dans la rue. Mais contre toute attente, Laurent Gbagbo est proclamé gagnant des élections par la Commission électorale indépendante (CEI). Des atrocités sont commises pendant les manifestations de rue. Des charniers, dont celui de Yopougon, seront découverts, au grand étonnement de la communauté internationale. Les auteurs de ces tueries ne seront jamais connus.

Le 19 septembre 2002, une tentative de prise de pouvoir par un coup d'État échoue et se transforme en rébellion qui réussit à contrôler la moitié du pays. Le ministre de l'Intérieur, Émile Boga Doudou, est tué. Des escadrons de la mort vont procéder aux assassinats en série, dont celui du général Guéi et de certains membres de sa famille. Un accord de sortie de crise est signé en 2007. Les élections présidentielles sont organisées en 2010. Ouattara est proclamé élu par la CEI. Laurent Gbagbo conteste les résultats que le Conseil constitutionnel annule dans les fiefs de son adversaire au nord et le proclame vainqueur. Il prête serment et forme son gouvernement. Son challenger, fort des résultats proclamés par la CEI et certifiés par l'ONUCI<sup>74</sup>, prête aussi serment par lettre envoyée au président du Conseil constitutionnel et forme son gouvernement. Ce blocage politique va rapidement virer en affrontement militaire, lorsqu'après leur création par ordonnance n° 2011-002 du 17 mars 2011 par Alassane Ouattara, les Forces républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI), composées essentiellement des Forces armées des forces nouvelles (FAFN) de l'ex-rébellion et de quelques transfuges de l'armée régulière, décident de lancer une offensive généralisée baptisée « Restaurer la paix et la démocratie en Côte d'Ivoire », contre les Forces de défense et de sécurité (FDS) restées loyales à Laurent Gbagbo. Ces affrontements entre les FRCI et les FDS seront marqués par des combats d'une intensité inouïe, occasionnant d'importants dégâts matériels, des pertes en vies humaines et le déplacement d'une partie importante de la population tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Dans l'Ouest, fief de Laurent Gbagbo, des assassinats, viols et autres traitements inhumains, cruels et dégradants sont commis sur les populations, surtout dans les villes d'Odiéné et de Douékoué. Abidjan, la capitale économique du pays et symbole de l'administration ivoirienne, sera au cœur de ces violents combats. Il faut dire que la prise de cette ville, stratégique dans la gestion du pouvoir en Côte d'Ivoire, était l'un des objectifs majeurs de l'offensive des FRCI. La farouche résistance des soldats restés fidèles à Laurent Gbagbo, malgré la défection de bon nombre de ses généraux, transformera Abidjan en un véritable champ de bataille. Pendant une dizaine de jours, des bruits de bottes et des armes à feu, qu'elles soient lourdes,

légères et de petit calibre, se feront entendre. Au cours de cette guerre sans merci, l'insécurité gagnera tout le pays. Le district d'Abidjan et sa banlieue deviendront des zones de non-droit et feront l'objet de scènes de pillages, de vols, de viols, d'exécutions extrajudiciaires et de règlements de compte. L'arrestation de Laurent Gbagbo, le 11 avril 2011, met officiellement fin à cette crise post-électorale qui a duré un peu plus de 4 mois. Son dernier bilan officiel fait état de plus de 3 000 morts et de plus d'un million de personnes déplacées.

La Côte d'Ivoire, qui n'était pas alors partie au statut de Rome, avait, le 18 avril 2003, alors que Laurent GBAGBO était président, avait déclaré accepter la compétence de la Cour. La présidence de la République de Côte d'Ivoire a confirmé cette acceptation les 14 décembre 2010 et le 3 mai 2011<sup>75</sup>. Le 3 octobre 2011, la Chambre préliminaire III a autorisé le procureur à ouvrir une enquête *proprio motu* pour les crimes présumés relevant de la compétence de la Cour, qui auraient été commis en Côte d'Ivoire depuis le 28 novembre 2010, ainsi que sur les crimes qui pourraient être commis dans le futur dans le contexte de cette situation. Le 22 février 2012, la Chambre préliminaire III a décidé d'élargir son autorisation d'enquêter sur la situation en Côte d'Ivoire pour inclure les crimes relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis entre le 19 septembre 2002 et le 28 novembre 2010.

Le 23 novembre 2011, la Chambre préliminaire III a émis un mandat d'arrêt, délivré sous scellés, dans l'affaire Gbagbo, pour quatre chefs de crimes contre l'humanité. Dans la nuit du 29 au 30 novembre 2011, Laurent Gbagbo est transféré à la Cour pénale internationale (CPI) de La Haye. Le 22 novembre 2012, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur un mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Gbagbo pour quatre chefs de crimes contre l'humanité prétendument commis sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Pour des raisons d'image du couple Gbagbo devant la CPI, la Côte d'Ivoire refuse d'exécuter le mandat en violation de ses obligations conformément aux articles 90 et suivants du statut de Rome. Elle organise en décembre 2014 le procès contre Madame Gbagbo et 78 coaccusés. Elle est condamnée à 20 ans d'emprisonnement pour attentat à l'autorité de l'État, participation à un mouvement insurrectionnel et trouble à l'ordre public. Pour Pascal Turlan, conseiller au bureau de la procureure de la CPI, cité par Jeune Afrique « ce verdict ne change rien à la situation de Simone Gbagbo vis-à-vis de la CPI, puisque celle-ci la poursuit pour des crimes qui ne sont pas ceux pour lesquels elle vient d'être condamnée. La Côte d'Ivoire doit donc toujours remettre Mme Gbagbo à la CPI, en vertu de la décision de la chambre préliminaire de la Cour »<sup>76</sup>. Ce que conteste Jean-Paul Benoit, avocat de l'État ivoirien qui a fait appel de cette décision en arguant que la Côte d'Ivoire était en mesure

de juger l'accusée : « Une réunion de travail est prévue dans les prochains jours à La Haye. À cette occasion, nous verserons de nouveaux éléments au dossier, qui concerneront notamment la réforme du Code pénal ivoirien, lequel fera apparaître, entre autres, la notion de crime contre l'humanité. »<sup>77</sup> Mais cette décision viole le principe de la non-rétroactivité<sup>78</sup>. Même si ce principe est dépourvu de valeur constitutionnelle, et donc ne s'imposant pas au législateur, il ne peut être évoqué que lorsqu'il permet à l'accusé de bénéficier d'une peine plus clément<sup>79</sup>. La Côte d'Ivoire devra convaincre la CPI sur ce point.

Le 30 septembre 2013, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur le mandat d'arrêt à l'encontre de Charles Blé Goudé<sup>80</sup>, initialement délivré le 21 décembre 2011, pour quatre chefs de crimes contre l'humanité qui auraient été perpétrés dans le contexte des violences post-électorales survenues sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Le 17 avril 2013, il est arrêté à Téma au Ghana et extradé en Côte d'Ivoire. Le 22 mars 2014, il est transféré à la CPI. La presse proche de l'ancien parti au pouvoir dénonce une justice sélective ne visant que les partisans de Laurent Gbagbo. Selon un éditorialiste du quotidien *Notre Voie*, « Jusqu'à présent, seuls les proches de Laurent Gbagbo et les membres de la coalition des partis politiques qui ont soutenu sa candidature à l'élection présidentielle de novembre 2011 font l'objet de procédures judiciaires »<sup>81</sup>. Des propos qui font écho à ceux de Mamadou Koulibaly qui estime que « si l'on veut aller à la réconciliation, il faut déjà renoncer à la vengeance justicière et permettre que l'opposition s'organise et que l'opposition ait le droit d'exister »<sup>82</sup>. Pour lui, « se venger n'est pas forcément bon signe, ce serait créer des injustices, sources de nouvelles haines et de nouvelles frustrations qui sont des moteurs très puissants d'instabilité politique en Afrique »<sup>83</sup>. Mais le président Allassane Ouattara soutient que les partisans de Laurent Gbagbo ont été surpris en flagrant délit de commission des crimes. C'est pour cette raison qu'ils sont détenus. Ceux de son camp arrêtés en flagrant délit à Odiéné ont été condamnés et purgent leur peine d'emprisonnement. Dans un souci de réconciliation, les partisans de Laurent Gbagbo sont progressivement libérés en attendant l'aboutissement de leur procès<sup>84</sup>. Des questions demeurent sans réponses en Côte d'Ivoire. Comment réconcilier les différents camps de la guerre et promouvoir une certaine unité nationale ? Que faire des anciens soutiens de Laurent Gbagbo, des membres de son gouvernement ou de sa famille ? Faut-il les juger et, si oui, faut-il le faire en Côte d'Ivoire ou à la CPI<sup>85</sup> ? Ou bien faut-il plutôt les amnistier au nom de la réconciliation nationale ? Et, dans ce cas, comment satisfaire les besoins de reconnaissance et de justice de leurs victimes ? Comment écrire le passé ivoirien sans créer de nouvelles divisions, tout en

commémorant les souffrances de chacun ? À ces questions multiples, la justice transitionnelle apporte une réponse. Cette réponse est d'abord centrée sur les bourreaux, respectant un principe légaliste universel de type kantien selon lequel justice doit être faite<sup>86</sup>. Le droit à la justice entendue dans le sens premier d'une justice rétributive qui inclut les poursuites pénales contre les individus responsables de violations des droits de l'homme. L'oubli, l'amnistie généralisée et l'impunité ne sont plus tolérés. Les cas de l'Espagne post-franquiste ou du Mozambique après la guerre civile restent, à cet égard, des exceptions. Pourtant, là aussi des tentatives de remises en cause se font jour.

Pour une justice équitable, la CPI se doit de mener des enquêtes sur les crimes commis pendant le coup d'État raté du 19 septembre 2002 perpétré par les Forces nouvelles de Guillaume Soro<sup>87</sup> ayant conduit à la partition du pays et les atrocités commises pendant l'assaut sur la ville d'Abidjan par les FRCI composées des officiers gouvernementaux acquis à la cause d'Allassane Ouattara et les forces rebelles avec le soutien de l'ONUCI<sup>88</sup> et des forces françaises, par vote de la résolution 1975 du Conseil de sécurité. Le gouvernement ivoirien ne doit pas limiter les poursuites engagées aux partisans de Laurent Gbagbo. Il doit l'étendre à ceux de son camp qui ont aussi commis des violations graves du droit international humanitaire pendant la crise. Cela permettra de lever l'image d'une justice des vainqueurs qui planent sur les différentes actions de la CPI en Côte d'Ivoire et de la justice ivoirienne. Cette même image est observée dans les poursuites engagées en Libye (2) suite à la chute du président Kadhafi.

### *La justice des vainqueurs en Libye*

La guerre civile libyenne ou révolution libyenne est un conflit armé issu d'un mouvement de contestation populaire, assorti de revendications sociales et politiques, qui s'est déroulé entre le 15 février 2011 et le 23 octobre 2011 en Libye<sup>89</sup>. Il s'inscrit dans un contexte de protestations dans les pays arabes. Comme les révolutions tunisienne et égyptienne, le mouvement trouve son origine dans un mouvement de protestations, réclamant plus de libertés et de démocratie, un meilleur respect des droits de l'homme, une meilleure répartition des richesses ainsi que l'arrêt de la corruption au sein de l'État et de ses institutions. Mouammar Kadhafi, le « Guide de la Révolution » de la Jamahiriya arabe libyenne, est au début de 2011 le plus ancien dirigeant du monde arabe en fonction : il est à la tête de la Libye depuis le 1er septembre 1969, soit près de 42 ans de règne.

Les principaux mouvements ont d'abord eu lieu dans des villes de Cyrénaïque (à l'est) : à El Beïda, Darnah et surtout Benghazi, puis s'étendent dans pratiquement toutes les grandes villes du pays et à Tripoli, la capitale. Plusieurs intellectuels qui s'étaient rangés aux côtés des manifestants ont

été arrêtés et pour la plupart jugés. De hauts dignitaires religieux appellent dès février à la fin du régime. La répression des opposants prend un tour sanglant entre le 15 et le 17 février à Benghazi, le pouvoir durcissant la répression des manifestants. Les manifestations se muent alors en révolte armée : le régime de Kadhafi est abandonné par une partie de ses cadres et les insurgés forment un Conseil national de transition. Les troupes de Kadhafi reprennent cependant le terrain face aux insurgés, ce qui entraîne une intervention internationale. Le 17 mars, le Conseil des Nations unies adopte la résolution 1973, autorisant des frappes aériennes contre les forces de Kadhafi pour la protection du peuple libyen<sup>94</sup>. Elle est mise en œuvre par une intervention militaire le 19 mars 2011. Durant plusieurs mois, pro et anti-kadhafistes prennent à tour de rôle l'avantage au gré d'offensives et de contre-offensives. Fin août 2011, une offensive décisive permet la prise de Tripoli, ce qui entraîne la fuite de Mouhammar Kadhafi et de ses proches et l'accélération de la reconnaissance internationale du Conseil de transition.

Les combats se poursuivent ensuite autour des derniers bastions kadhafistes. Le 20 octobre 2011, la Syrte, le dernier d'entre eux, tombe aux mains des forces du Conseil de transition et Mouammar Kadhafi est tué. Le 19 novembre suivant, son fils Saïf al-Islam est arrêté au sud de la Libye par des milices de Zenten qui refusent de le remettre au CNT. Le 23 octobre 2011, le président du CNT, Moustafa Abdel Jalil, proclame la « libération » de la Libye, mettant officiellement fin à la guerre civile qui durait depuis huit mois.

Avant cela, le 26 février 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé, à l'unanimité de ses membres, de saisir le procureur de la CPI de la situation en Libye depuis le 15 février 2011. Le 3 mars 2011, le procureur de la CPI a annoncé l'ouverture d'une enquête dans la situation en Libye. Cette situation est assignée par la présidence de la Cour à la Chambre préliminaire I. Le 27 juin 2011, la Chambre préliminaire I a délivré trois mandats d'arrêt à l'encontre de Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saïf Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi pour des crimes contre l'humanité (meurtre et persécution) qui auraient été commis en Libye du 15 jusqu'au 28 février 2011 au moins, à travers l'appareil d'État libyen et les forces de sécurité. Le 22 novembre 2011, la Chambre préliminaire I a ordonné la clôture de l'affaire à l'encontre de Muammar Gaddafi, suite à la mort du suspect. Les deux autres suspects ne sont pas détenus par la Cour. Le 31 mai 2013, la Chambre préliminaire I a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par les autorités libyennes, concernant l'affaire à l'encontre de Saïf Al-Islam Gaddafi, et a rappelé à la Libye son obligation de remettre le suspect à la Cour. Le 21 mai 2014, la Chambre d'appel de la CPI a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I qui avait déclaré l'affaire à l'encontre

de Saif Al-Islam Gaddafi recevable devant la Cour. Le 11 octobre 2013, la Chambre préliminaire I a décidé que l'affaire concernant Abdullah Al-Senussi était irrecevable devant la Cour, car elle faisait l'objet d'une enquête nationale par les autorités libyennes compétentes et que ce pays avait la volonté et était capable de mener véritablement à bien cette enquête. Cette décision a fait l'objet d'un appel qui l'a confirmée le 24 juillet 2014.

Ce rappel des faits permet aisément de constater que la CPI a adopté, dans la situation de la Libye, une politique de deux poids, deux mesures. À preuve, si la Libye est compétente et a la volonté de juger Abdullah Al-Senussi, pourquoi ne l'est-elle pas pour Saif Al-Islam ? Alors que les deux (Al-Senussi et Gaddafi Al-Islam) sont poursuivis dans la même affaire, la CPI reconnaît la compétence des juridictions nationales pour l'un (Al-Senussi) et la refuse pour l'autre (Al-Islam). La filiation de Al-Islam n'est-elle pas en faveur de cette décision ? Cette décision pouvait-elle cacher la recherche séculaire d'une vengeance de l'Occident à l'encontre de la famille Gaddafi pour ses prises de position anti-impérialistes qui leur ont coûté cher dans les attentats de Lockerbie et de Ténéré au Niger ? Qui a oublié l'image du colonel sur le perron de l'Élysée, le 12 décembre 2007, poing levé avec le président Nicolas Sarkozy crispé à ses côtés ? Les plus grands patrons du CAC 40 étaient ensuite allés s'incliner devant le « terroriste repent » , sous la tente qu'il s'était fait dresser dans les jardins de l'hôtel de Marigny jouxtant l'Élysée. Gaddafi avait appâté le président Sarkozy avec la perspective d'une commande exclusive d'armements pour environ 14 milliards de dollars, transaction qui devrait générer plus de trente mille emplois. Dans la *shopping list*, figuraient quatorze Rafales, trente-cinq hélicoptères Tigre, Fennec et EC-135, six navires, des blindés, des radars de défense aérienne, etc. À la date butoir du 1<sup>er</sup> juillet 2008 pour la signature du contrat, l'encre avait séché dans le stylo. Cela n'avait pas empêché Gaddafi de faire affaire avec les Russes<sup>91</sup> pour ses avions de chasse et avec l'Italie pour le reste<sup>92</sup>. Par ailleurs, l'intervention n'était-elle pas une opportunité motivée par l'appât du gain ? Première réserve de pétrole d'Afrique et quatrième de gaz, la Libye aurait été convoitée d'abord pour ses ressources avec, dans l'ombre, le Qatar, qui lorgnerait, via la France et Total, le fameux gisement NC7, à l'ouest de Tripoli<sup>93</sup>.

Tout compte fait, la position de la CPI n'est pas favorable à la manifestation de la vérité et à un procès juste et équitable. Les déclarations de l'un peuvent nécessiter l'interrogatoire de l'autre. D'ailleurs dans une situation similaire en Côte d'Ivoire, elle continue de réclamer l'extradition de Simone Gbagbo malgré l'opposition du gouvernement ivoirien. Et plus encore, les crimes dont Al Islam et Al-Senussi sont accusés sont commis dans les deux camps. L'assassinat de Muammar Gaddafi et de son fils le prouve bien. Mais les membres du CNT exerçant le pouvoir politique de fait, et

reconnus par les chancelleries occidentales qui leur ont prêté main-forte avec la résolution 1973 comme paravent, ne sont pas inquiétés jusqu'à présent. Ces procès peuvent, dans ce cas, être considérés comme destinés à justifier l'intervention de l'OTAN et à légitimer ainsi le régime successeur pour favoriser l'édification de la nation. Le procureur doit, pour l'équité, étendre les poursuites aux crimes commis dans leur camp.

La question se pose aussi de savoir si le pouvoir reconnu aux États de déclencher l'action de la CPI implique la possibilité pour ces derniers de la suspendre ou de l'interrompre. De même, pour le cas de la Libye et du Soudan, une poursuite déclenchée par le procureur, sur l'initiative du Conseil de sécurité, peut-elle être suspendue et récupérée par un État partie ou sur le territoire duquel les crimes sont commis ou dont sont originaires les accusés ?

En effet, il a été constaté que pour plusieurs raisons, essentiellement de négociations de paix ou de réconciliation nationale, nombre d'États en conflit ou en fin de période de crise interne préfèrent d'autres voies que la voie judiciaire pour arriver à obtenir une paix durable et un accord entre acteurs et protagonistes des crimes. Il est possible d'envisager que certains États ne soient pas disposés à aller devant la CPI ou pensent même à retirer le renvoi d'une affaire qu'ils ont eu l'initiative de déposer devant elle. L'exemple le plus cité est celui de l'Ouganda qui, après avoir saisi le procureur de la CPI en décembre 2004 de la situation au nord de ce pays, envisageait de retirer sa plainte pour favoriser les négociations avec la *Lord Resistance Army* (L.R.A), rébellion opérant au nord du pays.

Traditionnellement, dans certains systèmes internes de droit pénal, la partie civile a le pouvoir de retirer sa plainte ou de se désister lorsqu'elle estime que ses intérêts ne sont plus en cause, par exemple après une transaction avec l'accusé. Mais ce pouvoir, bien que reconnu, n'interrompt ni ne suspend l'action publique exercée par le procureur au nom de la société, sauf s'il est une condition pour la poursuite. Cette situation de droit interne peut être transposée *mutatis mutandis* en droit international pénal. Lorsqu'un État a déjà déféré une situation devant le procureur de la CPI, ce dernier décide de poursuivre au nom de la communauté internationale tout entière, tout au moins de la communauté des États parties. Ainsi, la possibilité pour un État de retirer son renvoi ou de suspendre l'action de la CPI n'est pas prévue dans les dispositions du statut de la CPI. L'hypothèse prévue à l'article 53 § 3 al. a)<sup>94</sup> permet seulement à l'État de contester et de faire examiner par la Chambre préliminaire la décision de ne pas poursuivre prise par le procureur dans une affaire qu'il a déferée<sup>95</sup>. Aucune possibilité n'est donc reconnue à l'État de se rétracter et de contraindre la CPI à arrêter son action. Même le retrait éventuel du statut ne le permettra pas, étant donné que ce retrait n'est pas rétroactif et laisse subsister toute action déjà entamée par le procureur

ainsi que les obligations qui en découlent. C'est pourquoi, dans le cas du Kenya qui a fait sortir certains chefs d'État africains de leurs gonds, il serait difficile au sommet de l'UA d'aboutir à un retrait massif. D'abord, il faut deux tiers des votes pour parvenir à une telle décision et le continent africain est divisé sur la question de la CPI. Tout le monde n'a pas intérêt à ce retrait. Le Botswana, le Malawi, ou encore la Côte d'Ivoire, la RDC, la Centrafrique, le Bénin, le Mali, le Nigeria, etc. sont plutôt en faveur de la CPI. L'Afrique du Sud, pour sa part, semble avoir évolué sur sa position auparavant favorable à la Cour pénale internationale. Le pays se pose désormais plus comme un soutien à Uhuru Kenyatta, président du Kenya.

La seule éventualité de suspension d'une procédure devant la CPI par une intervention extérieure reconnue par le statut est la faculté reconnue au Conseil de sécurité par l'article 16 du statut de suspendre les enquêtes et poursuites conduites par la CPI pendant un délai de douze mois renouvelable. Cette demande faite par l'UA a été rejetée par le Conseil de sécurité alors qu'elle a été accordée aux États-Unis par résolution 1422 le 12 juillet 2002 malgré l'opposition de quelque 130 États sur les 191 siégeant à l'Assemblée générale des Nations unies qui, réunis concomitamment en séance plénière, se sont prononcés contre la proposition américaine.

Cette position est révélatrice de l'opinion de la société internationale qui, dans sa grande majorité, conteste l'action des grandes puissances au sein du Conseil de sécurité. D'où la nécessité de mettre en œuvre une véritable complémentarité qui met en avant la primauté accordée aux juridictions nationales, voire régionales (B).

### ***De la nécessité de la mise en œuvre d'une véritable complémentarité de la CPI***

Envisagé par l'article 17 du statut de Rome<sup>96</sup>, ce principe est l'une des pierres angulaires du fonctionnement de la Cour. En effet, il est prévu que la compétence de la Cour ne s'exerce que de façon complémentaire à celle des systèmes juridiques internes des États. Ainsi, la compétence pénale nationale a toujours priorité sur la CPI qui ne peut exercer sa compétence que dans deux situations : lorsqu'un système juridique national s'est effondré et lorsqu'un système juridique national refuse ou manque à son obligation juridique d'enquêter et de poursuivre les personnes suspectées d'avoir commis un crime relevant actuellement de la compétence de la Cour ou de punir celles qui en ont été jugées coupables. En résumé, « l'intervention ne s'impose que si l'un des deux critères, capacité ou volonté, n'est pas rempli par la juridiction interne<sup>97</sup> ». Par conséquent, il semble que le plus sûr moyen de faire échapper un ressortissant à la compétence de la CPI est d'adhérer au statut de Rome et de mettre en œuvre la compétence prioritaire des

juridictions internes. Ainsi, pour éviter tout risque de voir un ressortissant africain jugé par la Cour, les États africains devront ratifier la Convention de Rome et assurer eux-mêmes le jugement de leurs ressortissants pour les crimes relevant de la compétence de la Cour (1).

*Mettre en œuvre la compétence prioritaire des juridictions nationales*

Pour mettre en œuvre la compétence prioritaire des juridictions nationales, les États africains<sup>98</sup> doivent d'abord ratifier le statut de Rome. À ce jour, seuls 34 États sur 54 l'ont fait. Ensuite, ils doivent transposer dans leur droit positif les crimes dont la CPI est compétente. Or très peu de pays l'ont fait. Ils doivent enfin renforcer les capacités des juridictions nationales à poursuivre lesdites infractions dans la transparence et l'impartialité et démontrer leur volonté de ne pas protéger les personnes poursuivies. L'article 17 § 2 expose cependant un certain nombre de circonstances permettant de déterminer le manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce. Il ne doit ainsi pas manifestement apparaître que l'État en question a engagé une procédure dans le but « de soustraire une personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour ». De même, la procédure ne doit pas subir un retard injustifié et doit être menée de manière impartiale et indépendante. S'il existe un doute concernant ces circonstances, la Cour est alors compétente pour connaître de l'affaire. Il faut toutefois bien admettre que, dans la pratique, de telles dispositions sont extrêmement difficiles à identifier. Pour ce faire, il est prévu que la Cour « doit prendre en considération l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire d'un État ». Mais il est évident que, compte tenu de la gravité des affaires, les procédures seront certainement très longues, ce qui ne favorisera pas le travail de la Cour. Dès lors, à partir de combien de temps, par exemple, pourra-t-on considérer que le délai raisonnable est dépassé<sup>99</sup> ? Néanmoins, une certitude existe : la compétence des juridictions internes pour les crimes relevant de la compétence de la Cour suppose que les législations nationales se soient mises en conformité avec les dispositions du statut. Or, jusqu'à présent, beaucoup d'États, même ceux ayant ratifié le statut de Rome, se sont refusés à le faire. Ceux qui l'ont fait n'ont pas démontré leur volonté de poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des faits de violations graves du droit international.

La situation du Kenya, telle que rapportée par « *Open society justice initiative* », mais qui est à la base du tollé des États africains, est édifiante en la matière. En effet, dans le but de poursuivre les actes de violence post-électorale de 2007-2008, alors qu'un *International Crimes Act* transposant dans le droit kenyan les crimes énoncés dans le statut de Rome est entré en vigueur au début de l'année 2009, au fil des années 2009 et 2010, la classe

politique a sabordé les efforts destinés à créer un tribunal spécial pour juger des affaires relatives aux accusations de crimes contre l'humanité. De ce fait, le procureur de la CPI a ouvert une enquête et a désigné six suspects en décembre 2010. La corruption politique et judiciaire endémique, ainsi que les interférences politiques habituelles dans les prises de décision relatives aux poursuites et à la justice, ont sapé la confiance du public dans la possibilité qu'une justice nationale soit appliquée aux auteurs des violences post-électorales<sup>100</sup>. L'abandon, par la CPI, des charges portées contre le président Uhuru Kenyata démontre fort bien la nécessité d'une coopération entre la justice nationale et la justice internationale pour un plus grand respect des droits des victimes.

Bien que la CPI joue le rôle primordial de tribunal statuant en dernier ressort, elle n'aura jamais les capacités suffisantes pour prendre en charge plus de quelques affaires à la fois. En encourageant le renforcement de la volonté politique et de la capacité juridique et fonctionnelle au sein des États, la complémentarité donne une chance à davantage de victimes de crimes graves que la justice leur soit rendue, rend les procédures plus accessibles aux communautés concernées, améliore la dissuasion par la promotion de la responsabilisation au niveau national et permet aux autorités nationales d'investir dans la création de systèmes de justice pénale fonctionnels capables, en définitive, de mettre un terme aux cycles des atrocités de masse. La mise en place de la complémentarité dans les États en situation post-confliktuelle est un élément important de la résolution et de la prévention des conflits.

Pourtant, cette complémentarité s'est révélée difficile à instaurer dans des situations post-confliktuelles spécifiques. Malgré la volonté et les efforts considérables d'une multitude de gouvernements, d'organismes multilatéraux et d'acteurs internationaux, la complémentarité reste difficile à instaurer en de nombreux endroits en raison d'un éventail de facteurs différents, notamment d'un manque de moyens, d'une capacité technique insuffisante et de l'absence d'une volonté politique. Le cas de la RDC le démontre suffisamment. Dans ce pays, les défis à relever pour instaurer la complémentarité sont considérables. Le pays est immense. Le conflit, qui se poursuit en certains endroits de la région est du pays, a été long, particulièrement brutal et complexe. Le contrôle du gouvernement est faible sur de grandes étendues du pays et la mission de maintien de la paix des Nations unies, la Monusco, a beaucoup trop à faire. La Monusco a aidé aux poursuites dans le système de justice militaire en assurant la sécurité, en fournissant le soutien logistique et les compétences techniques nécessaires. Les donateurs ont financé plusieurs formations relatives à la manière d'enquêter sur des crimes internationaux, de poursuivre leurs auteurs et de les juger, ainsi qu'à la construction, à la réhabilitation, et à l'équipement

d'infrastructures judiciaires. Néanmoins, un manque de respect du gouvernement pour l'indépendance du corps judiciaire, l'insuffisance permanente du financement du secteur de la justice, l'absence de volonté de juger les affaires sensibles et un bilan mitigé de la coopération avec la CPI suscitent des interrogations quant à son engagement en faveur d'une justice réelle envers les auteurs de crimes énoncés par le statut de Rome<sup>101</sup>.

D'autres pays comme l'Ouganda n'ont pas pu faire face aux défis de la complémentarité malgré les dispositions prises avec le soutien des organisations internationales de défense des droits humains. Le gouvernement a créé une division des crimes de guerre (*War Crimes Division*, WCD) au sein de sa Haute Cour, devant laquelle les litiges seront portés par une équipe de magistrats du parquet et d'enquêteurs. Un premier suspect a été inculpé, dont le procès a commencé en 2011. Un grand nombre d'enquêteurs, de procureurs et de juges associés à ce mécanisme ont suivi de nombreuses formations spécialisées en droit pénal international et en thèmes connexes. Les infrastructures judiciaires ou pénitentiaires ne souffrent d'aucune défaillance pouvant nuire à la complémentarité. La WCD a pris au sérieux le besoin de sensibiliser les communautés affectées et a élaboré une stratégie. La société civile est solidement implantée à Kampala et y joue un rôle actif en matière de droit pénal, mais elle a encore besoin d'affermir sa présence auprès des communautés de victimes à l'extérieur de la capitale. Les journalistes ont également besoin de mieux se familiariser avec le principe de complémentarité afin d'accroître les bénéfices des multiples formations sur le statut de Rome déjà organisées pour les médias. Malgré les nombreuses façons dont l'Ouganda est déjà prêt à instaurer la complémentarité, ses capacités présentent encore d'importantes lacunes. Le système de justice est peu apte à garantir que les accusés bénéficient d'une défense appropriée. Les besoins existent également dans les domaines de la protection des témoins, l'administration des tribunaux, la formation du personnel judiciaire, l'interprétation pour les tribunaux et l'archivage. Les obstacles à l'implantation de la complémentarité en Ouganda restent d'ordre législatif et politique. L'*International Criminal Court Act* (ICC Act), qui transpose dans le droit ougandais les crimes énoncés dans le statut de Rome, étant entré en vigueur le 25 juin 2010, il ne peut pas être appliqué à la période du conflit dans le nord de l'Ouganda. La première affaire présentée à la WCD, mettant en cause un ancien membre présumé de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), s'appuie sur le Code pénal national et les Conventions de Genève. En outre, aux termes de la loi d'amnistie (*Uganda's Amnesty Act*), tout ancien combattant reste susceptible d'amnistie à moins qu'il n'en ait été exempté par le gouvernement, mais ce dernier n'a prononcé aucune exemption de la sorte. Cette disposition suscite des doutes quant à la possibilité de voir un

grand nombre d'auteurs présumés de crimes inculpés par la WCD. Alors que la planification en matière de poursuites nationales a progressé, l'engagement en faveur d'une justice équitable et impartiale a fait défaut au plus haut degré de l'échelle politique. Le président Yoweri Museveni a manifesté sa volonté d'ignorer les décisions judiciaires importantes qui lui déplaisent. Le parti présidentiel a pris son temps pour faire adopter l'*ICC Act* par le Parlement, et les relations qu'il entretient avec la CPI suggèrent qu'il conçoit la justice comme un système transactionnel, contraignant, impartial et dépourvu de principes<sup>102</sup>. Le gouvernement ne fait preuve d'aucune volonté apparente de permettre un examen des actes de l'armée ougandaise (*Ugandan People's Defense Force, UPDF*), qui est pourtant accusée d'avoir commis des crimes graves. Même si l'Ouganda s'apprête à appliquer la complémentarité aux niveaux judiciaire et technique, la nature jusqu'à présent partielle de cette justice compromet sa contribution éventuelle à travailler pour une justice impartiale et équitable.

Face à ces constats amers, la question se pose sur la justice pénale qu'il faut pour les dirigeants africains<sup>103</sup>. Autrement dit, de quelle manière améliorer le principe de complémentarité dans les pays marqués par des massacres en Afrique et préparer les autres à faire face à de telles situations. La solution d'une justice régionale ou continentale semble être la mieux adaptée (2).

### **Les juridictions sous-régionales ou régionales africaines : solution à la complémentarité ?**

L'analyse du système africain de protection des droits de l'homme fait ressortir une concurrence entre l'universel et le régional et une contradiction entre le régional et le sous-régional. En effet, la recherche en Afrique d'un véritable organe juridictionnel<sup>104</sup> chargé de protéger les valeurs essentielles de la condition humaine : le droit à la vie, le droit de s'exprimer, de se réunir, le droit de circuler librement, le droit d'avoir un toit, le droit à un niveau de vie suffisant dans un environnement sain... s'est manifestée dès l'indépendance des États africains. Le retard pris dans l'établissement du système africain correspond principalement à l'environnement politique des années 1960 et 1970 marqué par certains chefs d'État plus soucieux de brandir le principe de la souveraineté nationale pour cacher les violations des droits de l'Homme commises dans leur pays que de construire un système supra national de protection des droits de l'Homme. Mais ce retard va vite se combler par l'adoption d'instruments africains de protection des droits de l'Homme et de structures chargées de veiller au respect des droits garantis par ces nouvelles normes. La Charte africaine<sup>105</sup>, adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine

(OUA) le 27 juin 1981 à Nairobi (Kenya), est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 et a été ratifiée par tous les États membres<sup>106</sup> de l'Union africaine (UA).

Ouvrant une nouvelle ère de protection des droits de l'Homme en Afrique, la Charte s'inspire tant des textes juridiques internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme que des traditions juridiques africaines<sup>107</sup>. Sa conception du terme « droit de l'Homme » est extensive, ce qui la différencie des autres conventions : elle comprend non seulement les droits civils et politiques, mais également les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits des peuples. D'autres conventions, chartes et protocoles adoptés par les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA puis de l'UA portent directement ou indirectement sur la promotion et la protection des droits de l'Homme sur le continent africain : Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969), Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990), Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999), Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relative aux droits des femmes (2003), Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003), Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (2007), Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (2009).

La Charte africaine a prévu la création de la Commission africaine (art. 30 de la Charte) comme mécanisme de contrôle de l'application de la Charte par les États parties<sup>108</sup>. La Commission est entrée en fonction depuis le 2 novembre 1987. Elle a un double mandat de promotion et de protection des droits de l'Homme sur le continent africain (art. 45 de la Charte). La Commission africaine a également la compétence d'interpréter les dispositions de la Charte africaine à la demande d'un État partie, d'une institution de l'UA ou d'une ONG<sup>109</sup> africaine reconnue par l'UA (art. 45 de la Charte). Selon la Charte africaine, la Commission est l'organe de protection et de promotion des droits de l'Homme sur le continent africain. À la différence des Conventions européenne et américaine relatives aux droits de l'Homme, la Charte africaine ne prévoyait pas la mise en place d'une cour des droits de l'Homme. Durant l'élaboration de la Charte africaine, deux tendances se sont dessinées : l'une, minoritaire, était favorable à la création d'une cour pour compléter le dispositif de protection des droits de l'Homme. L'autre, majoritaire, rejetait cette idée en se fondant sur le respect des traditions juridiques africaines qui donnent la préférence aux règlements politiques des différends.

Depuis son entrée en fonction en 1987, la Commission a fortement consolidé ses actions de promotion et de protection des droits de l'Homme sur le continent<sup>110</sup>. S'agissant de ses activités de promotion des droits de l'Homme, la Commission a pendant longtemps pâti d'un budget de

fonctionnement extrêmement restreint l'empêchant d'organiser à sa guise des séminaires, conférences, rencontres avec les autorités des États et autres événements de sensibilisation sur les droits de l'Homme. Finalement, à force d'insistance auprès de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, la Commission a vu son budget largement augmenté, évolution primordiale pour l'efficacité de son travail. Autre changement radical qui permet à la Commission de répondre plus efficacement à son mandat de protection des droits garantis par la Charte africaine : l'affirmation progressive de son indépendance. Sans cesse pointés du doigt par les ONG qui assistaient aux sessions de la Commission, les États ont, petit à petit, cessé de présenter des candidats au poste de Commissaire ayant par ailleurs des fonctions au sein de l'exécutif de leur pays (ministres, directeurs de cabinet, etc.) ou des mandats de représentation à l'extérieur (ambassadeurs, diplomates, etc.) aux fins de se conformer aux exigences d'indépendance de la Commission (art. 31 de la Charte). Cette évolution était essentielle au regard des conséquences d'une telle situation, comme l'absence d'adoption de résolution d'urgence sur les violations des droits de l'Homme dans tel ou tel pays, pour ne froisser aucun État<sup>111</sup>.

Malgré cela, le bilan de la commission est mitigé. On note : peu de résolutions condamnant les violations des droits de l'Homme par les États, un nombre insuffisant d'enquêtes de terrain menées par les Commissaires du fait de l'absence de volonté des États mis en cause, un temps moyen trop long de traitement des communications individuelles par la Commission, même s'il est en cours d'amélioration, une procédure complexe pour obliger les États à appliquer les recommandations de la Commission, la plupart demeurant dès lors non suivies d'effets, un manque de visibilité des travaux de la Commission, un budget trop faible alloué à la Commission par l'UA<sup>112</sup>, l'impossibilité de la mise en œuvre de la responsabilité pénale des dirigeants.

Devant les graves violations des droits de l'Homme subies par les populations civiles africaines et l'incapacité de la commission de les empêcher, la nécessité d'une instance juridictionnelle de protection des droits de l'homme s'est transformée en exigence. Le génocide au Rwanda ou les crimes internationaux en République démocratique du Congo, au Liberia, en Côte d'Ivoire, en Sierra Leone, en Somalie et au Darfour, en sont des exemples dramatiques. En effet, la création d'un système continental cohérent de protection des droits de l'Homme en Afrique répond à un mouvement international plus large d'élaboration de systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme initié par l'adoption de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en 1950, suivie de la mise en place d'une Cour européenne des droits de l'Homme et par l'entrée en vigueur de la Convention américaine des droits de l'Homme

en 1969 créant la Cour interaméricaine des droits de l'Homme<sup>113</sup>. Ce changement sera sans grande conséquence sur le système africain de protection des droits de l'Homme.

Face à cela, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA a adopté le 10 juin 1998 le protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples créant la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples<sup>114</sup>, entré en vigueur le 25 janvier 2004. Ainsi, l'Afrique compte un nouvel organe de protection des droits de l'Homme qui complète le rôle de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples.

La création de la Cour a été l'aboutissement d'un long processus ; un si long chemin, construit grâce à la vision, à la conviction, à la détermination et au combat inlassable de femmes et d'hommes pétris d'un idéal tout à fait simple, la liberté dans la dignité. Celui-ci vient couronner les patients efforts de tous les militants anonymes et connus, depuis Lagos en 1961 où s'est tenu le Congrès africain sur la primauté du droit, au moment où la plus grande partie du continent accédait à l'indépendance, jusqu'à Arusha où la Cour a aujourd'hui son siège, en une période où le peuple africain aspire à plus de bonne gouvernance et de démocratie. Celle-ci arrive à point nommé pour donner plus d'efficacité au système de protection existant par l'adoption de décisions judiciaires obligatoires à l'égard des parties qui peuvent aboutir à une véritable sanction des violations et à une indemnisation des victimes qui verront ainsi leurs actions aboutir contre les auteurs de violations des droits de l'Homme. La mise en place effective de la Cour aura mis du temps. Plus de cinq ans. En effet, alors que son Protocole est entré en vigueur en janvier 2004, la Cour n'est véritablement opérationnelle que depuis le début de l'année 2009, après le choix du siège, l'élection des juges, la nomination du greffier et du personnel de la Cour et l'adoption d'un budget de fonctionnement adéquat. Elle a rendu sa première décision le 15 décembre 2009.

La Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples a pour mandat de juger le respect par un État partie des droits de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et de tout autre instrument relatif à la protection des droits de l'Homme ratifié par cet État. Les personnes physiques et les organisations non gouvernementales peuvent, sous certaines conditions<sup>115</sup>, porter le cas d'une violation d'un droit de l'Homme directement devant la Cour ou indirectement via la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. Considérant que la garantie de la paix et de la sécurité passe inévitablement par la lutte contre l'impunité et le respect inconditionnel des droits de l'Homme, l'entrée en fonction de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples est porteuse d'espoir pour le continent africain<sup>116</sup>.

Mais la Cour a une durée de vie limitée puisqu'elle est vouée à devenir la Section des droits de l'Homme de la future Cour africaine de justice et des droits de l'Homme quand son Protocole entrera en vigueur. En effet, à peine entrée en vigueur, les chefs d'État ont décidé de sa fusion avec la Cour de Justice de l'Union africaine prévue dans son acte constitutif pour des raisons économiques. L'UA, qui a pris la succession de l'OUA le 26 mai 2001, pose comme principe et objectif dans son Acte constitutif le respect des droits garantis par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples à travers la Cour de Justice de l'UA<sup>117</sup>. Lors du 23<sup>e</sup> sommet de l'UA, les États africains, dans leur volonté de se soustraire aux poursuites devant la CPI, ont voté en faveur d'une modification du statut du futur tribunal, afin d'immuniser les dirigeants pendant la durée de leur mandat contre toute poursuite devant cette juridiction. L'article 46 a du statut accorde l'immunité de poursuite aux présidents en exercice. Cette décision, qui intervient après l'adjonction de la compétence criminelle à la Cour, est l'échappatoire trouvée par les dirigeants africains suite au rejet par le Conseil de sécurité de l'application de l'article 16<sup>118</sup> du statut de Rome aux présidents soudanais Omar el Béshir, Kenyan Uhuru Kenyatta et à son vice-président William Samoei Rutto. La seule concession de la CPI au président Kenyan et à son vice-président est la représentation pour leur permettre de vaquer à leur fonction à la tête de leur pays.

Cette solution de l'UA est loin d'être la bonne. Elle vide la Cour de sa substance, qui exclut déjà les individus et les ONG<sup>119</sup>. Elle permet aisément de constater que les juridictions supra étatiques africaines sont taillées sur mesure et ne favorisent pas la mise en œuvre de la responsabilité pénale des chefs d'État et de leurs complices dans la violation des droits humains<sup>120</sup>. Certes, il y a des initiatives en Afrique ayant permis la poursuite des anciens chefs d'État pour des crimes commis pendant leur mandat. Les cas de Habré, Bokassa, Hosni Moubarack, Mohamed Morsi, Ben Ali, etc. Mais elles sont beaucoup plus guidées par des intérêts politiques que par une vraie responsabilité. Les chefs d'État soupçonnés de crimes graves, comme Omar el-Béshir, pourront-ils s'abriter derrière ce tribunal pour échapper à la CPI ? La justice nationale, sous-régionale et régionale fonctionne sur le principe de la complémentarité. Si la Cour africaine de justice et des droits de l'homme ne veut pas ou ne peut pas juger un criminel, la juridiction internationale (CPI) peut toujours intervenir en vertu de l'article 17 alinéas 2 et 3 du statut de Rome<sup>121</sup>.

En dehors des juridictions régionales, il existe des cours de justice des communautés économiques régionales. Plusieurs de ces cours, en dehors du règlement des différends relatifs aux violations des traités et actes des communautés économiques régionales par un État partie, peuvent être

amenées à connaître des violations des droits de l'homme commises par un État partie. C'est le cas de la Cour de Justice de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de la Communauté économique de l'Afrique de l'Est (CEAE), et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette dernière a une compétence explicite pour connaître des cas de violation des droits de l'homme. Mais leurs décisions sont plus théoriques que pratiques (cas des députés de l'opposition UFC et de Kpatcha Gnassingbé au Togo, Karim Wade au Sénégal) et dépourvues de force contraignante.

La mise en place de chambres spéciales mixtes, composées de juges africains et occidentaux, peut apparaître comme une solution africaine à la poursuite des auteurs de crimes de guerre, de génocide, d'agression et de crimes contre l'humanité. Les chambres mixtes présentent plusieurs avantages : proximité des victimes, présence des magistrats étrangers, éléments de dissuasion contre les interférences politiques, moindre coût par rapport au Tribunal pénal international, valeur ajoutée du système de justice pénale nationale. Toutefois, les juges nationaux peuvent se montrer réticents à la présence de juges étrangers qu'ils considéreraient comme une aliénation de la souveraineté nationale et une façon de remettre en cause leurs compétences juridiques. La création des chambres mixtes ne doit pas se faire au préjudice de la réforme globale de la justice. Mais elle n'en constitue pas moins un défi aux multiples contestations que leur création peut soulever. Il ne faut pas perdre de vue que la justice est une prérogative régaliennne des États, mais encore faut-il avoir les ressources financières, humaines et matérielles pour l'exercer. Aucun pays africain en sortie de guerre ne perdra rien, en attendant de réunir ces moyens pour qu'une justice indépendante soit rendue par les juridictions nationales, à solliciter de manière temporaire l'expertise des autres. On ne peut évacuer l'exigence que constitue le droit à la justice pour des raisons souverainistes, lesquelles ne sont pas incompatibles avec la coopération internationale qui constitue un des buts de la Charte des Nations unies. C'est en coopérant avec les Nations unies pour la création des chambres mixtes au sein des juridictions de ce pays que le Cambodge a pu affronter une des pages les plus sombres de son histoire en poursuivant les auteurs du génocide commis pendant la période des Khmers rouges sous la République du Kampuchéa démocratique.

### Conclusion

« Un mal qui répand la terreur [...] La Peste [...] Le Lion tint conseil, et dit : Mes chers amis [...] Pour moi, satisfaisant mes appétits gloutons J'ai dévoré force moutons. Que m'avaient-ils fait ? Nulle offense [...] Sire, dit le Renard, vous êtes trop bon Roi [...] Vous leur fîtes Seigneur En les croquant beaucoup

d'honneur. [...] L'Âne vint à son tour et dit : J'ai souvenance Qu'en un pré de Moines passant, La faim, l'occasion, l'herbe tendre, et je pense Quelque diable aussi me poussant, Je tondis de ce pré la largeur de ma langue. Je n'en avais nul droit, puisqu'il faut parler net. À ces mots on cria haro sur le baudet. [...] Selon que vous serez puissant ou misérable, Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir<sup>122</sup>. » Cette fable de la Fontaine résume au mieux la représentation de la CPI aux yeux de certains dirigeants africains. Elle se trouve également au cœur de ses déboires sur le continent et a suscité notre réflexion.

En décembre 2011, l'Assemblée des États parties de la CPI a désigné Fatou Bensouda, juriste gambienne, précédemment procureure adjointe, comme procureure générale. Elle a succédé à Luis Moreno Ocampo le 15 juin 2012. La nomination de Fatou Bensouda était tombée à point nommé pour l'institution juridique internationale. L'ancien procureur général, M. Moreno Ocampo, avait pu donner l'image d'une CPI anti-africaine. On ne peut s'empêcher de penser qu'elle était arrivée pour rassurer une opinion publique africaine qui a pu se sentir opprimée par les enquêtes contre certains de ses leaders. D'ailleurs, l'Union africaine avait effectué un lobby intense en sa faveur. Mais elle n'y a rien changé. L'universalité et la complémentarité de la juridiction sont toujours remises en cause en Afrique. ( Est-ce sa faute ? N'est-elle pas liée par les procédures devant la juridiction ? Que pouvait-elle faire ? Les dirigeants africains n'étaient-ils pas dans la logique de procureurs aux ordres pouvant recevoir le commandement de poursuivre ou non ? Certainement, ils se sont trompés en pensant qu'en soutenant sa désignation elle allait plaider en leur faveur. Sa compétence a plus plaidé que toute autre considération pour son élection. Son action dément l'image d'une Afrique où le népotisme, le clientélisme, le favoritisme règnent en maître et où les dirigeants instrumentalisent la justice.

Mais des questions se posent sur les effets de la justice pénale internationale, son efficacité rétributive, protectrice, dissuasive et reconstructive. La fonction rétributive est limitée. La CPI n'a prononcé son premier jugement<sup>123</sup> qu'en 2012, dix ans après son entrée en vigueur. La rareté des condamnations ne plaide guère pour le succès de la fonction rétributive. En ce qui concerne la fonction protectrice, la CPI a des difficultés à faire exécuter les mandats d'arrêt. L'exemple d'Omar el-Béchar, le président soudanais, est édifiant. Quant à la fonction dissuasive, sur les 313 conflits armés qui se sont déroulés entre la Seconde Guerre mondiale et 2008, seuls 17 pour cent d'entre eux ont donné lieu à des poursuites, alors que 40 pour cent ont donné lieu à des amnisties et que moins de 1 pour cent des criminels ont été traduits en justice<sup>124</sup>. La fonction reconstructive dépend de la fonction dissuasive.

L'avenir de la CPI en Afrique se trouve résumé dans cette déclaration du président burkinabé, « ce sont les Africains qui ont permis la création de cette cour. Sans nos voix, je ne suis pas sûr qu'elle ait existé. Nous estimons que les crimes et les exactions commis chez nous, qui déshonoraient notre continent, ne pouvaient rester impunis. Or il faut bien le reconnaître, nous ne sommes pas toujours en mesure de les juger nous-mêmes. Balayons déjà devant notre porte : que je sache, l'impartialité de nos juges ou nos capacités propres pour ce type de procès sont loin d'être parfaites. Enfin, même si je comprends ces critiques, qui reposent il est vrai sur des faits que tout le monde peut constater, ce n'est pas parce que cette justice a ses limites, comme ailleurs dans le monde, qu'il faut tout remettre en question. À charge pour nous d'obtenir les réformes nécessaires. Et, surtout, de mettre en place nos propres juridictions pour gérer nous-mêmes les responsables africains de tels actes. C'est d'ailleurs pour cela que nous avons souhaité, lors du dernier sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, mettre en place une Cour africaine de justice et des droits de l'homme<sup>125</sup> ». Mais cette dernière est mal partie<sup>126</sup>.

## Notes

1. Les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis après le 1er juillet 2002, ainsi que le crime d'agression, une fois que les conditions requises pour l'exercice de la compétence à l'égard de ce dernier seront remplies. Voir Amnesty International, Cour pénale internationale, index AI : IOR 40/025/02 ; Weckel, P., 1998, « La Cour pénale internationale, présentation générale », dans *RGDIP*, vol. 4, p. 992 ; Bourdon, W., 2000, *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, Collection Points, p. 90.
2. Cent-vingt-deux États sont des parties, au statut de Rome. Parmi eux, trente-quatre sont des États d'Afrique, dix-huit sont des États d'Asie et du Pacifique, dix-huit sont des États d'Europe orientale, vingt-sept sont des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et vingt-cinq sont du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États.
3. Cet article permet au Conseil de sécurité de l'ONU d'imposer à la CPI la suspension de toute enquête ou poursuite pour une durée d'un an, renouvelable de facto indéfiniment chaque année.
4. L'UA réclamait que cet ajournement intervienne avant le commencement du procès d'Uhuru Kenyatta, le 12 novembre 2013, à La Haye. Le procès de son vice-président William Ruto et de son coaccusé, l'animateur radio Joshua Arap Sang, s'était ouvert le 10 septembre.
5. Azaud, D., 1985, La protection des droits de l'Homme par les juridictions internationales, thèse de doctorat de 3e cycle, Université de Toulouse I, Études internationales et européennes.

6. Martin, P.-M., 1998, *La Cour pénale internationale : quel avenir pour une illusion ?*, Dalloz, p. 339.
7. Degni-Segui, R., 2001, *Les Droits de l'homme en Afrique francophone, théories et réalités*, Abidjan, Côte d'Ivoire, CEDA, 2e édition.
8. Un nouveau domaine de recherche très dynamique et entretenu par un réseau international de professionnels est né avec la justice transitionnelle. Divers manuels de justice transitionnelle qui recensent les différents outils utilisables par les sociétés sortant d'un conflit pour les mener à la paix et à la démocratie (manuel de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Reconciliation after Violent Conflict : A Handbook*, Stockholm, International IDEA, 2003 ; le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies a également publié plusieurs manuels recensant les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : procès, commissions vérité, réparations, engagement avec la société civile, etc.) sont publiés. Un journal académique est consacré à la discipline (*International Journal of Transitional Justice* créé en 2007). Il existe aussi un master de justice transitionnelle et de réconciliation à l'Université de Cape Town, des centres de recherche (International Center for Transitional Justice, Center for the Study of Violence and Reconciliation). Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme est l'agence principale qui véhicule les normes de justice transitionnelle.
9. Konaté, W., 2011, *Universalité des droits de l'homme et mondialisation*, thèse pour le doctorat de l'Université de Montpellier 3 (Philosophie).
10. Abi-Saab, R., 1986, *Droit humanitaire et conflits internes. Origine et évolution de la réglementation internationale*, thèse de doctorat en droit, Université de Genève, Institut Henry-Dunant/Paris, Pedone.
11. Lauvau, G. (Dir.), 2014, *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier*, Paris, PUF.
12. *Ibid.*
13. Bibi, B., 1994, *La protection internationale des droits de l'Homme en Afrique*, thèse de doctorat, Université de Toulouse, Droit.
14. Romano, C. et Boutruche, T., 2003, « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice hybride », *RGDIP*, n° 1, Paris, Pedone, p. 21-50.
15. C'est une expression latine signifiant « les pactes doivent être respectés » et qui pose une norme impérative du droit international stipulant que les traités doivent être respectés par les États et les organisations internationales qui les ont signés et ratifiés. En d'autres mots, « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». Voir article 26 de la charte de l'ONU ; Attenoukon, S. A., 2005, *Institutions Internationales. Mémento en 200 questions-réponses*, Cotonou, Bénin, Collection Succès Plus Excellence, Ire édition.
16. Rickenbacher, M., 1996, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité selon le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, thèse de doctorat de l'Université de Genève.

17. Voir articles 11, 12 et 13 du statut de Rome.
18. Le procès dans l'affaire du procureur Thomas Lubanga Dyilo s'était ouvert le 26 janvier 2009. Le 10 juillet 2012, il a été condamné à une peine totale de 14 ans d'emprisonnement. Le temps qu'il a passé en détention par la CPI a été déduit de cette peine. Le 7 août 2012, la Chambre de première instance I s'est prononcée sur les principes applicables aux réparations pour les victimes dans cette affaire. Ces trois décisions font actuellement l'objet d'appels. Voir [www.icc.cpi.int](http://www.icc.cpi.int).
19. L'audience de confirmation des charges contre Callixte Mbarushimana s'est tenue du 16 au 21 septembre 2011. Le 16 décembre 2011, la Chambre préliminaire I a décidé à la majorité de ne pas confirmer les charges portées à l'encontre de M. Mbarushimana. M. Mbarushimana a quitté le quartier pénitentiaire de la Cour le 23 décembre 2011 sitôt les mesures nécessaires à sa libération mises en œuvre, comme ordonné par la Chambre préliminaire I. Voir [www.icc.cpi.int](http://www.icc.cpi.int).
20. Une citation à comparaître a été adressée à M. Abu Garda, qui a comparu volontairement devant la Chambre le 18 mai 2009. Après l'audience de confirmation des charges, le 8 février 2010, la Chambre préliminaire I a refusé de confirmer les charges. M. Abu Garda n'est pas détenu par la CPI. Deux autres citations à comparaître ont été délivrées contre M. Banda et M. Jerbo qui ont comparu volontairement devant la Chambre préliminaire I le 17 juin 2010 ; l'audience de confirmation des charges s'est tenue le 8 décembre 2010. Le 7 mars 2011, la Chambre préliminaire I a décidé à l'unanimité de confirmer les charges de crimes de guerre à l'encontre d'Abdallah Banda et Saleh Jerbo. Le 16 mars 2011, la présidence de la CPI a constitué la Chambre de première instance IV et lui a renvoyé cette affaire. Le 4 octobre 2013, la Chambre de première instance IV a mis fin à la procédure engagée contre Saleh Jerbo, suite à la réception de preuves indiquant que M. Jerbo serait décédé le 19 avril 2013. L'ouverture du procès dans l'affaire Banda est prévue pour le 18 novembre 2014. Voir [WWW.icc.cpi.int](http://WWW.icc.cpi.int).
21. Selon la CPI, Laurent Gbagbo aurait engagé sa responsabilité pénale individuelle pour quatre chefs de crimes contre l'humanité, perpétrés à Abidjan, Côte d'Ivoire, conjointement avec les membres de son entourage immédiat et par l'intermédiaire des forces pro-Gbagbo (article 25(3)(a) du statut), ou à titre subsidiaire, en ordonnant, sollicitant ou encourageant la commission de ces crimes (article 25(3)(b) du statut de Rome), ou à titre subsidiaire, en contribuant de toute autre manière à la commission de ces crimes (article 25(3)(d) du statut) : le meurtre, le viol, les autres actes inhumains ou – à titre subsidiaire – la tentative de meurtre et la persécution. Ces actes auraient été perpétrés entre le 16 et le 19 décembre 2010 pendant et après une marche de partisans d'Alassane Ouattara qui se rendaient au siège de la Radiotélévision ivoirienne (RTI), le 3 mars 2011 lors d'une manifestation de femmes à Abobo, le 17 mars 2011 par bombardement au mortier d'un secteur densément peuplé d'Abobo, et le 12 avril 2011 ou vers

cette date à Yopougon. Il a été remis à la CPI le 30 novembre 2011. L'audience de comparution initiale a eu lieu le 5 décembre 2011 et l'audience de confirmation des charges du 19 au 28 février 2013. La décision sur la confirmation des charges à l'encontre de Laurent Gbagbo a été rendue le 12 juin 2014 et l'ouverture du procès est prévue le 7 juillet 2015.

22. Selon la CPI, Simone Gbagbo aurait engagé sa responsabilité pénale individuelle, en tant que coauteur indirect, pour quatre chefs de crimes contre l'humanité : a) de meurtres, b) de viols et d'autres violences sexuelles, c) d'actes de persécution et d) d'autres actes inhumains, qui auraient été perpétrés dans le contexte des violences post-électorales survenues sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Un mandat d'arrêt a été délivré et mis sous scellés le 29 février 2012. Levé des scellés le 22 novembre 2012, la Côte d'Ivoire refuse de l'extrader en soulevant une exception d'irrecevabilité. Le 11 décembre 2014, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI) a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la République de Côte d'Ivoire dans l'affaire concernant Simone Gbagbo devant la Cour, et a rappelé à la Côte d'Ivoire son obligation de remettre sans délai Simone Gbagbo à la Cour. Le 26 décembre 2014, son procès s'ouvre en Côte d'Ivoire pour atteinte à la sûreté de l'État. Le 10 mars 2015, la cour d'assises d'Abidjan l'a condamnée à vingt ans de prison ferme pour « attentat à l'autorité de l'État, participation à un mouvement insurrectionnel et trouble à l'ordre public ». Voir *Jeune Afrique* n° 2 827 du 15 au 21 mars 2015, p. 14.
23. Remis à la CPI le 22 mars 2014 ; la première comparution a eu lieu le 27 mars 2014 et l'audience de confirmation des charges s'est déroulée du 29 septembre au 2 octobre 2014. Le 11 décembre 2014, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI) a confirmé quatre charges de crimes contre l'humanité à l'encontre de Charles Blé Goudé et l'a renvoyé en procès devant une chambre de première instance. La Chambre préliminaire I a conclu qu'il existait des preuves suffisantes donnant des motifs substantiels de croire que Charles Blé Goudé serait pénalement responsable des quatre chefs de crimes contre l'humanité que constituent le meurtre, le viol, les autres actes inhumains ou – à titre subsidiaire – la tentative de meurtre et la persécution perpétrés à Abidjan, en Côte d'Ivoire, entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril de 2011 ou vers cette date. Le 20 décembre 2014, la présidence de la Cour pénale internationale (CPI) a renvoyé l'affaire du procureur Charles Blé Goudé devant la Chambre de première instance I, qui sera en charge du procès. Pour toutes ces poursuites, consultez [www.icc.cpi.int](http://www.icc.cpi.int).
24. Le procès dans l'affaire de Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui s'est ouvert le 24 novembre 2009. Les déclarations en clôture dans cette affaire ont eu lieu du 15 au 23 mai 2012. Le 21 novembre 2012, la Chambre de première instance II a décidé de disjoindre les charges à l'encontre de

Mathieu Ngudjolo Chui et de Germain Katanga. Le 18 décembre 2012, la Chambre de première instance II a acquitté Mathieu Ngudjolo Chui des charges de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité portées à son encontre et a ordonné sa libération immédiate. Le 21 décembre 2012, Mathieu Ngudjolo Chui a été libéré. Voir [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).

25. Voir *supra* note 23.
26. Gouverné par la droite nationaliste, Israël a refusé de prendre en considération l'offre de paix arabe de 2002 et s'est lancé ensuite dans une série d'opérations militaires contre ses voisins en violation des droits humains et du droit humanitaire. Il s'agit des opérations : Rempart en 2002, Arc-en-ciel en 2004, Jours de pénitence en 2004, Pluie d'été en 2006, Changement de direction en 2006, Orchard en 2007, Plomb durci en 2008 et 2009, Pilier de défense en 2012 et Bordure protectrice en 2014.
27. Voir Bulher, P., 2011, *La puissance au XXIe siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, CNRS ; Sur, S., 2011, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6e éd.
28. Rickenbacher, M., 1996, *op. cit.*
29. Article 24 de la Charte des Nations unies.
30. Article 5 du statut de Rome. Voir [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).
31. Article 12, conditions préalables à l'exercice de la compétence. « 1. Un État qui devient partie au statut accepte par là même la compétence de la Cour à l'égard des crimes visés à l'article 5. 2. Dans les cas visés à l'article 13, paragraphes a) ou c) La Cour peut exercer sa compétence si l'un des États suivants ou les deux sont parties au présent statut ou ont accepté la compétence de la Cour conformément au paragraphe 3. a) L'État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu ou, si le crime a été commis à bord d'un navire ou d'un aéronef, l'État du pavillon ou l'État d'immatriculation ; b) L'État dont la personne accusée du crime est un ressortissant. 3. Si l'acceptation de la compétence de la Cour par un État qui n'est pas partie au présent statut est nécessaire aux fins du paragraphe 2, cet État peut, par déclaration déposée auprès du Greffier, consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime dont il s'agit. L'État ayant accepté la compétence de la Cour coopère avec celle-ci sans retard et sans exception conformément au chapitre IX. »
32. Article 25 de la Charte des Nations unies.
33. Président de la République du Soudan.
34. Avec la résolution A/67/L.28 à propos du statut de la Palestine à l'Organisation des Nations unies, qui été adoptée à une majorité écrasante à l'Assemblée générale le 29 Novembre 2012, le statut d'observateur permanent à l'ONU de l'Autorité palestinienne a été modifié pour devenir celui d'État non membre observateur. Cela signifie que la Palestine aura accès aux Nations unies et autres institutions internationales, y compris la Cour pénale internationale. Ainsi, le 30 décembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a voté contre la résolution palestinienne qui prévoyait la

conclusion d'une résolution d'un accord de paix avec Israël d'ici un an et un retrait des territoires occupés d'ici 2017. Les États-Unis n'ont pas eu besoin de sortir leur veto, puisque le vote de la résolution palestinienne s'est joué aux voix (trois voix pour, deux voix contre et cinq abstentions). Immédiatement après ce rejet, l'Autorité palestinienne a déposé une demande d'adhésion à la CPI, acceptée le 7 janvier par Ban Ki-moon, le secrétaire général des Nations unies. Cette décision va permettre à la CPI d'enquêter à partir du 1er avril sur les allégations de crimes commis dans les territoires palestiniens. Le 16 janvier, la CPI a accepté l'ouverture d'un examen préliminaire sur les crimes survenus sur le territoire palestinien. Les États-Unis et Israël dénoncent cette décision de la Cour.

35. Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 août 2014, p. 54.
36. France, Grande-Bretagne, Russie, États-Unis, Chine.
37. États-Unis, Chine, Russie.
38. Dans cette subordination, il peut recevoir des ordres. Mais son exécution est tempérée par l'adage « la plume est servie mais la parole est libre ».
39. Article 16 sursis à enquêter ou à poursuivre : « Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »
40. Glasser, A., 2014, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, p. 17.
41. Les civilisations chinoise (Chine), occidentale (France, Grande-Bretagne et États-Unis) et russe (Russie).
42. Africaine, hindoue, japonaise et musulmane.
43. Voir Huntington, S., 2000, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, p. 480.
44. Poitevin, A., 2004, « Cour Pénale Internationale : Les enquêtes et la latitude du procureur », *Droits fondamentaux*, n° 4, p. 97.
45. Voir *supra* note 23.
46. Lattanzi, F., 1999) « Compétence de la Cour pénale internationale et consentement des États », *RGDIP*, n° 2, p. 41.
47. Article 17 statut de la CPI, voir [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).
48. L'article 12 § 3 du statut de Rome dispose qu'« un État qui n'est pas partie au présent statut [...] peut, par déclaration déposée auprès du greffier, consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime dont il s'agit ». Un État non partie peut donc accepter la compétence de la Cour, pour un crime seulement. Dans cette hypothèse, l'État en question doit collaborer avec la Cour dans les mêmes conditions que tout autre État

partie. Une fois l'affaire menée à son terme, l'État redevient alors un tiers au statut de Rome. Voir statut de Rome sur [www.icc.cpi.int](http://www.icc.cpi.int).

49. Martin, P.-M., 1998, « La Cour pénale internationale : quel avenir pour une illusion ? », *Dalloz*, p. 339.
50. American Service-Members' Protection Act.
51. Cette décision ne semble pas contraire au droit international, même si quelques auteurs se sont demandé si, dans certains cas, le refus de ratifier ne pourrait pas constituer un abus de droit susceptible d'engager la responsabilité de l'État, mais à l'heure actuelle, le droit international n'oblige en rien le signataire d'un traité à le ratifier. Un État peut donc, pour des raisons de pure opportunité politique, refuser la ratification d'un texte conventionnel qu'il a signé. Ainsi, dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*, la Cour internationale de justice (CIJ) a considéré que la République fédérale d'Allemagne, ayant signé la Convention de Genève sur le plateau continental, mais ne l'ayant pas ratifiée, n'était pas liée par ses dispositions. Par conséquent, « le refus de ratifier le statut de la CPI notifié par les États-Unis au Secrétaire général des Nations unies en 2002, présenté parfois comme un retrait de signature, ne constitue dès lors pas un acte juridiquement condamnable ». Selon une règle de droit international « généralement acceptée », le signataire d'un traité est tenu de s'abstenir d'actes qui priveraient l'accord de son objet et de son but, solution dégagée dès 1926 par la Cour permanente internationale de justice (CPIJ) dans son avis relatif à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*.
52. L'article 98 § 1 du statut de Rome prévoit qu'une personne bénéficiant d'une immunité quelconque accordée par un État tiers ne peut être soumise à la juridiction de la Cour, sauf à obtenir la coopération de cet État tiers aux vues de la levée de cette immunité. D'un point de vue juridique, cet accord semble contraire au droit international, car il est le fruit d'une interprétation abusive de l'article 98 § 2 du statut de Rome. Si l'on se réfère à la Convention de Vienne sur le droit des traités, il ressort de l'article 31 § 1 qu'« un traité doit être interprété de bonne foi selon le sens ordinaire attribué aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». À cet effet, il est précisé que l'interprétation peut se faire par référence aux travaux préparatoires. En l'espèce, il ne fait alors aucun doute que l'article 98 a été inséré dans le statut pour tenir compte des accords déjà en vigueur et non pour permettre la conclusion de traités postérieurs à son entrée en vigueur.
53. Pour une analyse détaillée des accords bilatéraux, voir *Amnesty International*, 2002, Cour pénale internationale, index AI : IOR 40/025/02.
54. Les États-Unis s'appuient paradoxalement sur une disposition du statut pour justifier la conclusion de tels accords : l'article 98 qui précise la relation entre les obligations des États parties découlant du statut de Rome et leurs obligations antérieures découlant du droit international conventionnel ou coutumier, notamment en matière d'immunité diplomatique ou d'État (article 98 § 1) et de statut des forces armées (article 98 § 2).

55. Toutefois, ce principe connaît certaines limites. Il est ainsi prévu que cette politique ne s'appliquerait pas aux membres de l'OTAN ni à certains autres alliés des États-Unis tels l'Argentine, l'Australie, l'Égypte, Israël, le Japon, la Jordanie, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée.
56. Bourdon, W., 2000, *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, Collection Points, p. 90.
57. Claude Jordan cité par Philippe Frin, 2011-2012, « Cours de droit international humanitaire », MDIEDF, Université de Nantes.
58. Pour ce développement, voir Philippe Frin, *op. cit.*
59. Voir Aivo, F. J., 2009, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », in *RBSJA*, n° 22, p. 55-104.
60. L'histoire s'est écrite le 20 novembre 1945 où le procès contre les « principaux criminels de guerre » commença à la cour criminelle du Palais de justice de Nuremberg, « salle d'audience 600 ». Vingt-et-un représentants majeurs du régime national-socialiste durent répondre de leurs crimes contre la paix et l'humanité. Le 11 octobre 1946, 11 mois plus tard, les sentences furent prononcées. De 1946 à 1949, douze procédures subséquentes furent menées devant les tribunaux militaires américains.
61. Il est encore appelé Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (TMIEO) ou Tribunal de Tokyo, Tribunal militaire de Tokyo ou encore Procès de Tokyo.
62. *Ibid.*
63. Ascensio, H. E. Decaux, E. et Pellet A., 2000, *Droit international pénal*, Cedin X, Pedone, p. 715.
64. Shabas, W. A., 2007, « La commission Vérité et Réconciliation de Sierra Leone », *Droits fondamentaux*, n° 3.
65. Nom adopté au moment de l'indépendance du Timor Oriental, le 20 mai 2002. Pour plus d'informations, voir <http://www.trial-ch.org> et les liens cités.
66. Dumas, H., 2014, *Le génocide au village : le massacre des tutsi au Rwanda*, Paris, France, Seuil.
67. Dumas, H., 2008) « Histoire, justice et réconciliation : les juridictions gacaca au Rwanda », *Mouvements*, n° 53/1, p. 110-117 ; Dumas, H., 2013, *Juger le génocide sur les collines. Une étude des procès gacaca au Rwanda (2006-2012)*, thèse de doctorat, EHESS.
68. Adjagbe, M., 2009, « Les dessous de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire : pour une lecture géopolitique nouvelle des interventions françaises en Afrique », *CODESRIA, Afrique et développement*, Vol. XXXIV, N° 2, p. 159–175.
69. Alinéa 10 du préambule du statut : « Soulignant que la Cour pénale internationale dont le statut porte la création est complémentaire des juridictions criminelles nationales ».
70. Article 1 du statut : « [...] Elle est complémentaire des juridictions criminelles nationales ».

71. L'article 17 du statut, relatif aux questions de recevabilité, détaille dans son §1 le contenu du principe de complémentarité et dans ses §2 et 3 les cas dans lesquels la Cour peut conclure au manque de volonté ou à l'incapacité d'un État et déclarer l'affaire recevable.
72. Article 9 (2) du statut du TPIY, article 8 (2) du statut du TPIR.
73. Article 17§2 et 3 du statut de la CPI.
74. L'accord de sortie de crise de Ouagadougou de 2007 a prévu la certification des résultats proclamés par la Ceni par L'onuci.
75. Le 15 février 2013, la Côte d'Ivoire a ratifié le statut de Rome.
76. « Simone Gbagbo. Dieu est son seul juge », *Jeune Afrique* n° 2827 du 15 au 21 mars 2015, p. 14.
77. *Ibid.*
78. Article 2 du code civil « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Voir Dalloz, *Code civil*, 2007, 106e édition, p. 6.
79. La rétroactivité in mitius (loi pénale plus douce).
80. Leader du mouvement « Jeunes Patriotes » acquis à la cause de Laurent Gbagbo, il fut distingué par son soutien inconditionnel à ce dernier de 2002 à 2010 qui lui valut d'être nommé ministre de la Jeunesse pendant la crise par son mentor.
81. « Côte d'Ivoire : La réconciliation nationale à l'épreuve de la justice », in [nextafrique.com/showroom/dossiers-dactualite/crise-en-cote-divoire/1169-cote-divoire—la-reconciliation-nationale-a-lepreuve-de-la-justice](http://nextafrique.com/showroom/dossiers-dactualite/crise-en-cote-divoire/1169-cote-divoire—la-reconciliation-nationale-a-lepreuve-de-la-justice).
82. *Ibid.*
83. *Ibid.*
84. Déclaration de Allassane Ouattara sur RFI le 18 juillet 2014 lors de la conférence de presse conjointe animée avec le président français François Hollande à Abidjan.
85. Leur procès s'est ouvert en même temps que celui de Madame Gbagbo à Abidjan le 26 décembre 2014.
86. Voir Lauvau, G. (dir.), 2014, *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier*, Paris, PUF, p. 9.
87. Actuel président de l'Assemblée nationale, il fut le secrétaire général des Forces Nouvelles, rébellion ayant entraîné la partition du pays de 2002 à 2010. Premier ministre pendant la crise, il rejoint opportunément le camp de Allassane Ouattara et fut maintenu à son poste de Premier ministre et ministre de la Défense au moment de l'assaut sur Abidjan. Voir Soro, G., 2005, *Pourquoi je suis devenu un rebelle. La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette.
88. Mindua, K.-M., 1996, *Organisations internationales, interventions armées et droits de l'Homme*, thèse de doctorat de l'Université de Genève.
89. Voir <http://fr.wikipedia.org/wiki/Libye>
90. Hinopay M. B., 1989, *Non-intervention et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, thèse de doctorat d'État, droit public, Université de Strasbourg III.

91. Cela n'a pas empêché la Chine, la Russie et l'Afrique du Sud de ne pas s'opposer à la résolution 1973, proposée par la France et le Royaume-Uni. Elles s'abstiennent, donnant leur aval au texte qui autorise les États membres du Conseil de Sécurité de l'ONU à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations. Par la suite, Moscou et Prétoria dénonceront l'ampleur de l'opération. D'ailleurs, c'est un Mirage français et un drone Predator américain qui ciblent et immobilisent le convoi de Gaddafi, qui tentait de fuir de Syrte. Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 août 2014, p. 54.
92. Voir Glasser, A., 2014, *op.cit* p. 211.
93. Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 août 2014, p. 55.
94. « À la demande de l'État qui a déféré la situation conformément à l'article 14, ou du Conseil de sécurité s'il s'agit d'une situation visée à l'article 13, paragraphe b) la Chambre préliminaire peut examiner la décision de ne pas poursuivre prise par le procureur en vertu des paragraphes 1 ou 2 et demander au procureur de la reconsidérer. »
95. Cas de Calixte Bayishimara au Rwanda.
96. Selon l'article 17 du statut : « 1. Eu égard au dixième alinéa du préambule et à l'article premier du présent statut, une affaire est jugée irrecevable par la Cour lorsque : a) L'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un État ayant compétence en l'espèce, à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites ; b) L'affaire a fait l'objet d'une enquête de la part d'un État ayant compétence en l'espèce et que cet État a décidé de ne pas poursuivre la personne concernée, à moins que cette décision ne soit l'effet du manque de volonté ou de l'incapacité de l'État de mener véritablement à bien des poursuites ; c) La personne concernée a déjà été jugée pour le comportement faisant l'objet d'une plainte, et qu'elle ne peut être jugée par la Cour en vertu de l'article 20, paragraphe 3 ».
97. Sendague, A., 1984, Essai sur les droits de l'Homme et le droit au développement. Contribution à l'étude de la problématique des droits de l'Homme dans les pays du Tiers Monde, thèse de doctorat d'État de l'Université de Besançon, droit public.
98. Voir Ciaudo, A., 2009, « La maîtrise du temps en droit processuel », *Jurisdoctoria, Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, n° 3, p. 21-42.
99. Extrait du rapport « Putting Complementarity into Practice : Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya », publié en janvier 2011 par le Open Society Justice Initiative. Voir ([http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international\\_justice/articles\\_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119)).
100. *Ibid.*

101. *Ibid.*
102. Voir Lauvau, G. (Éd.), 2014, *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier*, Paris, PUF.
103. Lombrois, C., 1979, *Droit pénal international*, Paris, Dalloz, 2e édition, p. 141
104. Sefiani, K., 1987, Droits de l'Homme et droits des peuples en Afrique, thèse de doctorat de l'Université de Paris I, Droit public ; Saber, E., 1986, *Essai sur les droits de solidarité dans la société internationale contemporaine : vers une troisième génération de droits de l'Homme*, thèse de doctorat de 3e cycle, Université de Besançon, Droit public ; Ougergouz, F., 1993, *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'Homme entre tradition et modernité*, thèse de doctorat en droit, Université de Genève.
105. Le Soudan du Sud, 54e État de l'UA, l'a signée en 2013 et a engagé la procédure de sa ratification que la guerre en cours n'a pas permis d'achever.
106. Eteka Yemet, V., 1996, *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, L'Harmattan.
107. Ankumah, E. A., 1998, *La commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Pratiques et procédures*, SADIC, Londres ; Atangana Amougo, J.-L., 2001, « La commission africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 1, p. 92-117.
108. Meledje Djedro F., 1987, *La contribution des Organisations non gouvernementales à la sauvegarde des droits de l'Homme*, thèse de doctorat de l'Université d'Amiens, droit public.
109. Alapini-Gansou, R., 2011, « La Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples à l'épreuve des violations massives des droits de l'homme », *allocution à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 50e session des droits de l'homme et des peuples*, Banjul, Gambie, 27 octobre 2011.
110. Kembo Takan Gatsing, H., 2014, *Le système africain de protection des droits de l'homme. Un système en quête de cohérence*, Yaoundé, Cameroun, Harmattan.
111. Eteka, G. V., 1994, *Étude comparative de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et des autres instruments universels et régionaux des droits de l'Homme*, thèse de doctorat de l'Université de Rennes I, droit public.
112. Kamto, M., 2011, *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles ; Atangana Amougo, J.-L., 2003, « Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : la naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 3, p. 175-178.
113. Il s'agit de la déclaration de compétence qui est un obstacle dirimant. Six États ont fait cette déclaration (Burkina Faso, Malawi, Mali, Tanzanie, Ghana et le Rwanda). Dans le cadre de la discussion sur la fusion entre la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Cour de justice de l'Union africaine, une disposition du projet de protocole sur la compétence automatique de la Cour pour connaître des requêtes émanant des individus

ou des ONG a été examinée, notamment à l'occasion de la réunion du Comité des représentants permanents (COREP) et des experts juristes sur les questions juridiques organisée à Addis Abeba du 16 au 19 mai 2006 et n'a pas fait l'objet d'un consensus. Cette proposition a été écartée à la réunion des ministres de la Justice qui s'est tenue du 14 au 18 avril 2008 à Addis Abeba. L'on peut ainsi remarquer que le projet de protocole portant amendements au protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme maintient en son article 9 (3) l'exigence de la déclaration d'acceptation de la compétence. Voir Kembo Takam Gatsing, H., 2014, *op. cit.*, p. 158.

114. Atangana Amougou, J.-L., 2003, « Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : la naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 3, p. 175-178.
115. Gningue, A. M., 1994, Action des États africains et de l'OUA en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie sur le continent africain, thèse de doctorat de l'Université de Paris VII, science politique.
116. Sursis à enquêter ou à poursuivre. « Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions ».
117. L'opinion divergente des juges Sophia Akuffo, Bernard M. Ngoepe et Elsie N. Thompson de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, soutient que cette disposition (article 34(6) du protocole de Ouagadougou) prive du droit d'accès à la justice qui est une norme péremptoire et un instrument essentiel de protection des droits de l'homme. Ils le jugent par conséquent nul. Voir Kembo Takam Gatsing, H., 2014, *op. cit.*, p. 156.
118. Voir Tall, M., 1985, *La conception et la défense des droits de l'Homme dans les organisations africaines*, thèse de doctorat de 3e cycle, Université d'Aix-Marseille III, études politiques, 1985.
119. 1. Pour déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère l'existence, eu égard aux garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international, de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes :
  - a) la procédure a été ou est engagée ou la décision de l'État a été prise dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5 ;
  - b) la procédure a subi un retard injustifié qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ;
  - c) la procédure n'a pas été ou n'est pas menée de manière indépendante ou impartiale, mais d'une manière qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée.

119. 2. Pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure.
120. Jean de la Fontaine, « Les animaux malades de la peste », in les Fables, Paris, France, LGF, 2002, p. 206.
121. Jugement Thomas Lubanga.
122. Voir Vilmer J.-B., 2013, « La justice internationale a-t-elle un effet pacificateur ? », *Cahiers de la justice*, vol. 1, p. 115-126.
123. *Jeune Afrique*, Interview Blaise Compaoré, n° 2792 du 13 au 19 juillet 2014, p. 27.
124. Dumont, R., 2012, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil, nouvelle édition.

## Références

- Abi-Saab, R., 1986, *Droit humanitaire et conflits internes. Origine et évolution de la réglementation internationale*, thèse de doctorat en Droit, Université de Genève, Institut Henry-Dunant/Paris : Pedone.
- Adjagbe, M., 2009, « Les dessous de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire : pour une lecture géopolitique nouvelle des interventions françaises en Afrique », *CODESRIA, Afrique et développement*, Vol. XXXIV, n° 2, p. 159-175.
- Aivo, F. J., (2009) « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », *RBSJA*, n° 22, p. 55-104.
- Alapini-Gansou, R., 2011, « La commission africaine des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve des violations massives des droits de l'homme », allocution à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 50<sup>e</sup> session des droits de l'homme et des peuples, Banjul, Gambie, 27 octobre 2011.
- Amnesty International, 2002, *Cour pénale internationale*, index AI : IOR 40/025/02.
- Ankumah, E. A., 1998, *La commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Pratiques et procédures*, SADIC, Londres.
- Ascensio, H. E., Decaux, E., Pellet, A., 2000, *Droit international pénal*, Cedin X, Pedone, p. 715.
- Atangana Amougou, J.-L., 2001, « La commission africaine des droits de l'Homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 1, p. 92-117.
- Atangana Amougou, J.-L., 2003, « Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : la naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Droits fondamentaux*, n° 3, p. 175-178
- Atténoukon, S. A., 2005, *Institutions Internationales. Mémento en 200 questions-réponses*, Cotonou, Bénin, Collection Succès Plus Excellence, 1<sup>re</sup> édition.
- Azaud, D., 1985, *La protection des droits de l'Homme par les juridictions internationales*, thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université de Toulouse I, études internationales et européennes.

- Bazelaire, J.-P. et Crétin, T., 2000, *La justice pénale internationale*, Paris, PUF.
- Bécheraoui, D., 2006, « L'exercice des compétences de la Cour pénale internationale », *RIDP*, vol. 76, p. 341-374.
- Bibi, B., 1994, La protection internationale des droits de l'Homme en Afrique, thèse de doctorat, Université de Toulouse, droit.
- Bourdon, W., 2000, *La Cour pénale internationale*, Paris, France, Seuil.
- Bulher, P., 2011, « La puissance au XXI<sup>e</sup> siècle. Les nouvelles définitions du monde », Paris, CNRS.
- Ciaudo, A., 2009, « La maîtrise du temps en droit processuel », in *Jurisdoctria, Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, n° 3, p. 21-42.
- Condorelli, L., 1999, « La Cour pénale internationale : un pas de géant (pourvu qu'il soit accompli) », *RGDIP*, Paris, Pédone, vol. 108, p. 18.
- « Côte d'Ivoire : La réconciliation nationale à l'épreuve de la justice », in [nextafrique.com/showroom/dossiers-dactualite/crise-en-cote-divoire/1169-cote-divoire—la-reconciliation-nationale-a-lepreuve-de-la-justice](http://nextafrique.com/showroom/dossiers-dactualite/crise-en-cote-divoire/1169-cote-divoire-la-reconciliation-nationale-a-lepreuve-de-la-justice).
- Dégni-Ségué, R., 2001, *Les Droits de l'homme en Afrique francophone. Théories et réalités*, Abidjan, Côte d'Ivoire, CEDA, 2<sup>e</sup> édition.
- Dellamorte, G., 2002, « Les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale : observations critiques », *RIDP*, Toulouse, Erès, vol. 73, p. 23-57.
- Delmas-Marty, M. et Cassésé, A., 2002, *Juridictions internationales et crimes internationaux*, Paris, PUF.
- Dumas, H., 2014, *Le génocide au village : le massacre des Tutsi au Rwanda*, Paris, Seuil.
- Dumas, H., 2008, « Histoire, justice et réconciliation : les juridictions *gacaca* au Rwanda », *Mouvements*, n° 53/1, p. 110-117.
- Dumas, H., 2013, *Juger le génocide sur les collines. Une étude des procès gacaca au Rwanda (2006-2012)*, thèse de doctorat, EHESS.
- Dumont, R., 2012, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Seuil, nouvelle édition.
- Eteka, G. V., 1994, Étude comparative de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et des autres instruments universels et régionaux des droits de l'Homme, thèse de doctorat de l'Université de Rennes I, droit public.
- Eteka, G. V., 1996, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, L'Harmattan.
- Fontaine, J. de la, 2002, « Les animaux malades de la peste », dans les *Fables*, Paris, LGF, p. 206.
- Frin P., 2012, « Cours de droit international humanitaire », *MDIEDF*, Université de Nantes.
- Glasser, A., 2014, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, p. 17.
- Gningue, A. M., 1994, Action des États africains et de l'OUA en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie sur le continent africain, thèse de doctorat de l'Université de Paris VII, Science politique.
- Grynfogel, C., 1991, *Le crime contre l'humanité, notion et régime juridique*, thèse de doctorat de l'Université de Toulouse, droit international.

- Hinopay, M. B., 1989, Non-intervention et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, thèse de doctorat d'État, droit public, Université de Strasbourg III.  
<http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/BIASignatories23Oct03.pdf>.  
<http://www.trial-ch.org> et les liens cités.
- Huntington, S., 2000, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- Jeune Afrique, « Interview Blaise comparé », n° 2792 du 13 au 19 juillet 2014, p. 27.
- Jeune Afrique, n° 2796-2797 du 10 au 23 août 2014, p. 54-55.
- Kamto, M., 2011, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Kembo Takan Gatsing, H., 2014, *Le système africain de protection des droits de l'homme. Un système en quête de cohérence*, Cameroun, Harmattan.
- Konaté, W., 2011, Universalité des droits de l'homme et mondialisation, thèse pour le doctorat de l'Université de Montpellier 3 (Philosophie).
- Koudou, G.B., 2004, « Amnistie et impunité des crimes internationaux », *Droits fondamentaux*, Numéro 4, p. 67-95.
- Lattanzi, F., 1999, « Compétence de la Cour pénale internationale et consentement des États », *RGDIP*, n° 2, p. 41.
- Lauvau, G. (dir), 2014, *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier*, Paris, PUF.
- Lombrois, C., 1979, *Droit pénal international*, 2e édition, Paris, Dalloz, p. 141.
- Martin, P.-M., 1998, « La Cour pénale internationale : quel avenir pour une illusion ? », Dalloz, 1998.
- Meledje Djedjro, F., 1987, La contribution des Organisations non gouvernementales à la sauvegarde des droits de l'Homme, thèse de doctorat de l'Université d'Amiens, droit public.
- Mindua, K. M., 1996, Organisations internationales, interventions armées et droits de l'Homme, thèse de doctorat de l'Université de Genève.
- Oguergouz, F., 1993, La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'Homme entre tradition et modernité, thèse de doctorat en droit, Université de Genève.
- Poitevin A., 2004, « Cour pénale internationale : les enquêtes et la latitude du procureur », *Droits fondamentaux*, n° 4, p. 97.
- Rickenbacher M., 1996, Les pouvoirs du Conseil de sécurité selon le chapitre VII de la Charte des Nations unies, thèse de doctorat de l'Université de Genève.
- Romano, C. et Boutruche, T., 2003, « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice hybride », *RGDIP*, n° 1, Paris, Pedone, p. 21-50.
- Saber, E., 1986, Essai sur les droits de solidarité dans la société internationale contemporaine : vers une troisième génération de droits de l'Homme, thèse de doctorat de 3e cycle, Université de Besançon, droit public.
- Sefiani, K., 1987, *Droits de l'Homme et droits des peuples en Afrique*, thèse de doctorat de l'Université de Paris I, droit public.

- Sendague, A., 1984, Essai sur les droits de l'Homme et le droit au développement. Contribution à l'étude de la problématique des droits de l'Homme dans les pays du Tiers-Monde, thèse de doctorat d'État de l'Université de Besançon, droit public.
- Soro, G., 2005, *Pourquoi je suis devenu un rebelle. La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette.
- Sur, S., 2011, « Relations internationales », Paris, Montchrestien, 6e éd.
- Tall, M., 1985, La conception et la défense des droits de l'Homme dans les organisations africaines, thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université d'Aix-Marseille III, études politiques.
- Vilmer, J.-B., 2013, « La justice internationale a-t-elle un effet pacificateur ? », *Cahiers de la justice*, vol. 1, p. 115-126.
- [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)
- Weckel, P., 1998, « La Cour pénale Internationale, présentation générale », *RGDIP*, vol. 4, p. 992.
- [www.soros.org/initiatives/justice/focus/international\\_justice/articles\\_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119).



## **‘I am an African’: A Critical Examination of the Politics of Transnational Identity within the Context of African Integration**

Babatunde Fagbayibo\*

### **Abstract**

When an African asserts that ‘I am an African’, at what point can it be established that such a statement is directly influenced by his or her identification with integration initiatives at either the regional and/or continental levels? This article explores the identity-regional integration interface by situating the variables that inform or shape such a nexus. The article argues that such identity rests on certain structural contingencies, which are either inchoate or non-existent in the African context. The dearth of empirical data to capture the trend of transnational identification, limited civil society participation, and stunted development of regional integration process are diminishing factors. Ensuring the structural contingencies of transnational identification require more than the emotive appeal of pan-Africanism. It is in this context that this article offers the specific measures that can help enhance and strengthen the strategic nexus between regional integration and transnational identification in Africa.

**Keywords:** Transnational identity, regional integration, Africa, civil society, structural contingencies

### **Résumé**

Lorsqu’un Africain déclare : « Je suis Africain », à quel moment peut-on établir qu’une telle déclaration est directement influencée par son identification aux initiatives d’intégration aux niveaux régional et/ou continental ? Cet article explore l’interface entre l’identité et l’intégration régionales en situant les variables qui informent ou forment un tel lien. Le présent article soutient que cette identité repose sur certaines contingences structurelles, qui sont soit inexactes, soit inexistantes dans le contexte africain. La pénurie de données empiriques pour saisir la tendance de l’identification transnationale, la participation limitée de la société civile et le ralentissement du développement du processus

---

\* Department of Public, Constitutional and International Law, University of South Africa, Pretoria, South Africa.  
E-mail: fagbabo@unisa.ac.za; b.fagbayibo@gmail.com

d'intégration régionale sont des facteurs décroissants. L'assurance des contingences structurelles de l'identification transnationale nécessite plus que l'attrait émotif du panafricanisme. C'est dans ce contexte que le présent article propose des mesures spécifiques qui peuvent contribuer à renforcer et consolider le lien stratégique entre l'intégration régionale et l'identification transnationale en Afrique.

Only those within you who know  
Their circumscribed plot,  
And till it well with steady plough  
Can from that harvest then  
Look up  
To the vast blue inside  
Of the enamelled bowl of sky  
Which covers you and say  
'This is my Africa'...

(‘The Meaning of Africa’ – Abioseh Nicol)<sup>1</sup>

## Introduction

The oft-stated assertion ‘I am an African’ is one that largely denotes the existence of a continental consciousness. While a number of ideologies can be read into such consciousness, it chiefly connotes the affirmation of an identity which transcends national configurations. As analysts have observed, this identity was largely shaped by the experiences of colonialism. In other words, the consciousness of being an ‘African’, as distinct from being an Ashanti or Yoruba or Zulu, was a reaction to external subjugation either in the form of colonialism or racial prejudice (Nyerere 1963; Mazrui 1963; Akinyemi 2008). As Julius Nyerere pointedly puts it, ‘the Africans looked at themselves and knew that vis-à-vis the Europeans, they were one’.<sup>2</sup> In addition to this racial consciousness is the geographic element of the African identity. In this respect, the contiguity of African boundaries, from Cape Town to Cairo, is used as a yardstick for defining the African identity (Mazrui 1963:89-90).

The creation of the Organisation of African Unity (OAU) in 1963, and subsequently its transformation into the African Union (AU) in 2001, represented the institutionalisation of the dual components of African identity, as its membership was composed of countries in both North and sub-Saharan Africa. Asante (1997:32) refers to this as the integrative element of pan-Africanism. The existence of an African identity thus provides a fitting basis for the pursuance of an integrative agenda at both the regional and continental levels. This is based on two mutually inclusive reasonings: if the consciousness of an African identity can contribute to the deepening of regional integration, then the success of regional integration should in turn impact on

the consolidation of an African identity. The connection between transnational identification and regional integration is the underlining context of this article.

If African integration is seen as an essential catalyst for concretising a transnational identity, the question to ask is to what extent has this objective been achieved? In specific terms, to what extent can we measure the impact of the integration process on African identification? When an African asserts that 'I am an African', at what point can it be established that such a statement is directly influenced by his or her identification with integration initiatives at either the sub-regional and/or continental levels? Embedded in these questions are issues that hinder or promote such identification, and the importance of investing more effort in measures that enhances the sustainability of transnational identity.

To set the stage for discussion, the article begins with the conceptual understanding of transnational identity. The second step explores the nuances of the relationship between African integration and transnational identity. The last stage of the analysis provides recommendations on strengthening the structural contingencies that are capable of firming transnational identity.

### **Transnational Identity: Some Conceptual Issues**

Human existence is characterised by identification with and loyalty to entities or a group (Massey 2002; Hooghes and Marks 2005). Tajfel (1978:63) defines social identity as 'that part of an individual's self-concept which derives from his knowledge of his membership in a social group (or groups) together with the value and emotional significance attached to that membership'. As Massey (2002:15) argues, emotional attachment to a group or entity preceded the development of rational thoughts and approaches.<sup>3</sup> Rational cognition, according to Massey (2002:15), 'necessarily rests on a pre-existing emotional foundation'.

The contextual basis of this article is thus to situate the extent to which the knowledge of and attachment to an African identity is impacted by the existence of regional integration measures and processes. In other words, to what extent does the regional integration process stimulate what Haas (1958:16) refers to as the 'shift of loyalties...to a new centre'? In doing this, it is important to understand the variables that shape transnational identity. This requires two kinds of interrelated engagement. The first is the nature of the relationship between national and transnational identities. The second deals with the theories underlining transnational identity, particularly based on the trends of identification.

It should be highlighted that the reference to Europe here is based on the established surveys and opinion polls<sup>4</sup> to capture the variables and trends that shape and inform transnational identity, particularly within the context

of regional integration. In Africa, such a process only exists at the sub-regional level, especially in East Africa.<sup>5</sup> The reference to Europe should thus not be seen as the definitive guideline on understanding transnational identity but rather as indicative pointers, which are subject to the context of each region or continent.

The relationship between national and transnational identities is not always an easy one, as it could both be conflictive and/or complementary (Duchesne 2012:54-56; Frykman 2001:15; Hooghes and Marks 2005). At the conflictive level, theorists note that the existence of exclusive national identity is antithetical to transnational identity (Duchesne 2012; Hooghes and Marks 2005). Writing in the context of the European Union (EU), Hooghes and Marks (2005:423-424) and Duchesne (2012:55) show how factors such as national history,<sup>6</sup> elite division,<sup>7</sup> feeling of superiority of national group (xenophobia), and a low socio-economic status shape the negative approach to transnational identity. Conversely, inclusive national identity allows for a multiple and/or overlapping sense of belonging. As Duchesne (2012:55) observes, factors such as age, political orientation, and social belonging inform inclusive national identity. With regard to social belonging, Duchesne (2012:60-66) and Kennedy (2012:19) highlight that a high socio-economic status increases the likelihood of transnational identification.

In order to make sense of the trends and variables that underline transnational identity, a number of deductive pointers or broad classifications have been developed. Writing on the theory of European identity and identification, Roose (2012:282-285) identifies four main lines of reasoning. The first is 'identification by personal experience' (Roose 2012:282-283). He observes that the extent to which EU institutions affect or are central to the personal lives of individuals determines the level of identification. In addition to this are the personal experiences while meeting other Europeans. Such experiences come from the ease of mobility across the EU. As Gaggio (2012:171-172) notes, travelling and tourism are important aspects of transnational identity construction, as they underline the notions of opportunity and freedom.

The second is 'identification by personal gain' (Roose 2012:283). This approach draws a link between advantages and mutual loyalty, particularly the positive identification among the upper social strata. In a survey conducted in the East African Community (EAC), Karega (2009:18-19) observes that the most frequently stated reason for sense of belonging in the EAC was the free movement of persons. The majority of respondents highlighted how the relaxation of rigid travel documentation has impacted positively on the price of goods and business, and the opportunity to engage in transnational

interactions (Karega 2009:31). The third is ‘identification by elite construction’, which is based on the spread of collective narrations and symbols linked to Europe by national elites (Roose 2012:284). The copying of national symbols by the EU, such as national anthem, flags, and commemoration days, are seen as examples of this approach.<sup>8</sup> This aspect of elite construction of transnational identity is not peculiar to Europe. Writing about the African context, Nye (1966:9) opines:

The choice between them – between tribalism and Pan-Africanism – was not made by any popular plebiscite, but by the educated elite, who have generally opted for Pan-Africanism because of their views about size and power in world politics. They believe that tribal nations would be divided and ruled from outside, whereas a Pan-African nation would mean world power and dignity.

The last is ‘European identification as a special continental identification’, which cumulates the three preceding approaches but more importantly, highlights the specificity of these approaches to EU countries.

Friedman and Thiel (2012:2-3) make two broad classifications: *performative-discursive* and *processural* dimensions of transnational identity. The *performative-discursive* aspect of transnational identity implies the ‘cultural expressions and attitudes that transcend borders [and] have the potential to create a sense of transnational belonging’ (Friedman and Thiel 2012:2). Gaggio (2012) argues that actors may even be unaware of their identity performance in this case, as it has become part of their routine. Examples include wearing of certain clothes, listening to certain kinds of music or drinking similar beverages (Gaggio 2012:163). This pattern of identity formation can also be found in Africa, especially within the youth culture (Fagbayibo 2011). The *processural* aspect is temporal and relational, dependent on shifting and changing variables (Friedman and Thiel 2012:3). In this respect, transnational identity is neither static or given; it adapts to socio-political and economic realities. Kennedy (2012:19) notes how the citizens of EU countries that are facing a debt crisis exhibit a complex disposition towards the EU.

The identity-regional integration interface is one that responds to a variety of factors. As shown above, the empirical approach to understanding this nexus in Europe point to the complex variables that inform transnational identity. Although transnational identity is essentially contextual, there are a number of parallels to be drawn and lessons to learn from the identified processes and trends. The key challenge is to capture the context of transnational identification, and the extent to which these trends can better inform the design of policies and measures on regional integration in Africa.

### **African Integration and the Politics of Transnational Identity: An Overview**

The chronological events in Africa's history - the existence of pre-colonial empires, slavery and the arbitrary balkanisation of its territories by European superpowers - proved to be an effective emotive tool for rallying 'Africans' both in the Diaspora and on the continent towards a common purpose (Thompson 1969:33).<sup>9</sup> As Legum (1962:14) points out, pan-Africanism is essentially 'a movement of ideas and emotions' which lends itself to various manifestations. Similarly, Murithi (2005:35) and Akinyemi (2008) respectively refer to it as 'an invented idea' and 'an experiential phenomenon'. For Africans in the Diaspora, it represented a bond to a disconnected past, a search for common identity and the restoration of freedom and dignity in an oppressed society (Legum 1962:14-23; Thompson 1969:3-19). Within the continent, Asante (1997:32) observes that pan-Africanism was 'viewed both as an integrative force and as a movement of liberation'.

The integrative element or force of pan-Africanism is expressed through the institutionalisation of the regional integration process. The establishment of the OAU in 1963, its subsequent transformation into the AU in 2001, and regional economic communities across the continent are emblems of such institutionalisation. A critical contribution of these institutions, especially the OAU, was the incorporation of both the geographic and racial components of pan-Africanism (Mazrui 1963).<sup>10</sup> Towards the creation of the OAU, the debate against the inclusion of countries from North Africa in the organisation was raised in some quarters. According to Legum, Obafemi Awolowo, a prominent Nigerian nationalist, had this to say:

The Sahara Desert is a natural line of demarcation between the Northern and Southern parts of Africa. It is my considered view that the countries of North Africa should, as a first step, constitute a Zone...other territories south of the Sahara...should constitute another Zone (Legum 1962:270).

In a similar vein, ex-president Mobutu SeseSeko of Zaire (now Democratic Republic of Congo) advocated the establishment of an exclusive sub-Saharan (black) African organisation (Mazrui 2002:39).<sup>11</sup> Akinyemi (2008), however, notes that the potency of these arguments was diminished by factors such as the strong cooperation and friendship between Gamal Abdel Nasser of Egypt and Kwame Nkrumah of Ghana, the need to build a united front against a Cold-War-ridden world, and the commitment to ending Apartheid in South Africa. In addition, Mazrui (2002:39) posits that the age-long cultural ties between North and sub-Saharan Africa cannot be discounted. This, he notes, is evident in the vocabulary of some of the most widely spoken languages on the continent (Mazrui 2002:39).

Continental institutions were thus seen as the vehicle for entrenching the structural contingencies for deepening integration efforts, and consequently, promoting a transnational identity. Such structural contingencies include free movement, free trade and the development and management of physical infrastructure for promoting regional integration.<sup>12</sup> With the existence of these regional organisations, the question to ask is to what extent do they contribute to the development of a transnational identity? Implicit in the dissection of such interface are two interrelated variables. These are issues of awareness of these institutions, and the impact of the programmes of these institutions.

The first step in situating the politics of transnational identity in Africa is to understand the level of awareness of the works and presence of these regional institutions. This is based on the simple logic that emotional attachment rests on awareness. Citizens can only demonstrate loyalty to a structure or symbol when they are aware of its existence. The paucity of survey and opinion polls is a major impediment in this respect. From a continental perspective, in one of the few polls conducted on the point of awareness, from 2002–2003, only 49 per cent of respondents<sup>13</sup> had heard of continental institutions such as the AU or regional bodies like the EAC, Southern African Development Community (SADC) and the Economic Community of West African States (ECOWAS) (Afrobarometer 2003). Respondents evaluated international institutions like the United Nations (UN) better than the AU (Afrobarometer 2003).

In another recent poll conducted by *Afrobarometer*, only three out of 10 respondents noted that they know enough about the AU to be able to make any comment on its relevance to their countries (Olapade et al 2016: 14).

East Africa provides the most comprehensive data on transnational identification. The EAC recently launched a baseline survey on the perception of the organisation by citizens from partner states; the results are yet to be released.<sup>14</sup> However, some surveys have been previously conducted. In a survey conducted in Kenya in 2008 (Afrobarometer 2010), about 56 per cent of respondents indicated that they had heard either nothing or very little about the activities of the EAC. Only 11 per cent of respondents in Kenya indicated that they had heard a great deal about the EAC (Afrobarometer 2010). In a similar survey, also conducted in 2008, in Tanzania, 31 per cent of respondents had not heard about the major processes of the EAC, about 46 per cent had only heard very little about it and only 20 per cent indicated that they had heard a great deal about it (Afrobarometer 2008).

The second variable is the impact of the programmes of these institutions on ordinary citizens. As shown above, theorists have highlighted how personal gains and experiences shape transnational identification (Roose 2012;

Duchesne 2012; Karega 2009). Unlike Europe, there is no comprehensive and sustained survey at the continental level to measure how the AU impacts the lives of ordinary Africans. In a recent poll aimed at gauging the perception of African citizens on the position of the AU not to support the International Criminal Court (ICC), Afrobarometer had also asked respondents to indicate the relevance of the AU to their countries. According to the finding, 'only four in 10 Africans (38%) feel that the AU contributes "somewhat" or "a lot", while 32 per cent believe that it does "little" or "nothing" to help their country, and 30 per cent say "they don't know"' (Buchanan-Clarke and Lekalake 2015:10). This result is not surprising especially considering the inability of the AU to effectively drive the integration process, which is largely a consequence of the unwillingness of political elites to grant it effective powers (Fagbayibo 2013b). This lack of assertive, supranational powers curtails the effectiveness of the AU to design and implement the structural contingencies for transnational identification.

Except for few sub-regional organisations, there is no continental implementation of free movement, free trade or social welfare arrangements. Only two regional organisations in Africa, ECOWAS and EAC, have implemented free movement programmes, with both having regional passports (ECA et al. 2012:68). As Ncube (2013) observes, African citizens require visas to visit 60 per cent of African countries, the highest of any continent. In terms of free trade, only the EAC, out of the eight AU recognised regional communities,<sup>15</sup> has a fully functional customs union (ECA et al. 2012:14).<sup>16</sup> The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) has initiated a customs union but it is yet to become functional (ECA et al. 2012:14). EAC, COMESA, Economic Community for Central African States (ECCAS), ECOWAS and SADC have set up free-trade areas, albeit with varying degrees of implementation (ECA et al. 2012:14).

It could be argued that the strongest indication of continental identification is a form of what Friedman and Thiel (2012) refer to as *Performative – discursive*. What this means is that the 'I am an African' identification does not necessarily indicate an awareness or achievements of the AU, but is a product of performative activities that speak to the essence of unity. These include pan-African cultural activities such as music, social media engagement, sports and movies. In the context of music and youth culture, Fagbayibo indicated:

The narrative of music as an essential catalyst for unity is better understood within the context of the proliferation of satellite music television channels in recent years. These music channels serve as a platform for showcasing African talents to millions of viewers across the continent, a factor which has a number

of implications. The first is that it has created a new generation of pan-African stars who, in the mould of American and European superstars, generate considerable influence among their fans across the continent. Capitalising on the star-power of these artistes, these music channels give them the opportunity – through individual interviews, documentaries and award shows – to articulate their opinions on the essence of unity. The second is the increasing number of collaborations amongst these musicians, a measure which often highlights the idea of unity. The third relates to the primary audience of these music channels – youth. Africa has the largest global youthful population, a reality which makes their inclusion in the process of unity crucial (Fagbayibo 2011).

At the sub-regional level, polls conducted in the EAC provide an indication of how citizens perceive the impact of institutions. As Karega (2009) point out, the strongest source of transnational identification (or sense of belonging) in the EAC stems from the ease of mobility across member states. Out of the eight reasons stated for identifying with the EAC, 39.5 per cent of respondents indicated ‘freedom of movement’ (Karega 2009:19). This was followed by the ease of interaction with people from different communities (13.9%) (Karega 2009:19). Conversely, about 31 per cent of the respondents indicated that their reason for having a weak sense of belonging in the EAC was due to the poorly implemented free trade agreement (Karega 2009:20). The lack of information about the EAC was mentioned as a reason by 27.7 per cent of respondents (Karega 2009:20).

There are a number of underlining issues raised by the foregoing outline. The first is the dearth of data, a result of the lack of established surveys and polls on transnational identification in Africa. With the exception of East Africa, there is no serious approach to capture the reflections on and trends of transnational identification. Second is the high level of unawareness of regional integration measures and issues in Africa. This is a reflection of little or no civil society participation in the regional integration process. As some critics have indicated, African integration essentially remains an elite-driven project that often excludes broader civil society (Ochwada 2004; Fagbayibo 2013a; Soderbaum 2007; AFRODAD et al. 2007). The third is the importance of successfully implemented integrative programmes. As shown in the East African survey, citizens respond positively to benefits accruing from regional integration measures. The ease of mobility, removal or relaxation of rigid travel formalities, free trade across borders, and the ease of communication with citizens from other member states are measures that solidify the connection between integration and transnational identity. These issues form the basis of the discussion below.

### **‘Seek Ye First the Qualitatively Integrated Kingdom’: Fixing the Broken Link(s)**

What the foregoing outline shows is the importance of finding nuanced and innovative means of strengthening the strategic integration-identification interface. This particular aspect of African integration has not enjoyed ample research over the years. The lack of any national referenda on regional integration, weak regional institutions, and the lack of civil society participation in integrative programmes have all ensured the little attention paid to this critical part of regionalisation. Therefore, this part of the article attempts to provide some specific measures for firming the nexus between regional integration and transnational identity. This is premised on the position that once such an interface is firmly established, it can impact positively on the development of regional integration. In this respect, three broad measures are considered:

- Capturing empirical data on transnational identification;
- Civil society participation in the integration process; and
- Provision of key integrative benefits.

A critical starting point is the need to put in place measures for capturing empirical data on transnational identification. There is an urgent need for coordination of efforts in this respect. East Africa’s relative experience in this respect is an advantage that could be channelled into developing a structural agency for data capturing. At the core of this is the extent to which the AU Commission is able to lead the process. In this respect, the Commission should, in conjunction with civil society, development partners and sub-regional bodies, develop a template for a baseline survey on transnational identification. The existing EAC baseline survey could be used as a model framework, but adapted to reflect the context of each sub-region and other continental trends. In essence, the varying levels of development of integrative mechanisms in the sub-regional organisations will impact on the kind of questions asked or issues interrogated. Such a template should further reflect the relationship between sub-regional and continental identifications, and the extent to which this enhances or diminishes the idea of unity.

Other critical issues that require empirical clarification include the expectations from the AU, the interaction/dissonance between the levels of identification (national/sub-regional/continental), impact of traditional values on identification, and the different national variables that informs the construction of transnational identity (particularly the manner in which the

national political economy shapes the response to transnational identity). Another option is to encourage governments and civil society organisations to carry out national surveys on transnational identification, albeit on the condition that the relevant regional institutions are partnered in this process.

The extent to which organised and wider civil society is part of the integration process is another fundamental factor. Bringing civil society into the mainstream of regional integration processes requires nuanced and more open-minded measures. Beyond the establishment of organs dedicated to the participation of civil society organisations in regional institutions, there is the need to 'sell' the integration agenda to broader civil society. The fact that the participation of organised civil society through these structures remains a nominal activity makes this point imperative (Soderbaum 2007; AFRODAD et al. 2007). The key test here is the extent to which ordinary citizens become aware of the meaningfulness of the integration process. These should range from low to medium to high activities.

In this regard, low activities will include measures that require minimal cost but are highly symbolic. These include:

- Placing of the AU, and relevant sub-regional institutions, flag next to national flags;
- Affixing the AU, and relevant sub-regional institutions, symbol to national identity cards and/or passports;
- Nation-wide campaigns that explains the link between national and regional priorities;
- Involving traditional authorities and local groupings in placing the imperative of integration within the context of local codes and conduct (e.g. how do concepts such as *Harambee* and *Ubuntu* speak to the idea of transnational unity?);
- Incorporating regional integration studies into national education curricula (secondary and tertiary education) (Asante 1997:175).

Medium activities are formal measures that involve cooperation between regional institutions, national institutions and the private sector. In this respect, regional institutions should engage in the following actions:

- Partnering with the private sector on issues such as sponsorship of scholarships and study exchange programmes for young Africans, and other youth empowerment projects;
- Engaging with stakeholders on the provision of loans and grants to individuals and groups involved in projects that promote unity. These could include skill development and entrepreneurship programmes;

- Making internship programmes at national and regional institutions a top priority;
- Establishing national liaison offices to coordinate efforts on civil society participation through grassroots initiatives such as workshops, sensitisation drives, and capacity-building programmes;
- Enhancing the powers of the Pan African Parliament (PAP), and other sub-regional parliaments, by making it a platform through which civil society can actively engage and discuss issues of transnational importance. These could include measures such as the direct election of PAP members, outreach programmes, and the involvement of civil society in the legislative processes.

In the context of this article, high activities relate to putting in place integrative programmes through which citizens can derive qualitative benefits. This is discussed below.

The quality of African integration ultimately rests on the real benefits that citizens can derive from the integration process. The tangible benefits derived from freedom of movement, trade and services and economic development, as encapsulated in many of the constitutive documents of regional integration in Africa, are necessary ingredients for concretising transnational identity. Similar to free trade in goods and services, the free movement of persons is an important tool for stimulating economic development and increasing socialisation across regional boundaries. As the Economic Commission for Africa et al. (2012:61) rightly noted:

Any society that creates an enabling environment for the free movement of people invariably paves the way for the free movement of labour. Migration is accepted as a legitimate tool for adjusting the skills, age and sectoral composition of national and regional labour markets. Migrant labour has become an essential feature in meeting economic and labour market challenges – when people move from one region to another, they carry with them their skills and know-how (ECA 2012).

The extent to which political elites are prepared to actualise these ideals will go a long way in removing regional integration in Africa from an abstract plane. As shown in the foregoing, there is no continental implementation of both free movement of persons, goods and services, but varying levels of implementation exist at the sub-regional level. The task lies in designing measures that bring together the best practises, as a model for the eventual actualisation of a continental plan. In terms of free movement of persons, there is a need for a more pragmatic approach that considers different thresholds of implementation. This includes the national, sub-regional and continental spheres.

At the national sphere, member states should be encouraged to relax rigid immigration rules for travel, tourism and skill mobility. Currently, fourteen African countries offer visa-free entry or visas on arrival to citizens from other African countries.<sup>17</sup> At the sub-regional level, regional institutions that are already implementing free movement frameworks could be encouraged to cooperate and harmonise their standards. Similarly, countries within the same region, or even belonging to different regions, could also be encouraged to explore ways of implementing 'visa at the point of entry' or 'no visa' policies between and/or amongst them. From a continental perspective, the AU could be involved in these processes either at symbolic<sup>18</sup> and/or practical<sup>19</sup> levels. Central to these implementation initiatives is the importance of training and capacity building for immigration and customs officials, and consular agents (Koser 2014). These individuals are the face and first line of implementation, and could shape perceptions on transnational identity. The extent to which such programmes or training expand the knowledge on substantive and procedural aspects of transnational migration, limit the incidences of corruption and abuse, enhance security measures, and imbue professionalism, is key.

The impact of talent or skill mobility on economic development and regional integration is another critical issue that also requires a nuanced approach. Koser (2014) identifies four major barriers to talent mobility in Africa. They are rigid visa requirements, stringent quota systems on the number of foreign workers, procedural obstacles to processing or renewing a visa, and lack of capacity to implement mobility frameworks. Due to these constraining measures, he notes that, 'for many businesses in Africa, it is easier to employ a skilled non-African expatriate than a skilled African expatriate' (Koser 2014). This kind of situation can only contribute negatively to transnational identification, as it highlights alienation and lack of respect for the skills of other Africans. Simplification of visa rules, training of immigration officials, effective bilateral agreements on skills mobility, and measures on skill transfer and development are some of the factors that can help counteract the current state of affairs.

### **Conclusion**

The interface between regional integration and transnational identity remains an important subject in the discourse on regional integration. The imperative of understanding such a connection lies in the fact that it not only legitimises the integration process but also provides an indication of the policy paths to pursue in strengthening the integration process. While the trends may differ from region to region, an underlying point to consider is the strong link between a successful regional integration project and positive identification. This is not to underestimate

the complex relationship that exists between identity and regional integration, an issue informed by a number of national and sub-national variables. As Moravcsik (1993:481) rightly conceptualised, regional integration essentially provides the platform through which demands and preferences formed at the national level are bargained and addressed. The temporal and shifting nature of transnational identification have been explained as the result of factors ranging from national history, elite division to the socio-economic status of citizens.

This article has attempted to capture the context of transnational identification in Africa by situating the curtailing structural issues. The dearth of empirical data, limited civil society participation, and stunted development of regional integration process and measures are factors needing critical and urgent engagement. As noted in the foregoing, only the EAC has developed a mechanism for capturing the views of citizens from member states on East African integration. Data capturing is essential, as it provides policy makers with a clear picture and the kind of steps to make in addressing gaps and concerns. In essence, it removes policy-making, and other research engagements, from the realm of conjecture.

Directing more commitment and energy towards the actualisation of the critical elements of regional integration is a key step. This requires the ease of mobility, free trade, social programmes that promote connectedness, and the sustained inclusion of organised and broader civil society in regional integration measures. Thomas Sankara's remark about the OAU is as relevant today as it was in the 1980s:

The peoples of Africa are increasingly hard to please today. And because they are, they're saying no to meetings and conferences whose function is to adopt resolutions that are never acted on, or whose function is to not adopt long-awaited resolutions that could be acted on (Sankara in Prairie 2007:124).

With a focussed, quality-driven approach, the African integration process will have better chances of achieving the dreams of unity. This will, in turn, ensure that the 'I am an African' assertion is not only an emotive concept but the result of an impactful regional integration drive. Being an African should be more than abstract ideas, it should rather be defined by the socio-political and economic upliftment of the African populace.

## Notes

1. Weaver & Bruchac (1977) 76.
2. Cited in Akinyemi (2008).
3. Massey (2002:15) posits: 'Emotionality clearly preceded rationality in evolutionary sequence, and as rationality developed it did not replace emotionality as a basis for human interaction. Rather, rational abilities were

- gradually added to pre-existing and simultaneously developing emotional capacities’.
4. The Eurobarometer is an example. It is a survey regularly carried out by the European Commission in member states to determine issues underlining European identification.
  5. Karega (2009). It should be noted that while no continental survey on identification exists, in 2013 the East African Community (EAC) launched a baseline survey on the perception of the organisation by citizens from partner states. <http://eananews.org/1307192.htm> (Accessed 18 July 2014).
  6. It is argued that the English ‘Euro-scepticism’ is rooted in Britain’s special history of Empire while West German pro-Europeanism reflects Second World War guilt (Marks and Hooghes 2005: 424).
  7. As Marks and Hooghes (2005:426-427) posit: ‘In Europe, the most important political organizations connecting elites to the public are political parties, and we hypothesize that individuals who say that they support a particular party will tend to follow that party’s position on European integration (*party cue*)...Cues are likely to be strongest when elites conflict over an issue... Elite conflict punctures passive support for European integration – transforming the ‘permissive consensus’ that predominated during the EU’s first three decades into a ‘constraining dissensus’. We hypothesize that the greater the divisions among political parties and national elites on European integration, the more citizens are likely to oppose the process (*elite division*)’.
  8. Frykman (2001: 16) opines that the concept of ‘shared European cultural heritage’ is essentially an elitist-driven project (‘a great amplifier for bourgeois culture’).
  9. Julius Nyerere once remarked that Africa’s pre-colonial history demanded that ‘African unity must have priority over all other associations’ (cited in Mazrui 1963:93).
  10. As Akinyemi (1982:243) opined: ‘Is Africa a racial term? – as Ali Mazrui argued. If so, perhaps the continent should be known as Africa-Arabia. Or, would Africas be more suitable? – a name suggested by Alfred Silbert.’
  11. Thomas Sankara, in an interview granted in 1984, dismissed this idea by famously asserting that ‘there is only one colour - that of African unity’ (Prairie 2007:128).
  12. See for example Article 4 of the African Economic Treaty (1991); articles 3 and 4 of the African Union Constitutive Act (2001).
  13. The survey was conducted in seven African states: Cape Verde, Mozambique, Uganda, South Africa, Ghana, Mali, and Senegal.
  14. <http://eananews.org/1307192.htm> (Accessed 18 July 2014).
  15. Although the AU only recognises eight regional bodies, there are 15 regional bodies in total: These include the Economic Community of West African States (ECOWAS), East African Community (EAC), Southern African Development Community (SADC), Economic Community of Central African

- States (ECCAS), Community of Sahel-Saharan States (CENSAD), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Arab Maghreb Union (UMA), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Mano River Union (MRU), Central African Economic and Monetary Community (CEMAC), Economic Community of the Great Lakes Countries (CEPGL), Indian Ocean Commission (IOC), Southern African Customs Union (SACU), West African Economic and Monetary Union (WAEMU), and the Organisation for the Harmonisation of Business Law in Africa (OHADA).
16. Customs union arrangements exist in other sub-regional bodies that are not recognised by the AU. These include SACU, WAEMU, and CEMAC.
  17. These are: Seychelles, Mali, Uganda, Cape Verde, Togo, Guinea Bissau, Mozambique, Mauritania, Rwanda, Burundi, Comoros, Madagascar, Somalia and Senegal. See <http://thenationonlineng.net/path-to-economic-integration-in-africa-by-dangote>
  18. At a symbolic level, the AU insignia could be affixed to the promotional documents of the programme. In addition, the AU emblem could be placed at the points of entry to indicate its crucial position as a driver of the eventual process of deeper integration and cooperation.
  19. This involves the actual inclusion of the AU technocracy in the institutional processes responsible for implementing the policies on free movement. This could include the AU giving policy directions on implementation and/or the secondment of AU officials to national or regional organs responsible for implementation.

## References

- African Economic Community Treaty, 1991.
- African Network on Debt and Development (AFRODAD), the Open Society Institute African Governance Monitoring and Advocacy Agency (AfriMap) and Oxfam GB, 2007, *Towards a People-driven African Union: Current Obstacles and New Opportunities*. (<http://www.afrimap.org/Report/Towards+a+People+Driven+African+Union%3A+Current+Obstacles+and+New+Opportunities>) 10 July 2014.
- African Union Constitutive Act, 2001.
- Afrobarometer, 2003, *Africa's Views of International Organisations*, Afrobarometer Briefing Paper No. 8. (<http://www.afrobarometer.org/publications/afrobarometer-briefing-papers/item/344-africans-views-of-international-organizations>) 10 August 2015.
- Afrobarometer, 2008, *East African Federation: Tanzanians Favour Greater Economic Integration, but Wary of Stronger Political Links*, Afrobarometer Briefing Paper No. 54. (<http://www.afrobarometer.org/publications/afrobarometer-briefing-papers/item/286-integration-in-east-africa-uninformed-kenyans-oppose-political-federation>) 10 August 2015.
- Afrobarometer, 2010, *Integration in East Africa: Uninformed Kenyans Oppose Political Federation*, Afrobarometer Briefing Paper No. 90. (<http://www.afrobarometer.org/publications/afrobarometer-briefing-papers/item/286->

- integration-in-east-africa-uninformed-kenyans-oppose-political-federation) 10 August 2015.
- Akinyemi, B., 1982, 'Africa - Challenges and Responses: A foreign Policy Perspective', *Daedalus*, Vol. 111, No. 2, pp. 243-254.
- Akinyemi, B., 2008, *Kwame Nkrumah and Pan-Africanism*, (<http://allafrica.com/stories/200810150524.html>) 08 August 2015.
- Asante, S., 1997, *Regionalism and Africa's Development*, London: Macmillan.
- Buchanan-Clarke, S. and Lekalake R., 2015, *Support for the International Criminal Court in Africa: Evidence from Kenya*, Afrobarometer Policy Paper No. 23 (<http://www.afrobarometer.org/publications/pp23-support-international-criminal-court-africa-evidence-kenya>) 25 August 2015.
- Duchesne, S., 2012, 'National Identification, Social Belonging and Questions on European Identity', in R. Friedman and M. Thiel (eds.) *European Identity and Culture: Narratives of Transnational Belonging*, England: Ashgate, pp. 53-74.
- Economic Commission for Africa, African Union and the African Development Bank, 2012, *Assessing Regional Integration in Africa V: Towards an African Continental Free Trade Area*, Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa.
- Fagbayibo, B., 2011, *If Music Be the Food of Unity, Never Stop Playing* (<http://afrothoughts.wordpress.com/2011/07/01/if-music-be-the-food-of-unity-never-stop-playing-by-babatunde-fagbayibo/>) 20 August 2015.
- Fagbayibo, B., 2013a, 'In Search of Nuanced Methods of Assessing African Integration', *Politeia* Vol. 32, No. 1, pp. 59-73.
- Fagbayibo, B., 2013b, 'Looking Back, Thinking Forward: Understanding the Feasibility of Normative Supranationalism in the African Union', *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, pp. 411-426.
- Frykman, J., 2001, 'Belonging in Europe: Modern Identities in Minds and Places' in P. Niedermuller and B. Stoklund (eds.) *Europe: Cultural Constructions and Reality*, University of Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Gaggio, D., 2012, 'Tourism, Transnationalism, and the Construction of Everyday' in R. Friedman, and M. Thiel, (eds.) *European Identity and Culture: Narratives of Transnational Belonging*, England: Ashgate, pp. 157-174.
- Haas, E., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Hooghe, L. and Marks, G., 2005, 'Calculation, Communities and Cues: Public Opinion on European Integration', *European Union Politics*, Vol. 6, No. 4, pp. 419-443.
- Karega, R., 2009, *Benefits Experienced by Ordinary Citizens from East African Community (EAC) Regional Integration* ([http://www.eac.int/news/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=82&Itemid=78](http://www.eac.int/news/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=82&Itemid=78)) 18 August 2015.
- Kennedy, M., 2012, 'Cultural Formations of the European Union: Integration, Enlargement, Nation and Crisis' in R. Friedman and M. Thiel, (eds.) *European Identity and Culture: Narratives of Transnational Belonging*, England: Ashgate, pp. 17-50.

- Koser, K., 2014, *The Four Main Barriers to Talent Mobility in Africa*. (<http://forumblog.org/2014/06/africa-talent-mobility-barriers/>) Accessed 25 August 2015.
- Legum, C., 1962, *Pan Africanism: A Short Political Guide*, London: Pall Mall Press.
- Massey, D., 2002, 'A Brief History of Human Society: The Origin and Role of Emotion in Social Life: The Presidential Address', *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 1, pp. 1-29.
- Mazrui, A., 1963, 'On the Concept of "We are all Africans"', *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 1, pp. 88-97.
- Mazrui, A., 2002, 'Who are Africans: Identity in Search of Unity', in T. Falola, R. Laremont, and T. Seghatolislami (eds.) *African Redefined: Collected Essays of Ali. A. Mazrui, Vol. 1*, New Jersey: Africa World Press Incorporated.
- Moravcsik, A., 1993, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 473-524.
- Murithi, T., 2005, *The African Union: Pan-Africanism, Peace-building and Development*, Hampshire, England: Ashgate.
- Ncube, M., 2013, *Visa Restrictions and Economic Consequences in Africa* (<http://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/visa-restrictions-and-economic-consequences-in-africa-11987/>) 20 August 2015.
- Nicol, A., 1977, 'The Meaning of Africa' in R. Weaver and J. Bruchac (eds.) *Aftermath: An Anthology of Poems in English from Africa, Asia, and the Caribbean*, New York: Greenfield Review Press.
- Nye, J., 1966, *Pan-Africanism and East African Integration*, Oxford: Oxford University.
- Nyerere, J., 1963, 'A United States of Africa', *Journal of Modern African Studies*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-6.
- Ochwada, H., 2004, 'Rethinking East African Integration: From Economic to Political and from State to Civil Society', *Africa Development*, Vol. 29, No. 2, pp. 53-79.
- Prairie, M., 2007, (ed.) *Thomas Sankara Speaks: The Burkina Faso Revolution (1983-1987)*, New York: Pathfinder Press.
- Roose, J., 2012, 'How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond', *Journal of Common Market Studies* Vol. 51, No. 2, pp. 281-297.
- Soderbaum, F., 2007, 'Regionalisation and Civil Society: The Case of Southern Africa', *New Political Economy*, Vol. 12, No. 3, pp. 319-337.
- Tafjel, R., 1978, *Differentiation between Social Groups*, London: Academic Press.
- Thiel, M., and Friedman, R., 2012, 'Introduction: Cultural and Narratives of Transnational Belonging' in R. Friedman, and M. Thiel (eds.) *European Identity and Culture: Narratives of Transnational Belonging*, England: Ashgate, pp. 1-16.
- Thompson, V., 1969, *Africa and Unity: The Evolution of Pan-Africanism*, London: Longman.



## **La diaspora africaine et l'identité biculturelle : enjeux et défis pour la réinvention de l'Afrique**

José Mvuezolo Bazonzi\*

### **Résumé**

L'Afrique dispose d'une diaspora formée, dotée de compétences diversifiées, et susceptible de jouer un rôle primordial dans son développement. Jusqu'ici, l'observation a montré que l'action des associations des diasporas en faveur du continent reste remarquable, via les transferts de fonds, dans les activités d'économie sociale (transport urbain, développement des micro-financements, bâtiments sociaux, coopératives ...) et dans le renouvellement des infrastructures socioéconomiques de base (écoles, centres de santé, etc.). Ces initiatives sont certes louables et encourageantes, mais il manque encore cruellement l'organisation de cette diaspora en une entité dotée d'une conscience et d'une identité spécifiques en tant que communauté rattachée à une région d'origine, et de ce fait redevable, d'une manière ou d'une autre, des actions concrètes en vue de la réinvention de l'Afrique. Cette réinvention passe nécessairement par le développement d'une identité biculturelle, à même de tisser, de retisser et de raffermir à jamais de solides liens transnationaux et transgénérationnels avec le continent. La biculturalité dont il est question ici devrait être axée sur deux éléments clés, à savoir la genèse d'une nouvelle culture et le développement intégral. Le premier volet de ce vaste programme ambitieux sur le processus de réinvention de l'Afrique suggère une réinvention même d'une nouvelle culture qui ne serait ni entièrement africaine, ni totalement étrangère, mais qui serait à cheval entre les deux précitées et qui s'enrichirait des apports des deux cultures (exemple : rôle de la socialisation technologique dans le modèle culturel asiatique). Le second volet cherche à repenser le développement du continent (rôle crucial de l'éducation et du travail dans le modèle occidental). Cet article se propose donc de revisiter les possibilités qu'offre la diversité culturelle du continent africain dans le but d'insuffler dans la diaspora une nouvelle identité culturelle, tout en mettant en évidence les divers enjeux et défis de cette biculturalité pour la réinvention de l'Afrique. Des matériaux théoriques (approches systémiques d'A. Mabogunje et des réseaux transnationaux de D. Massey) et empiriques

---

\* Département de sociologie & Centre d'études politiques (CEP), Faculté des sciences sociales, administratives et politiques, Université de Kinshasa République démocratique du Congo (RDC).  
E-mail : 52.josebazonzi@yahoo.fr; josesaintsylvr@gmail.com

tirés des terreaux culturels africain, asiatique (société japonaise, chinoise et coréenne) et occidental seront utilement mobilisés pour étayer la thèse de l'identité biculturelle.

### **Abstract**

Africa has a trained diaspora, with diverse skills and likely to play a key role in its development. Up to now, observation has shown that the action of diaspora associations in favor of the continent remains remarkable, through remittances, social economy activities (urban transport, development of micro-finance, social buildings, cooperatives, etc.) and the renewal of basic socio-economic infrastructure (schools, health centers, etc.). While these initiatives are commendable and encouraging, there is a glaring lack of organization of this diaspora as an entity endowed with a specific awareness and identity as a community attached to their home region and, in one way or another, liable for concrete actions for the reinvention of Africa. This reinvention necessarily involves the development of a bicultural identity capable of forging, re-forging and strengthening forever transnational and transgenerational ties with the continent. The biculturality discussed here should focus on two key elements: the genesis of a new culture and integral development. The first part of this vast and ambitious program on the process of Africa's reinvention suggests the very reinvention of a new culture which is neither entirely African nor totally foreign but which falls between the two aforementioned and would be enriched by the contributions of both cultures (example: the role of technological socialization in the Asian cultural model). The second part seeks to rethink the continent's development (the crucial role of education and work in the Western model). This paper proposes to revisit the possibilities offered by the cultural diversity of the African continent in order to instill in the diaspora a new cultural identity, while highlighting the various issues and challenges of this biculturality for the reinvention of Africa. Theoretical materials (A. Mabogunje's systemic approaches and D. Massey's transnational networks) and empirical materials drawn from the African, Asian (Japanese, Chinese and Korean) and Western cultures will be usefully mobilized to support the thesis of bicultural identity.

### **Introduction**

L'Afrique dispose d'une diaspora formée, dotée de compétences diversifiées, et susceptible de jouer un rôle primordial dans son développement. Jusqu'ici, l'observation a montré que l'action des associations des diasporas des différents pays en faveur du continent reste remarquable, via les transferts de fonds, dans les activités d'économie sociale (transport urbain, développement des micro-financements, bâtiments sociaux, coopératives...) et dans le renouvellement des infrastructures socioéconomiques de base (écoles, centres de santé, etc.). Ces initiatives sont certes louables et encourageantes, mais il manque encore cruellement l'organisation de la diaspora africaine en une entité dotée d'une conscience et d'une identité spécifiques en tant que communauté rattachée à une région d'origine, et de ce fait détentrice, d'une manière ou d'une autre, non seulement d'actions

concrètes, mais également d'un savoir être et d'un savoir-faire pertinents en vue de la réinvention de l'Afrique.

Cette réinvention passe nécessairement par le développement d'une identité biculturelle à même de tisser, de retisser et de raffermir à jamais de solides liens transnationaux et transgénérationnels avec le continent. La biculturalité dont il est question ici devrait être axée sur deux éléments clés, à savoir la genèse d'une nouvelle culture ainsi que l'éclosion d'un développement intégral. Le premier volet de ce vaste et ambitieux programme sur le processus de réinvention de l'Afrique suggère l'élaboration d'une nouvelle culture qui ne serait ni entièrement traditionnelle (au sens de peu portée au changement et à la modernité), ni totalement étrangère ou « déculturelle », mais qui serait à cheval entre les deux et qui s'enrichirait des apports des deux cultures, à l'exemple du rôle de la socialisation technologique des jeunes dans la culture orientale. Le second volet de ce programme cherche à repenser le développement du continent, notamment au travers du rôle crucial de l'éducation et du travail dans la culture occidentale.

À travers cet article, nous nous proposons de revisiter les possibilités qu'offre la culture africaine, dans toute sa richesse et toute sa diversité, de s'ouvrir aux autres cultures, dans un mouvement dialectique d'échanges judicieux, dans le but d'insuffler dans sa diaspora une nouvelle identité culturelle, ayant pour vocation l'afro-renaissance. Pour y parvenir, des outils théoriques (dont l'approche systémique d'Akin Mabogunje et celle des réseaux transnationaux de Douglas Massey) ainsi que des matériaux empiriques tirés des terrains culturels africain, oriental et occidental seront utilement mobilisés, à titre illustratif. Ainsi, après avoir rappelé les principaux atouts et initiatives de la diaspora africaine en faveur du continent, nous poserons le cadre théorique et empirique étayant la thèse de l'identité biculturelle pour la réinvention de l'Afrique, puis, avant de conclure, nous discuterons des enjeux et défis de cette identité.

### **La diaspora africaine : quelques atouts et initiatives en faveur du continent**

Il n'est pas si aisé de saisir tous les contours du concept de « diaspora », étant donné l'hétérogénéité et la complexité de sa composition et les divers statuts des individus qui entrent dans sa composition. En effet, ce concept évoque l'idée des populations transnationales, vivant depuis plusieurs années ou depuis plus d'une génération dans un endroit éloigné de leur patrie, mais reliées à celle-ci par une filiation réelle ou « imaginée » ; il évoque également l'idée des ressortissants étrangers, des migrants permanents, réguliers ou irréguliers, des citoyens d'origine lambda vivant à l'étranger, des réfugiés, des naturalisés, etc. (Bazonzi 2014). Ce concept renferme donc de

nombreuses acceptions ; mais dans le cadre de cette étude, nous préconisons la définition de l'Union africaine. Ainsi, il faut entendre par *diaspora africaine* « des personnes originaires du continent africain et vivant en dehors de celui-ci, indépendamment de leur citoyenneté, de leur nationalité ou de la cause de leur migration, et qui sont désireuses de contribuer au développement de la région et à sa construction<sup>1</sup> ».

Au cours de l'histoire, l'Afrique a été à maintes reprises retenue par des entraves apportées à son développement, et il n'est pas nécessaire de les évoquer ici<sup>2</sup>. Toutefois, depuis une époque récente, il est à noter que de nombreux membres de la diaspora africaine ont entrepris, soit en solo, soit en mode associatif, de contribuer résolument à la restauration du continent. Le cas de l'un des théoriciens de l'afro-centricité, le professeur afro-américain Molefi Kete Asante, est intéressant à évoquer. D'abord, le fait de changer de nom, d'adopter un nom qui se réfère au patrimoine culturel africain – et, par conséquent, de changer d'identité – constitue une grande avancée sur le plan de la restauration identitaire. Le sens à donner à cet acte est loin de n'être que politique, il est évidemment éminemment culturel aussi. En effet, la sagesse africaine ne dit-elle pas qu'un tronc d'arbre, quelle que soit la durée de son immersion dans la rivière, ne deviendra jamais un crocodile ?

Mais au-delà des initiatives individuelles pleines de sens, on peut aussi examiner les apports de toute la diaspora. Parmi les contributions classiques de la diaspora, on peut mentionner la contribution à la croissance économique et au progrès social dans les pays d'origine, à travers les transferts de fonds et l'entrepreneuriat privé. Concernant les transferts, il faut noter que l'envoi annuel est estimé à 39 milliards de dollars (FIDA 2007), alors que l'APD n'a été que de 26 milliards en 2008 (OCDE 2009). Cependant, ces envois de fonds sont soumis à des contraintes et présentent, de ce fait, certaines limites en termes de stratégie de développement. Ces contraintes comprennent notamment les changements survenant dans la capacité des migrants à conserver leur travail et à optimiser leur gain, l'attachement persistant des anciens migrants à leur pays d'origine, le contrôle accru des transferts de fonds dans les pays d'accueil, dicté par des raisons sécuritaires ainsi que par la lutte contre le blanchiment d'argent à travers le monde. Dès lors, il s'avère nécessaire de formuler d'autres politiques de mobilisation de la diaspora, susceptibles de corriger ces effets pervers ou d'en atténuer les conséquences. Il existe d'autres contributions de la diaspora ; aujourd'hui, de plus en plus de membres de la diaspora participent au dialogue politique et social sur le continent, ainsi qu'à la prise de conscience de la stabilité comme gage du développement durable de l'Afrique. C'est ainsi que beaucoup de membres de la diaspora africaine sont en train de devenir des acteurs incontournables du jeu démocratique en Afrique, ce qui ne se fait point sans heurts.

Cependant, à l'aune de la phase actuelle de la mondialisation, il importe d'opérer un dépassement de la vision de ces apports traditionnels de la diaspora africaine. nous dirions même qu'il s'avère urgent de forger une nouvelle « mentalité » et d'insuffler une nouvelle « conscience » à cette diaspora, afin de réussir la réinvention de l'Afrique. C'est fort de cela que nous voudrions proposer de réfléchir sur la biculturalité consciente et opérante de la diaspora africaine.

### **Repenser la réinvention de l'Afrique par la biculturalité**

Avant d'aborder les aspects pratiques relatifs à la biculturalité et au développement de l'Afrique, nous aimerions placer deux mots sur les soubassements théoriques de cet article. En effet, les matériaux empiriques tirés des cultures africaine, asiatique et européenne évoqués dans cette contribution peuvent illustrer le fondement épistémique de l'approche systémique de Mabogunje et du modèle de Massey sur les réseaux transnationaux.

#### ***Approches théoriques et cadres contextuels d'analyse des liens transnationaux***

Il n'est pas possible de parler de diaspora sans appréhender la quintessence de la question migratoire, et surtout les raisons qui sont au cœur de la décision (individuelle ou collective) de migrer. Pour cela, nous allons évoquer rapidement deux auteurs, Akin Mabogunje et Douglas Massey, dont les contributions dans ce domaine nous semblent pertinentes et bien à propos. En effet, selon plusieurs chercheurs, les décisions de migrer ne peuvent pas entièrement se comprendre en dehors d'un contexte plus global. Ainsi, en 1970, Mabogunje propose une première approche systémique consistant à inscrire les mouvements migratoires dans un système impliquant la circulation de divers flux entre les lieux d'origine et de destination : flux de personnes, de biens, de services et d'idées. Le schéma analytique de Mabogunje tente d'identifier tous les éléments de l'environnement susceptibles d'affecter les mouvements migratoires, notamment l'environnement économique, social et politique, l'information et la technologie, les transferts monétaires, et les réseaux sociaux et familiaux. En termes analytiques, ce schéma permet d'appréhender la migration non plus comme un mouvement linéaire et unidirectionnel, mais bien comme un *phénomène circulaire* imbriqué dans un système de variables interdépendantes. D'où l'intérêt de cette approche théorique pour la thèse de l'identité biculturelle.

Bien que l'opérationnalité de cette approche systémique ne soit pas aisée à mettre en œuvre empiriquement à cause de la multiplicité des facteurs identifiés, elle permet toutefois de révéler les liens étroits entre la migration

internationale et la mondialisation, suggérant même l'idée d'un marché du travail global dans une économie globalisée (Simmons 2002). Et cette perspective est à relier avec les réseaux transnationaux (Piché 2012). Cette approche permet donc de placer les migrants, et par voie de conséquence les membres de la diaspora, dans un mouvement circulaire, entre deux lieux. D'où l'intérêt de cette approche, non pas seulement sur le plan économique, mais également sur le plan culturel, comme on peut bien s'en rendre compte.

Le deuxième outil théorique que nous aimerions aborder pour étayer la thèse de l'identité biculturelle est celui proposé par Douglas Massey sur les réseaux transnationaux, et fondé sur la causalité cumulative. Au fond, l'approche des réseaux migratoires est d'une grande portée heuristique en ce sens qu'elle permet de sortir de la vision individualiste et atomistique du phénomène migratoire développée jusqu'alors (avant les années 1980). Ainsi, à l'aide de la notion de réseau, il devient possible d'appréhender la migration comme relevant d'actions familiales et collectives qui relient des migrants et des non migrants dans un ensemble de relations transnationales. C'est cette approche par les réseaux qui est à la base du modèle proposé par Douglas Massey (1990) sur la causalité cumulative. En effet, à partir de la notion de réseau comme élément de la structure sociale, Massey établit un lien entre le réseau et l'effet de rétroaction sur la migration.

Grâce à ces deux outils théoriques, il est en effet possible de saisir la vraie portée de la diaspora africaine dans le champ migratoire international, ainsi que son rôle éminent dans la réinvention du continent. Si l'auteur du premier outil insiste sur la circularité, celui du second, Massey, insiste sur le rôle des familles, des communautés. Ainsi, la circularité favorise les échanges culturels, tandis que les liens transnationaux renforcent le rôle et la conscience de la communauté. La circularité ainsi que la vision communautariste du phénomène migratoire, tels que théorisés respectivement par Mabogunje et Massey, montrent à suffisance que les membres de la diaspora (africaine) n'ont d'autre choix que de se placer dans une posture de contributeurs d'apports culturels allogènes par rapport aux sociétés de départ ou d'origine, c'est-à-dire les communautés restées sur le continent, en vue de participer à l'afro-rennaissance.

### ***Vers la genèse d'une nouvelle culture de synthèse par la biculturalité***

L'homme est un être foncièrement culturel et social ; et la culture, qui s'acquiert par de nombreux processus complexes, est inhérente à la nature humaine. Selon Denis Cuche (2004), la culture est un processus par lequel l'homme s'adapte au monde et l'adapte à lui. Dès 1871, Edward B. Taylor définissait la culture comme un « ensemble complexe incluant les savoirs, les croyances, l'art, les mœurs, le droit, les coutumes, ainsi que toute disposition ou usage acquis par l'homme vivant en société<sup>3</sup> ».

Dans leur vie quotidienne, au contact de la société de leur pays d'accueil, les membres de la diaspora sont confrontés à de nombreux défis existentiels et ontologiques. Ce contact avec leur nouveau milieu de vie enclenche certes des transformations culturelles et sociologiques profondes, mais les apports culturels exogènes incorporés dans le noyau initial par le biais de l'acculturation devraient subir un sévère tri sélectif, pour éviter toute aliénation culturelle. En effet, dans la phase actuelle de la mondialisation caractérisée par une grande mobilité des personnes, des biens, des services et des idées, il serait utopique et illusoire de se cramponner sur un substrat culturel pur, surtout quand on est membre de la diaspora. De ce fait, la biculturalité se trouve être une voie royale et salutaire pour l'équilibre ontologique de ces personnes et une sève nourricière de leur identité nouvelle.

Mais étant donné que l'acculturation est un processus culturel dynamique, les éléments empruntés entraînent à coup sûr des modifications dans le noyau culturel primaire, et ces dernières occasionnent à leur tour des réactions en chaîne dont il importe d'assurer la maîtrise. L'acculturation survenant ainsi – et elle n'est surtout pas à confondre avec la déculturation ou l'assimilation – exige pour sa réussite une condition *sine qua non*, à savoir posséder une base culturelle stable, sur laquelle viendront se greffer les éléments exogènes empruntés et sélectionnés avec soin. En effet, comme l'a si bien relevé Joseph Ki-Zerbo (1992, cité par Olukoshi et Nyamnjoh 2007:1), « le développement [de l'Afrique] devait venir non pas des emprunts stériles, de la capacité d'endettement ou de la fascination qu'exercent les gadgets et les produits de consommation des autres Euro-Américains, mais de l'intégration africaine, de la recherche et de la formation ».

Ainsi, loin de se relaxer outre mesure et outre-mer jusqu'à tomber dans l'appât du lucre, les membres de la diaspora africaine devraient apprendre à tisser leur propre natte, car, comme n'a cessé de le dire l'historien burkinabè, « dormir sur la natte des autres, c'est comme si l'on dormait par terre » ; de plus, « les Africains doivent être fiers de leurs propres nattes culturelles et intellectuelles, quelque modestes qu'elles soient, car s'ouvrir aux autres ne devrait pas être synonyme d'oublier ses propres valeurs, méthodes ou sa propre créativité (Ki-Zerbo 1992:VII, cité par Olukoshi et Nyamnjoh 2007:1). En effet, un arbre coupé de ses racines devient improductif et, partant, ne porte point de fruit ; il n'est alors bon qu'à être coupé, séché et jeté au feu. Ce vieux dicton tiré de la sagesse africaine est une interpellation pour la diaspora africaine.

À propos de cette acculturation chargée de sécréter la biculturalité, nous voudrions noter une observation, car il ne s'agit aucunement d'un syncrétisme culturel. Notre propos ne consiste pas à prôner une espèce de syncrétisme culturel qui serait juste une synthèse inédite d'éléments différents et

disparates... et qui pèserait si lourd sur les concernés, qui en deviendraient même déculturés ou aliénés. Le changement culturel dont nous parlons est une adjonction d'apports exogènes à un noyau culturel stable, afin de générer un substrat culturel rénové, à même d'impulser le processus d'invention et de découverte, car, qu'on le veuille ou pas, les membres de la diaspora sont exposés à des environnements différents de leurs contextes culturels d'origine. C'est donc un processus de rationalisation de l'emprunt culturel qu'il s'agit de mettre en œuvre. Par ailleurs, l'emprunt doit être compatible avec les principes de base de la société africaine, de sorte que la sélection ne devienne pas substitutive et que les traits culturels faisant l'objet d'emprunt ne remplacent pas majoritairement ou intégralement les traits basiques préexistants, à moins qu'il ne s'agisse d'une réinterprétation, surtout en ce qui concerne la culture technologique. À titre illustratif, nous proposons d'examiner dans les lignes qui suivent quelques éléments que nous estimons essentiels pour le processus de la réinvention de l'Afrique ; il s'agit de la socialisation scientifique et technologique des jeunes, puis de la valorisation de l'éducation et du travail. Ce sont, à notre sens, des éléments susceptibles de subir un processus de réinterprétation au cours de la dynamique de l'acculturation se déployant au sein des membres de la diaspora africaine<sup>4</sup>.

En tant que communauté éparpillée à travers le monde, la diaspora africaine est globalement exposée à deux types de culture, à savoir la culture de l'Occident et celle de l'Orient. Il existe bien sûr des variantes dans ces cultures. À cet égard, on ne saurait se méprendre face à l'extrême variété de traits culturels distinctifs que l'on peut rencontrer au sein même de la culture occidentale selon les pays (les États-Unis vs la France ; le Canada vs l'Allemagne), ou au sein de la culture orientale (la Chine vs l'Irak ; l'Inde vs la Corée du Sud). Néanmoins, pour les besoins de l'analyse, on osera simplifier et se servir de deux grands types culturels évoqués ci-dessus. Nous commencerons par la Chine. Depuis plusieurs décennies, la Chine, confrontée aux défis du monde contemporain, connaît de profonds changements : « ces défis sont en partie liés à la transformation de la société chinoise, et la réforme [qui s'est ensuivie] s'est soldée par l'abandon du vieux système sclérosé et très centralisé d'économie planifiée » (Songxing 1995). En effet, face aux multiples défis et mutations sociales imposées par la politique d'ouverture au monde, les autorités chinoises ont entrepris, vers les années 1980, de courageuses réformes, dans le secteur de l'éducation notamment, en vue du développement de l'enseignement technique et professionnel. La stratégie chinoise a été de « fonder son action dans tous les domaines, y compris l'éducation, sur les besoins du monde, de l'avenir et de la modernisation » (Songxing 1995). Ces réformes ont rencontré d'énormes difficultés au début, à cause du poids de la tradition qui méprisait l'enseignement professionnel

et technique. Aujourd'hui, il est clair que la réforme de l'éducation (enseignement technique et professionnel) et l'ouverture au monde extérieur ont structuré favorablement la mentalité des jeunes et porté bonheur à la Chine. Songxing rapporte qu'une enquête sur l'emploi menée à Shanghai en 1994 a montré que les jeunes Chinois accordent plus d'importance à la « pleine utilisation de leurs capacités » qu'au « prestige social » ou à la « rémunération ».

Aujourd'hui, l'opinion internationale a tendance à s'apitoyer sur le sous-développement de l'Afrique, voire à s'en moquer, mais, comme le souligne Amady Aly Dieng,

Aucun peuple n'est à l'abri des imperfections qui sont de l'ordre de l'humain. Un peuple qui connaît ses faiblesses et ses défauts et qui cherche les remèdes appropriés est un peuple qui avance et fait des progrès incontestables. C'est le cas du peuple japonais qui a de lui-même été chercher les éléments manquants dans son pays en envoyant ses fils dans les pays développés comme l'Angleterre, l'Allemagne, les États-Unis et la France. Ainsi le Japon, connu comme pays « de pacotille » dans la période de l'entre-deux-guerres, est-il devenu une grande puissance maîtrisant la technologie moderne (Dieng 2007:42).

En effet, agissant de la sorte, le peuple japonais a en réalité usé d'une ultime sagesse pour la socialisation scientifique et technologique de sa jeunesse, et aujourd'hui le Japon et sa voisine, la Corée du Sud, ont une longueur d'avance sur le plan technologique par rapport à de nombreuses nations sur l'échiquier mondial. Toujours à propos de l'emprunt culturel, il convient de noter que le Japon « n'a pas hésité à utiliser l'écriture chinoise comme l'ont fait les Coréens » (Dieng 2007:42). En fait, les Japonais et les Coréens ont agi ainsi, dans le but de forger leur propre écriture. Ces deux exemples, si modestes soient-ils, montrent, si besoin en était, les vertus de l'acculturation par le biais de l'emprunt culturel. Ces faits constituent, à notre sens, une bonne source d'inspiration pour l'Afrique et sa diaspora. D'ailleurs, sans comparer l'incomparable, il convient de rappeler que la diaspora juive ne s'est pas fait prier pour rebâtir la nation israélienne, grâce au mouvement sioniste notamment. Car, comme le dit l'adage de Georges Santayana, « ceux qui ne savent pas tirer des leçons de l'histoire sont condamnés à la revivre » (Lumumba-Kasongo 2007:12).

Par ailleurs, discutant de la valeur du travail dans la culture occidentale, menacée par ce qu'elle nomme « l'orientalisme », Chantal Delsol (2004) montre que la hargne ou le désir de transformer le monde diffère selon les cultures. Elle affirme que chez les anciens Grecs par exemple, le désir de transformer le monde était quasi absent :

Le travail n'a pas de valeur chez les Grecs. Pourquoi ? On répond en général que c'est parce que l'esclavage y existe et que, par conséquent, les esclaves étant chargés pour ainsi dire de faire les choses laborieuses, comme le dira plus tard Hannah Arendt, les hommes instruits, cultivés, les hommes qui pensent n'ont pas besoin de travailler. [...] Je crois que si les Grecs n'accordent aucune valeur au travail, c'est parce qu'ils n'ont pas le désir de transformer le monde. Ça ne les intéresse pas. Naturellement, les Grecs, comme vous le savez, ont inventé la démocratie, l'histoire et toutes sortes de disciplines assez extraordinaires, peut-être bien la médecine, en tout cas une certaine forme de médecine et, dirait Max Weber, la rationalité. Et, cependant, ils n'ont pas envie de transformer leur monde. [...] Mais ils n'avaient pas du tout notre manière de voir à cet égard. Cela ne signifie pas qu'ils n'aient tout progrès, mais chez eux il y avait une sorte d'instinct qui triait les inventions (Delsol 2004).

Selon cette auteure, la posture particulière des anciens Grecs décrite ci-dessus est comparable à celle des anciens Chinois. Elle note que le grand sinologue Needham montre bien, dans un ouvrage en vingt volumes, que les Chinois avaient tout pour transformer le monde autour d'eux, mais ils ne l'ont pas fait ; elle étaye sa démonstration en rappelant que les Chinois ont inventé l'imprimerie bien avant les Européens, ils ont aussi inventé le premier vaccin contre la variole au VIII<sup>e</sup> siècle, mais les moines chinois l'ont mis dans un placard.

Ces deux exemples montrent que pour transformer le monde, il ne suffit pas d'avoir les possibilités et les ressources (mentales, matérielles ou autres) nécessaires pour le faire, il faut encore le désirer. Et c'est ce désir de transformer qui réside dans le mythe de départ de l'histoire occidentale qui fait toute la différence. L'Occidental est structuré par le mythe fondateur du Pentateuque consigné dans l'Ancien Testament, dans lequel il est clairement dit que le Créateur a créé un monde qu'il a laissé à l'homme en usufruit ; et désormais, ce dernier en est devenu le « vrai » responsable. On peut dire que dans la culture occidentale, c'est l'idée de « parfaire » un monde imparfait laissé par le Créateur qui anime l'individu : c'est ce sens progressiste que revêt réellement le travail en Occident. Comme on peut s'en rendre compte, pour les Africains, il s'agit plutôt de passer de la contemplation du monde à sa transformation réelle, en vue de l'amélioration des conditions de vie des individus lambda ainsi que de celles des générations à venir. Ainsi, l'Afrique appartient aux Africains, mais ils doivent la faire ! Et à en croire Chantal Delsol (2004), « le travail représente le corollaire, le moyen de réalisation de cet état d'esprit, et il n'y a pas de transformation du monde sans valorisation de l'effort. Cela n'existe pas ». Qui plus est, ajoute-t-elle, « c'est le christianisme, religion des esclaves, qui va réorienter l'histoire européenne,

après les Grecs (cf. mythe prométhéen), pour donner une finalité au travail humain et lui donner pour finalité le meilleur être de la société, l'amélioration de la société ».

### ***Pour un développement intégral du continent africain***

Beaucoup de choses ont été dites sur le développement de l'Afrique, mieux, sur le sous-développement de ce continent, berceau de l'humanité ; c'est pourquoi nous ne nous y attarderons point. Cependant, nous laissons Jean-Baptiste Onana, qui s'est penché sur la question, s'exprimer :

Dans le contexte de misère sociale et économique qui caractérise l'Afrique d'aujourd'hui (délabrement du tissu économique, désorganisation de l'appareil de production, pénuries à répétition, famines, guerres ethniques, épidémies, chômage, fuite des forces vives, etc.), le concept de développement prend une signification autrement plus simple. Il doit alors s'entendre, en premier lieu, de la capacité d'un pays à satisfaire ses besoins primaires et urgents, sans recours à la générosité ou à l'aide extérieures ; et en second lieu, de l'aptitude de son économie à générer et à redistribuer des richesses. En Afrique, cela veut dire réaliser l'autosuffisance alimentaire, garantir une couverture sanitaire satisfaisante à la population, créer des emplois dans les secteurs qui offrent les meilleures potentialités – les services et l'agriculture notamment –, lancer de grands programmes d'équipement en infrastructures sociales et économiques, endiguer l'exode de l'élite et de la main-d'œuvre qualifiée en général, et réaliser la paix civile et l'unité nationale autour des valeurs de la citoyenneté et de la commune identification au creuset national (Onana 1997).

À côté de ce sévère réquisitoire contre le « non développement » du berceau de l'humanité, il est intéressant de rappeler les propos du professeur Joseph Ki-Zerbo (2006) qui affirme qu'« en premier lieu, tout est loin d'être négatif en Afrique : il y a une volonté favorable de vivre, de vivre dans la joie et la solidarité avec les plus faibles, qui est une assurance vie pour tout le continent ». À notre avis, la diaspora africaine devrait saisir l'opportunité qui lui est offerte à travers la reconstruction africaine, en vue de redorer le blason de sa dignité, longtemps terni par la médiocrité collective, l'impitoyable cruauté de l'impérialisme et les moqueries étriquées des développeurs du Nord. En fait, Ki-Zerbo (2006) a raison de souligner que « l'idée de compter avant tout sur soi-même qui est le BABA du développement s'impose par la nécessité. [...] Le vrai développement consiste à partir de soi-même. Et la grande priorité pour l'Afrique, c'est donc de se constituer ; c'est d'aider l'Afrique à se constituer ». Or, pour se constituer, l'Afrique a besoin de « récupérer » une partie d'elle-même coupée de force, sa diaspora. Les propos ki-zerbiens rappelés ci-dessus nous permettent de mettre en exergue

le sens ontologique du devoir de la diaspora africaine vis-à-vis du continent mère. En effet, s'il est vrai que la diaspora africaine est une partie intrinsèque de l'Afrique, de même sa contribution, son apport à la restauration et à la renaissance africaine, est jugée plus que nécessaire. Et le cas africain n'est pas pour autant désespéré, tant s'en faut ; les exemples évoqués l'attestent suffisamment. C'est dans cette optique salvatrice qu'il faut placer le rétablissement et le renforcement des liens institutionnels entre l'Afrique et ses diasporas anciennes et contemporaines (d'Amérique du Sud, centrale, du Nord, des Caraïbes, de l'océan Indien, du Moyen-Orient, etc.), notamment la collaboration entre les universités africaines et latino-américaines.

En termes de stratégies de mobilisation de la diaspora, la Corée, par exemple, a considéré ses ressortissants ayant migré au Japon comme ses *troupes amies*, et a partagé avec sa diaspora la vision commune d'une industrialisation du pays en vue d'éradiquer la pauvreté des années 1960, vision basée sur le slogan « nous pouvons bien vivre, nous aussi ». De même, l'expérience de la Chine souligne la nécessité d'avoir une vision nationale cohérente et partagée avec les membres de la diaspora. En gros, la stratégie chinoise a été de considérer sa diaspora comme une *force amie*, formée d'alliés essentiels pour la reconstruction et la modernisation de la nation. Pour cela, elle a entamé certaines politiques et stratégies, de manière à permettre aux Chinois de l'extérieur de fonctionner comme une communauté soudée, capable de mobiliser des forces financières, politiques et diplomatiques, plutôt que comme des individus dispersés à travers le monde. Il s'agit donc de disposer d'individus organisés, de communautés conscientes et disciplinées (à la manière d'une armée), et agencées autour d'une vision claire. Ces expériences étayent la thèse de la biculturalité via l'emprunt culturel rationnel, défendue tout au long de cet article.

Souvent toutefois, dans l'opinion africaine, le développement n'est vu qu'au travers des prismes économiques conventionnels ; et pourtant, comme le rappelle Francis Nyamnjoh, « l'un des aspects importants de la croissance économique et du développement, c'est d'investir dans le capital humain, ou plus simplement dans l'éducation ; mais l'éducation, ce n'est pas seulement l'inculcation des connaissances, mais d'un ensemble de valeurs qui, en retour, évaluent les connaissances acquises ». C'est cette deuxième fonction de l'éducation qui fait encore défaut sur le continent. Et c'est ici justement que réside le problème, car, ajoute-t-il, « When the values are not appropriate for progress, the knowledge acquired is rendered irrelevant and becomes merely cosmetic » (Nyamnjoh 2011:139). Il est dès lors temps de se défaire des idées reçues de l'éducation, quelles qu'elles soient et d'où qu'elles viennent, et qui sont incompatibles avec le progrès tant souhaité en Afrique.

En ce qui concerne le développement intégral de l'Afrique, nous pensons qu'il importe de s'éloigner de l'idée qu'il faille développer l'Afrique comme une chose, comme un objet extérieur à nous, comme le feraient les agents développeurs du Nord, pour qui le développement est comme un fétiche, que l'on doit manipuler avec les grands soins de l'idéologie néolibérale. Car, comme l'indique Elisio Macamo (2007), le développement serait alors « un faux argument qui pourrait enfermer les pays africains comme dans un cercle vicieux totalitaire, alors qu'il semble que les alternatives réelles doivent être celles qui cherchent à s'attaquer aux petits problèmes qui rendent imprédictible la vie quotidienne en Afrique » ; c'est en ce sens qu'il faut repenser le développement intégral de l'Afrique. D'ailleurs, battant en brèche la vision économiciste du développement, Joseph Ki-Zerbo a martelé de son vivant que le « rattrapage est un piège [sans fin] dans lequel les générations montantes ne devront pas tomber parce qu'il s'agit pour elles de changer [plutôt] de rail » (Ki-Zerbo 2007). Karl Popper n'a-t-il pas suggéré que le changement social est souvent le résultat de l'« ingénierie sociale fragmentaire » ? (Popper 1965, cité par Macamo 2007:7) Dès lors, la diaspora africaine se trouve dans une posture privilégiée d'acteur clé de cette ingénierie sociale fragmentaire à même de stimuler l'afro-renaissance.

### **Enjeux et défis de l'identité biculturelle pour la réinvention de l'Afrique**

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, la diaspora africaine peut valablement contribuer à l'afro-renaissance par la biculturalité ; ce processus comporte néanmoins des enjeux et des défis, tout aussi nombreux, complexes que dynamiques ; rappelons-en quelques-uns ici. Le premier enjeu qui saute aux yeux demeure la solidarité identitaire avec le continent, qui est, à notre avis, non négociable. Ensuite, un enjeu social incrusté dans l'aide à la transformation de la qualité de la vie sur le continent. Puis l'on peut évoquer un indéniable enjeu culturel. En effet, ainsi que nous l'avons montré dans une réflexion antérieure sur la visibilité de la migration féminine d'origine africaine,

Dans le nouveau village planétaire, les femmes, porteuses et gardiennes de la culture, s'avèrent être des actrices incontournables dans le processus de pérennisation et de renouvellement culturel. Ce rôle, quoique perceptible, reste méconnu à ce jour ; il place la femme au cœur d'un enjeu non négociable. En effet, dans la mondialisation, la femme africaine a un rôle primordial à jouer pour le « métissage culturel ». Actuellement en Europe, les femmes africaines en général, et [celles] d'Afrique centrale en particulier, ont trouvé un créneau intéressant sur le marché médical de l'emploi : les postes d'infirmière et de garde-malades leur

sont « royalement » offerts à cause de certaines spécificités liées non seulement à leur qualification professionnelle mais également à leur « qualification culturelle » et à leurs qualités humaines (Bazonzi 2012).

Ce rôle dévolu à la femme par la tradition africaine constitue un atout indéniable pour contribuer à l'amélioration de l'image de l'Africain, ce qui, du reste, constitue un enjeu symbolique incontestable.

Par ailleurs, le nombre de migrants africains est estimé à 30 millions. Selon une étude récente, la fuite des cerveaux de l'Afrique subsaharienne par exemple est globalement estimée à près d'un million de personnes ayant poursuivi des études de niveau tertiaire en 2000 (BAD 2011). La fuite de cerveaux constitue un enjeu stratégique majeur. En effet, malgré le changement de paradigme qui permet aujourd'hui de passer du « brain drain » au « brain gain », les effets pervers de la fuite de cerveaux pèsent lourd sur le développement de l'Afrique. Est-il nécessaire de rappeler que ce continent a payé et continue de payer un lourd tribut à cause de la perte de ses dignes et vaillants rejetons outre-mer ; c'est ainsi que nous estimons que la circularité et le transnationalisme permettent de limiter et de réparer les effets pervers de cette situation dramatique. Enfin, un dernier enjeu lié à la biculturalité, et que nous qualifierons de politique, c'est celui qui consiste à porter la voix de l'Afrique au sein de tout espace et de toute instance de pouvoir et de prise de position, au nom non seulement de la différence culturelle, mais également en celui de la spécificité culturelle. Nous faisons ici allusion au concept d'« africanité globale », cher aux africanistes, selon lequel la présence africaine à travers le monde ne devrait pas seulement être physique, mais également et surtout idéale.

Par ailleurs, l'un des défis – et non des moindres – de cette délicate entreprise demeure le risque de déculturation. En effet, la déculturation constitue un réel danger qui guette constamment non seulement la diaspora africaine, mais également les Africains restés sur le continent. L'affadissement culturel observé auprès des jeunes Africains tant du continent que d'outre-mer sous la pression de la mondialisation de la culture occidentale tendant à étouffer l'expression culturelle authentiquement africaine est susceptible, si l'on n'y prend garde, de conduire à un nivellement culturel par le bas. Et cet affadissement peut inéluctablement induire la perte de son identité propre, la disparition de ses repères culturels et donc aboutir à une perte culturelle. Ce qui a pour corollaire d'influer sur la créativité et la capacité d'innovation, du fait que l'individu arrive à douter de lui-même, de ses capacités à être lui-même, à agir par lui-même (et non sous tutelle ou par procuration) et à demeurer lui-même, en définitive et par-dessus tout.

L'aliénation culturelle est cet autre défi qui guette la biculturalité, en ce qu'elle est une espèce de déculturation. Sociologiquement parlant, l'aliénation « suggère la dissolution du lien entre l'individu et les autres ; [...] elle constitue une sorte de contrepoint de l'anomie » (Boudon & Bourricaud 2004). Avec l'aliénation, fini le projet de devenir soi-même, on embrasse à bras-le-corps le rêve de devenir l'Autre ou plutôt comme l'Autre, ce qui est en fait synonyme de poursuite du vent, de recherche stérile d'une image de l'Autre, une image sans cesse fuyante... Combien d'Africains ne se sont-ils pas décapé la peau, sous le prétexte fallacieux d'une esthétisation ! Et pourtant se décapier la peau constitue une pratique néfaste tant sur le plan sanitaire (médical) que sur le plan psychologique et sociologique. Cette pratique n'est, en fait, ni plus ni moins qu'une négation de soi, un déni de son identité ; c'est un problème autant individuel que communautaire et sociétal qui relève de l'anomie et qui menace réellement la dignité africaine. Et que dire des idées et pratiques insidieuses empruntées et/ou copiées servilement çà et là, concernant l'orientation sexuelle, le rôle de la famille, etc. ?

Cette interpellation nous permet de mettre en évidence le dilemme cornélien avec lequel sont aux prises les membres de la diaspora africaine quant à l'éducation des enfants. Vitraulle Mbougou évoque ce dilemme en ces termes :

Beaucoup d'immigrants africains installés en Occident sont souvent confrontés à ce qui leur apparaît comme une situation cornélienne, à savoir l'éducation de leurs enfants. En effet, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur l'éducation à donner à leur progéniture qui est née et a grandi dans leur pays d'accueil. S'adapter aux mœurs de la société d'accueil et leur transmettre exclusivement cette nouvelle culture ou s'intégrer tout en conservant fortement les traditions de sa culture d'origine ? (Mbougou 2010).

Pour tenter de résoudre ce dilemme, nous estimons qu'il faudra recourir une fois de plus à la circularité et au transnationalisme. En effet, le retour et le maintien des liens avec le pays natal ou d'origine ne doivent pas constituer une punition pour la progéniture des membres de la diaspora, mais plutôt une occasion de catharsis renouvelée. Qui plus est, alors que les parents, « traditionnels », sont exposés au risque d'inadaptation, les enfants, « progressistes » pour la plupart, sont, quant à eux, exposés au risque de déculturation, voire d'aliénation.

Concernant la valorisation du travail en vue de la transformation du monde, nous pensons qu'il faut éviter de tomber dans une espèce d'occidentalisme consistant à vouloir transformer le monde et la société à l'excès, suivant le mythe prométhéen qui, du reste, semble avoir montré ses limites :

Il y a une conscience de nos perversions, en termes de dégâts. Dégâts pour l'homme, c'est le XXe siècle ; dégâts pour la nature, c'est évident. La transformation du monde engendre des perversions comme toute œuvre humaine, naturellement. Ces perversions finissent par tellement compter que la transformation elle-même est remise en cause (Delsol 2004).

Cette vision du monde est d'ailleurs actuellement combattue en Europe, où les jeunes montrent beaucoup d'intérêt pour la culture contemplative de l'Orient. Ces craintes d'acculturation « négative », légitimement exprimées par la philosophe française Chantal Delsol, confortent la thèse de la biculturalité, selon laquelle aucune culture n'est à l'abri d'agressions exogènes, mais pour que l'acculturation soit possible et devienne « positive », il faut que les éléments d'emprunt viennent se greffer sur un noyau culturel stable. La dévalorisation symbolique du travail en cours en Europe, ou même la dévalorisation économique du travail due à l'idéologie néolibérale constituent en fait les limites d'un refus d'acculturation « positive » : au lieu d'ennoblir l'homme, le travail s'est transformé en un instrument d'injustice sociale ; d'où la lutte acharnée pour un travail décent, favorable à la restauration de la dignité humaine, et l'intérêt croissant pour une acculturation « positive », avec une forte demande d'éléments culturels en provenance de l'Orient, demande considérée à tort ou à raison comme un risque d'orientalisme pour la société européenne.

En définitive, on nous posera peut-être la question de savoir pourquoi nous insistons tant sur la question de la diaspora africaine... nous aimerions tout de suite rappeler que selon des études récentes, « plus d'un tiers des ressources humaines hautement qualifiées de l'Afrique se trouve dans la diaspora » ; de ce fait, l'on ne saurait sous-estimer l'enjeu de développement lié à l'apport de cette diaspora<sup>5</sup>.

### Conclusion

L'acculturation prônée ici est de type planifié, c'est-à-dire que la diaspora africaine a la liberté de sélectionner les éléments d'emprunt susceptibles de contribuer le plus efficacement à la réinvention de l'Afrique. En dehors de l'engagement traditionnel en matière d'assistance sociale ou de transfert de fonds en vue d'éventuels investissements socioéconomiques, nous avons insisté sur le fait que la diaspora africaine a un rôle stratégique à jouer en termes de reconfiguration de sa propre identité culturelle pour qu'elle soit en phase avec son équilibre ontologique et sa dette envers l'Afrique.

Ensuite, nous avons longuement discuté des possibles apports des cultures orientales et occidentales au noyau culturel africain, emprunts culturels que j'ai qualifiés de « rationnels », car favorables à l'afro-renaissance : il s'agit notamment de la socialisation scientifique et technologique des jeunes et de

la (re)valorisation de l'éducation et du travail en vue d'aiguiser chez les Africains le désir de « transformer » le monde, tout en se gardant de franchir les limites conduisant à l'autodestruction culturelle.

En définitive, au-delà de divers enjeux et défis que recèle cette biculturalité – et que nous avons essayé de discuter ci-dessus –, nous aimerions terminer cette réflexion en citant Jean-Loup Amselle qui, lui-même, paraphrase Valentin-Yves Mudimbe :

Pour Mudimbe, « l'Afrique est l'invention commune des Africains et des Européens et chacun a le droit d'utiliser ce savoir partagé pour construire une identité de son choix. Mudimbe récuse toute position culturaliste qui ne verrait dans l'emprunt culturel qu'une altération et postule au contraire que l'acculturation est au fondement de toute culture. [...] Mudimbe revendique en effet pour les cultures africaines le droit de définir leurs propres moyens d'accéder à l'universel. [...] Pour Mudimbe, la définition de soi passe par celle d'autrui, et l'identité se définit donc dans le cadre d'une situation « dialogique » » (Amselle 1991).

Les exemples du Japon, de la Chine et de la Corée du Sud évoqués dans cet article en sont des exemples éloquents. Ces exemples devraient nous faire réfléchir et nous inspirer davantage.

## Références

- Amselle, J.-L., 1991, « Mudimbe, V. Y. – The Invention of Africa. Philosophy and the Order of Knowledge », *Cahiers d'études africaines*, vol. 31, n° 121, p. 251-252.
- BAD/FAD, 2011, *Le rôle de la diaspora dans la construction de la nation : Leçons à tirer par les États fragiles et les États sortant de conflits en Afrique*. (<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/2011>). 12 août 2014.
- Bahoken, F., 2005, « De la présence camerounaise en France à « l'option diaspora » », *Enjeux*, juillet-septembre, n° 24, Yaoundé, FPAE, p. 7-15.
- Bazonzi, J. M., 2010, « Comprendre la mobilité féminine et la dynamique migratoire intra-africaine à partir du courant centrifuge au départ de Kinshasa », *Congo Economic Review, Revue congolaise d'Économie*, septembre, vol. 5, n° 1, p. 2-19. ([www.congoeconomie.org/5\\_1\\_Bazonzi.pdf](http://www.congoeconomie.org/5_1_Bazonzi.pdf)), 12 février 2014.
- Bazonzi, J. M., 2012, « Migration à l'ère de la mondialisation et mobilité féminine en Afrique centrale : repères socioculturels et enjeux », *Cahiers congolais de Sociologie*, n° 27, Université de Kinshasa, Département de sociologie, septembre, p. 9-37.
- Bazonzi, J. M., 2014, « Diaspora et développement », dans Babacar Ndione (Éd.), *L'Afrique centrale face aux défis migratoires*, Bruxelles, ACP Migration, juin, p. 13-31.

- Boudon, R. et Bourricaud, F., 2004, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.
- Delsol, C., 2004, *Valeur du travail dans la culture occidentale*. (<http://aes-france.org/?Valeur-du-travail-dans-la-culture#bandeau>), 19 août 2014.
- Dieng, A. A., 2007, « Don de ma bibliothèque personnelle à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar », *Codesria Bulletin*, nos 1 & 2, p. 41-43.
- FIDA (Fonds international de développement agricole), 2007, *Les transferts d'argent : Travailleurs migrants et envois de fonds*. (<http://www.ifad.org/even>), 26 août 2013.
- Ki-Zerbo, J., 1992, « Le Développement clé en Tête », dans J. Ki-Zerbo, éd., *La natte des autres : Pour un développement endogène en Afrique*, Dakar, Codesria, p. 1-71.
- Ki-Zerbo, J., 2006, « Où va l'Afrique ? », *Codesria Bulletin*, nos 3 & 4, p. 4-9.
- Ki-Zerbo, L., 2007, *Joseph Ki-Zerbo, Identités, identité pour l'Afrique*, notes de présentation du film de Dani Kouyaté, 4<sup>e</sup> Congrès international des historiens d'Afrique, Addis-Abeba, 21 au 25 mai.
- Lumumba-Kasongo, T., 2007, « Les relations sino-africaines dans la période de l'après-guerre froide : Repenser le Dialogue Sud-Sud », *Codesria Bulletin*, nos 1 & 2, Dakar, p. 9-18.
- Mabogunje, A., 1970, « Systems approach to a theory of rural-urban migration », *Geographical Analysis*, vol. 2, n° 1, p. 1-18.
- Macamo, E., 2005, « Contre le « développement » », *Codesria Bulletin*, nos 3 & 4, p. 5-7.
- Massey, D., 1988, « Economic development and international migration in comparative perspective », *Population and Development Review*, vol. 14, n° 3, p. 383-413.
- Massey, D., 1990, « Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration », *Population Index*, vol. 56, n° 1, p. 3-26.
- Mbougou, V., *La diaspora africaine aux prises avec l'éducation biculturelle des enfants*. (<http://afriqueexpansion.com/>), 19 août 2014.
- Mudimbe, V.-Y., 1988, *The Invention of Africa. Gnosis, Philosophy, and the Order of Knowledge*, Bloomington, Indiana University Press.
- Nyamnjoh, F. B., 2011, « Relevant Education for African Development : Some Epistemological Considerations », in Lansana Keita, (Ed.), *Philosophy and African Development. Theory and Practice*, Dakar, CODESRIA, p. 139-154.
- OCDE, 2009, *Total APD en 2008 : Niveau record de l'aide au développement en 2008*. ([http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_424585\\_95\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34487_424585_95_1_1_1_1,00.html)), 12 juillet 2014. v
- Olukoshi, A. et Nyamnjoh, F. B., 2007, « Éditorial », *Codesria Bulletin*, nos. 3 & 4, p. 1-3.
- Onana, J.-B., 1997, « De la relation entre culture et développement : leçons asiatiques pour l'Afrique », *Culture et développement*, p. 96-111. (<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/068096.pdf>), 19 août 2014.

- Piché, V., 2012, « Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs », *Population-F*, vol. 68, n° 1, p. 153-178.
- Piché, V., éd., 2013, *Les théories de la migration*, Paris, Ined, Les Manuels/Textes fondamentaux.
- Simmons, A., 2002, « Mondialisation et migration internationale : tendances, interrogations et modèles théoriques », *Cahiers québécois de démographie*, vol. 31, n° 1, p. 7-33.
- Songxing, S., 1995, « L'enseignement technique et professionnel : promouvoir le changement et influencer les idées des jeunes sur l'emploi dans la Chine moderne », *Perspectives*, vol. XXV, n° 3, p. 463-480.
- Unesco, *L'histoire générale de l'Afrique : Volume IX, Note conceptuelle*. ([http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/Note\\_Conceptuelle\\_Vol\\_IX.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/Note_Conceptuelle_Vol_IX.pdf)), 12 septembre 2015.
- Varro, G., 1990, « Enfants et adolescents mixtes : une identité spécifique ? », *Persée*, vol. 43, nos 43-3, p. 303-322.
- Varro, G., 1998, « L'identité bilingue et biculturelle des jeunes : indices observés », *Éducation et Sociétés Plurilingues*, n° 5, p. 1-6.
- Wanner, Ph., 2008, « L'apport des migrants au développement : une perspective économique », dans D. Efionayi-Mäder, G. Perroulaz et C. Schümperli Younossian (Éds.), « Migration et développement : les enjeux d'une relation controversée », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 27, n° 2, p. 121-131.





