



**HAL**  
open science

# L'inauguration de l'assemblée législative est-africaine: faut-il s'en réjouir?

Morara Henry Ongwenyi

► **To cite this version:**

Morara Henry Ongwenyi. L'inauguration de l'assemblée législative est-africaine: faut-il s'en réjouir?. 2001. halshs-01211379

**HAL Id: halshs-01211379**

**<https://shs.hal.science/halshs-01211379>**

Submitted on 5 Oct 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# MAMBO !

La lettre d'information de l'Institut français de recherche en Afrique

Volume II, n° 1; 2001

ISSN: 1609-1884

## L'inauguration de l'assemblée législative est-africaine: faut-il s'en réjouir?

***Le 29 novembre 2001, l'Assemblée législative est-africaine (ALEA) ainsi que la Cour est africaine de Justice ont été inaugurés. C'est la dernière étape du processus formel d'institutionnalisation de la Communauté est-africaine (CEA). Cet article se veut une analyse critique de l'ALEA. Il cherche à voir si cette institution aura la capacité de développer la coopération est-africaine afin d'aboutir un jour à une fédération politique. Pour se faire, il étudie l'élection des premiers parlementaires de l'ALEA. Il présente les débats surcités à cette occasion puis les délégations que chaque Etat-membre a envoyé à Arusha. Il en arrive à défendre l'idée que le peuple est-africain n'a pas lieu de se réjouir car les institutions actuelles de la CEA ne peuvent pas garantir la réalisation d'un Etat fédéral d'Afrique de l'Est.***

**P**ar un traité signé le 30 novembre 1999, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie créent la Communauté est-africaine. L'objectif principal de la CEA est de « *développer des politiques et des programmes visant à élargir et approfondir la coopération entre les trois États-partenaires dans les domaines politique, économique, social, culturel, dans le domaine de la recherche, de la technologie, de la défense, de la sécurité, du droit et des lois, cela dans leur intérêt mutuel* » (Article 5.1). *La Communauté aura une Union douanière, un Marché commun et une Union monétaire qui sont des étapes transitoires visant à développer à terme une Fédération politique constituée des trois États-membres* » (Article 5.2).

Afin de mettre en œuvre la CEA, le Traité prévoit plusieurs organes et institutions, parmi lesquels, le Sommet, le Conseil, le Comité de Coordination, les Comités de secteur, la Cour est-africaine de Justice (CJAE), l'Assemblée législative

est-africaine et le Secrétariat (Article 9.1). D'autres institutions qui avaient survécu à l'ancienne CEA, comme la Banque est-africaine de développement, le Conseil inter-universitaire est-africain et l'Organisation halieutique du Lac Victoria retrouvent leur place dans le nouveau cadre régional (Article 9.3).

Le premier Sommet de la CEA s'est tenu à Arusha le 15 janvier 2001. Il fut suivi par l'inauguration officielle. La cérémonie fut honorée par les Chefs d'État des trois pays-membres : les Présidents Daniel Arap Moi du Kenya, Benjamin Mkapa de Tanzanie et Yoweri Museveni d'Ouganda ainsi que par de très nombreux dignitaires et observateurs, dont les Présidents Pierre Buyoya du Burundi et Paul Kagame du Rwanda. Dans un communiqué commun, les trois chefs d'État ont déclaré que la fondation de la CEA a marqué « *une nouvelle étape décisive dans l'engagement du peuple est-africain*

*à développer et réaliser une intégration régionale centrée sur la population, viable et chargée de sens* » (EAC News Issue, 6 avril 2001). Le Vice-Président de la République Unie de Tanzanie, Omar Ali Juma a inauguré officiellement le Conseil des Ministres lors de sa première session qui déroulait à Arusha le 13 janvier 2001.

Les *personae dramatis* étaient les trois ministres en charge de la coopération régionale à savoir, Nicholas Biwott, Ministre kenyan du commerce et de l'industrie et président de la séance, Jakayaa Kikwete, ministre tanzanien des Affaires étrangères et Amama Mbabazi, Ministre ougandais de la coopération régionale. Le Comité de Coordination, des hauts fonctionnaires des États membres, et des experts et observateurs étaient également présents à l'inauguration officielle de l'ALEA et de la CJAE le 29 novembre 2001.

## La composition de l'ALEA : est-ce que cela peut marcher ?

L'Art. 49.1 fait de l'ALEA l'organe législatif de la CEA. Elle se compose de 27 membres élus, neuf pour chacun des trois États plus cinq membres *ex officio*, à savoir les trois ministres en charge de la coopération régionale, le Secrétaire-Général ainsi que le Conseiller pour la Communauté (Art.48.1). À l'évidence, ces parlementaires ne sont pas en nombre suffisant pour représenter l'ensemble de l'Afrique de l'Est de façon satisfaisante. Chaque pays nomme le même nombre d'élus sans tenir compte du nombre d'habitants ou de la densité démographique. La qualité de la représentation s'en trouve affectée. Ainsi, au Parlement européen, le nombre de sièges de chaque pays dépend du nombre d'habitants. D'ailleurs, dans les États-membres de la CEA, la création des circonscriptions parlementaires se fait essentiellement en fonction de la densité démographique.

Si l'on considère l'ALEA comme la première étape vers un parlement fédéral, il est essentiel d'évaluer si elle est susceptible de devenir une institution indépendante et capable d'approfondir la coopération est-africaine.

## L'ALEA dépend trop de l'Exécutif (Conseil et Sommet)

Il ressort du Traité que l'ALEA est l'organe législatif de la CEA mais sans avoir compétence exclusive. Ainsi, en vertu des articles 14.3(d), 14.5 et 16, le Conseil détient également certains pouvoirs législatifs, ce qui est contraire au principe de séparation des pouvoirs. Cette situation peut amener des chevauchements de compétences et risque de fragiliser l'indépendance des institutions.

L'indépendance de l'ALEA est d'autant plus menacée que le Conseil détient seul le pouvoir « *d'initier et soumettre les Lois devant l'Assemblée* » (Article 15.3(b)).

Cela signifie bien sûr que le Conseil a la main mise sur l'agenda de l'ALEA. Le Conseil a ainsi la possibilité d'enlever tout pouvoir à l'ALEA en refusant de lui soumettre des projets de lois ou en exerçant ses propres pouvoirs législatifs au dépens du Parlement.

La situation est la même concernant les relations entre l'ALEA et le Sommet. Toute loi votée par l'ALEA doit être avalisée par le Sommet pour entrer en application. Si le Sommet refuse de donner son accord, le projet de loi doit retourner devant l'Assemblée afin d'être revu. Quand ce texte est de nouveau soumis et « *si un Chef de l'État refuse de donner son aval, la loi ne peut pas être mise en œuvre* » (Art. 63.4). Il est clair que l'ALEA est à la merci des caprices de l'exécutif communautaire. À cet égard, il faudrait certainement donner davantage de pouvoir à l'ALEA en lui permettant de faire passer une loi soumise en seconde instance dès lors qu'elle a été votée avec une majorité des deux tiers. Cela permettrait d'éviter que l'exécutif ne bloque le processus législatif au nom d'objectifs à court terme.

## L'élection indirecte ne donne pas une véritable représentativité à l'ALEA

En démocratie représentative, l'élection au suffrage universel reste un principe de base. De fait, un parlement véritablement représentatif doit être composé de membres élus démocratiquement qui considèrent que leur mandat vient de leurs électeurs et qu'ils sont responsables devant eux. L'élection directe des membres de l'ALEA obligerait à tenir réellement compte des besoins et des aspirations de leur électorat, au risque s'ils ne le font pas de ne pas être réélus. De plus, cela obligerait les candidats à mener une campagne électorale traitant des enjeux intéressant véritablement les citoyens d'Afrique de l'Est. Dans le cas de l'ALEA, on a bien raté le coche, le Traité prévoyant que la nomination des parlementaires est

faite par les Assemblées nationales de chacun des États-membres.

Il est prévu que les individus ainsi élus « *représenteront autant que possible les différents partis politiques, les courants de l'opinion, les deux sexes ainsi que d'autres groupes d'intérêts particuliers* ». (Article 50.1). Mais on ne peut voir là qu'un substitut imparfait à une élection directe et populaire. Les Assemblées nationales peuvent parfois ne pas représenter parfaitement les besoins et les souhaits des citoyens. Bref, ce système indirect d'élection peut amener à Arusha des personnes qui ne feront jamais avancer la cause de la Communauté. La CEA professe une coopération qui se focalise sur la population et dans cet esprit, il est indispensable que le peuple d'Afrique de l'Est ait l'opportunité d'élire ses propres représentants à l'Assemblée régionale. Les élus doivent également jouir d'une indépendance de revenu qui leur permette de concentrer effectivement sur les affaires de la communauté sans tomber dans les stratégies de survie à court terme.

## Une organisation de contrôle inoffensive

L'ALEA est dotée de pouvoirs lui permettant de contrôler le bon usage des ressources de la Communauté. En vertu de l'article 49, l'Assemblée débat et approuve le budget de la Communauté. Elle examine les rapports annuels sur les activités de la Communauté ainsi que les Audits annuels effectués par la Commission d'audit. Mais contrairement au Parlement européen, l'ALEA n'est pas impliquée dans la préparation des projets de budget. Elle ne fait qu'entériner les propositions que l'exécutif lui soumet. Dans ces conditions, elle a du mal à imposer probité et rigueur dans l'utilisation des ressources communautaires.

L'ALEA devrait bénéficier du droit de poser des questions relatives aux propositions budgétaires et ses recommandations devraient être intégrées

à la version finale du budget. Le droit de poser des questions a deux fonctions : a) celui de contrôler les institutions qui rédigent le budget ; b) celui d'attirer l'attention sur certaines activités de la Communauté.

De fait, pour que l'ALEA devienne un organe de contrôle effectif, il faudrait qu'elle détienne trois types de pouvoirs : des pouvoirs de décision, de participation et d'influence sur la politique. Ainsi, elle devrait être impliquée dans le processus de décision de la Communauté mais sans dominer son action. De plus, il faudrait que, comme le Parlement européen, elle s'impose comme un organe d'influence. Ce sont les seuls moyens pour que l'ALEA devienne un co-acteur doté de réels pouvoirs et qu'il remplisse ainsi un mandat effectif.

### La Tanzanie et l'Ouganda ont eu recours à des critères géographiques et de genres pour élire leurs délégués...

La sélection des premiers parlementaires est-africains par les États-membres s'est faite dans l'amertume. Conformément au Traité, les États ont recherché une juste représentation des partis politiques, des courants d'opinion, des genres et autres intérêts particuliers. Néanmoins, leurs critères principaux ont été une juste représentation des différentes régions et des femmes (politique d'affirmation positive).

En Tanzanie, le pays a été divisé en sept régions : Zanzibar, Tanga, Dar-es-Salaam, tabora, Mbeya, Kilimandjaro et Arusha. Zanzibar et Mbeya ont deux représentants du fait que ce sont les régions les plus peuplées du pays. En outre, il fut décidé qu'un tiers des neuf délégués seraient des femmes. L'Ouganda a également mis l'accent sur les critères géographiques et d'affirmation positive. Quatre régions ont été créées : Centre, Nord, Ouest et Est, chacune devant nommer deux représentants. Le neuvième délégué était choisi sur une base nationale.

L'Ouganda a pris de le critère du genre

très au sérieux puisque dans chaque région, une des deux personnes retenues devait être une femme. Ainsi, l'Ouganda a le plus grand nombre de parlementaires est-africains femmes (quatre). Au niveau national, c'est un homme qui a été élu.

### ... tandis que les critères partisans ont prévalu au Kenya.

Au Kenya, les choses se sont passées bien différemment. Le critère de genre a largement été laissé de côté. Les Kenyans ont cherché une juste représentation des partis politiques en fonction de leur force au parlement national. Ils ont également retenu un critère géographique. Sur les neuf sièges à pouvoir, la KANU en a pris cinq, le Democratic Party (DP), deux et FORD-K et le National Development Party (NDP) ont eu chacun à choisir un représentant.

Plutôt que de jouer la carte de l'affirmation positive comme en Tanzanie et en Ouganda, les leaders des partis kenyans ont préféré récompenser leurs affidés et rembourser les vieilles dettes. L'équilibre entre les genres a été sacrifié sur l'autel des intérêts partisans et seulement deux kenyans ont été élues à l'Assemblée régionale. La KANU en a élu une, la femme du ministre en charge de la coopération régionale et qui de ce fait est également membre ex-officio de l'ALEA. Le DP en a élu une autre, qui est avocate à Nairobi. Cela a provoqué la colère des femmes kenyanes qui ont organisé une manifestation durant l'inauguration officielle de l'ALEA à Arusha. Certaines pancartes proclamaient que « *Les vrais hommes ne se livrent pas à une discrimination contre les femmes* ». Donc, dès le début, le Kenya a violé ses engagements par rapport au Traité de la CEA qui faisait de la parité un de ses principes de base.

### Des objectifs ambitieux mais...

Ceux qui ont vu les fastes et l'autosatisfaction qui ont présidé à

l'inauguration officielle de la CJAE et de l'ALEA pourraient croire que la fédération est-africaine est bien là. Mais est-ce bien le moment de se réjouir ? Au cours de la semaine où les Chefs d'État inauguraient les deux institutions communautaires, la CJAE et l'ALEA, un rapport commandé par le Secrétariat était rendu public. Ce rapport, de nature à calmer l'optimisme ambiant, identifie quatre facteurs qui vont ralentir le processus vers une éventuelle intégration politique.

Selon ce rapport, l'instabilité politique et économique touchant les trois États-membres et leurs voisins est de nature à ralentir le processus d'intégration. De plus, il souligne que les vieilles suspicions issues de la défunte CEA ont fortement gêné la mise en œuvre de la Stratégie Est-africaine de Développement (1997-2001). Et cette défiance risque d'empoisonner les efforts pour une pleine intégration. Les candidatures du Rwanda et du Burundi à la CEA sont également susceptibles de ralentir l'intégration régionale du fait en particulier de leur instabilité politique et de leur passé et culture différents de celui des trois autres pays.

En dernier lieu, le rapport estime que la fédération politique qui est le but ultime de la CEA est peut-être un objectif trop ambitieux risquant de gêner l'action. Il recommande des objectifs à court terme ainsi que des programmes que l'on peut aisément mettre en œuvre, ce qui amènera progressivement vers une pleine intégration. Il donne ainsi l'exemple de l'Union européenne : « *les bons résultats actuels sont le produit de processus cumulatifs qui ont été mis en œuvre dans le passé sans qu'il y ait à l'époque de vision à long terme. Apparemment, si l'on avait dit aux Européens de l'Ouest que l'objectif recherché était l'intégration politique, peu de pays se seraient lancés dans l'aventure* ».

En conclusion, on peut affirmer qu'une réelle intégration n'est pas pour demain. Le succès de la CEA dépendra en dernière instance de la volonté politique des États-membres. De cette

volonté politique découlera ou pas la fusion au sein d'un même ensemble. Ainsi que le Président Mkapa l'a expliqué lors de l'inauguration de la CJAE et de l'ALEA, « *mettre en place tous les nécessaires organes administratifs de la CEA ne garantit pas la réalisation d'une communauté véritablement intégrée* ». L'Afrique de l'Est doit suspendre son souffle et collectivement prier les leaders des trois pays de dépasser leurs intérêts particuliers afin de promouvoir une vision commune devant amener une pleine intégration politique.

Morara Henry Ongwenyi  
December 2001

L'auteur est spécialiste de la coopération est-africain, et de la gestion des conflits. Il est affilié à l'Institute of Diplomacy and International Studies, Université de Nairobi.  
e-mail: [h\\_ongwenyi@yahoo.com](mailto:h_ongwenyi@yahoo.com)

Daily Nation, 2001. *Moi orders Cabinet to shut out women*, novembre 27, 2001.

EAC News, 2001. *Community reborn: heads of State hold first session*, Issue 6, avril 2001.

The East African, 2001. *Will regional instability delay integration as EAC assembly and court are launched in Arusha?*, décembre 3-9, 2001.

Morara, H.O., 2001. *Regional co-operation and integration in East Africa: the case of the East African Co-operation, 1993-1999*. Maîtrise, Université de Nairobi.

## Nouvelles de l'IFRA

Le projet NURIP (*Nairobi Urban Integration Project*) a débuté en janvier 2001, sur un pré-financement de l'IFRA. Le CODESRIA et la *Rockefeller Foundation* ont accepté de financer le projet en décembre 2000. Ce projet a pour but de mesurer les effets, à moyen et long termes, des changements macro-économiques sur le marché du travail, l'accès au logement et les comportements démographiques.

Ce projet aidera à répondre aux questions essentielles de la persistance de la pauvreté et de sa transmission, de ses conséquences sur la famille et les groupes les plus vulnérables, les femmes et les enfants en particulier.

Les conditions de collecte des données ont été difficiles et elles se détériorent en raison de l'insécurité, des refus de

répondre, et de l'absence des personnes à leur domicile. En conséquence, la couverture géographique de l'enquête a été limitée à la province de Nairobi, sans prendre en compte les quartiers péri-urbains.

Au total, 6000 ménages ont été interrogés, et 1562 biographies collectées. Cet échantillon est suffisant pour réaliser une analyse comme celles déjà faites pour d'autres enquêtes portant sur l'intégration urbaine en Afrique.

L'enquête s'est terminée mi-mai, après 14 semaines de terrain. Le rapport final sera rédigé par 4 chercheurs et 6 étudiants. Il est prévu que le rapport soit prêt à l'édition en mai 2002 et le colloque post-publication aura lieu en septembre 2002.

### Nous saluons...

Mathieu Mérino, boursier pour l'année 2001-2002. Il travaille sur la gestion durable des déchets solides et de l'assainissement dans les métropoles en Afrique de l'est.

Marie-Aude Fouéré, boursière de l'année 2001-2002. Son terrain de recherche est basé à Nyandira, Morogoro. Son projet s'intitule « Une étude de la parenté de la plaisanterie à Morogoro, Tanzania ».

Jean-Luc Parra, le nouveau comptable de l'IFRA.

Sammy Mwakio, nouveau documentaliste.

### Au revoir à...

Valérie Messer, boursière 2000-2001

Jean Huchon, boursier 2000-2001

Claude Souprayen, ancien comptable, 1999-2001

Tobias Owino, ancien documentaliste, 1986-2001

### Mot du rédacteur :

Le mot « *Mambo* » est un mot de la langue Kiswahili, qui littéralement signifie 'les nouvelles' ou 'les renseignements'. Ce mot est communément utilisé comme salutation, « Quoi de neuf ? »

Directeur de publication  
Philippe BOCQUIER

Assistante éditoriale  
Judie-Lynn RABAR

### Les publications ([www.ifra-nairobi.org/publications](http://www.ifra-nairobi.org/publications))

Les Cahiers de l'IFRA, n° 20 ; **Études anthropologiques**  
Communal property and degradation narratives  
The local roots of the Kenyan pentecostal revival  
Asian - African business

Les Cahiers de l'IFRA, n° 21; **Études démographiques**  
Marital sexuality in the context of HIV/AIDS  
Rumeurs et conflits à Magenche, Gucha District  
The use of maternal health care services

### L'Afrique Orientale: annuaire 2001

Ce volume contient des articles sur : les élections en Tanzanie 2000; la santé; le transport; et les médias en Afrique de l'est

Nairobi  
**IFRA**  
Maendeleo House, 4ième étage  
Monrovia Street  
P.O. Box 58480, 00200 City  
Square; Nairobi, Kenya  
Tel: 22 19 22; Fax: 33 62 53