

Par le Centre d'études stratégiques de l'Afrique

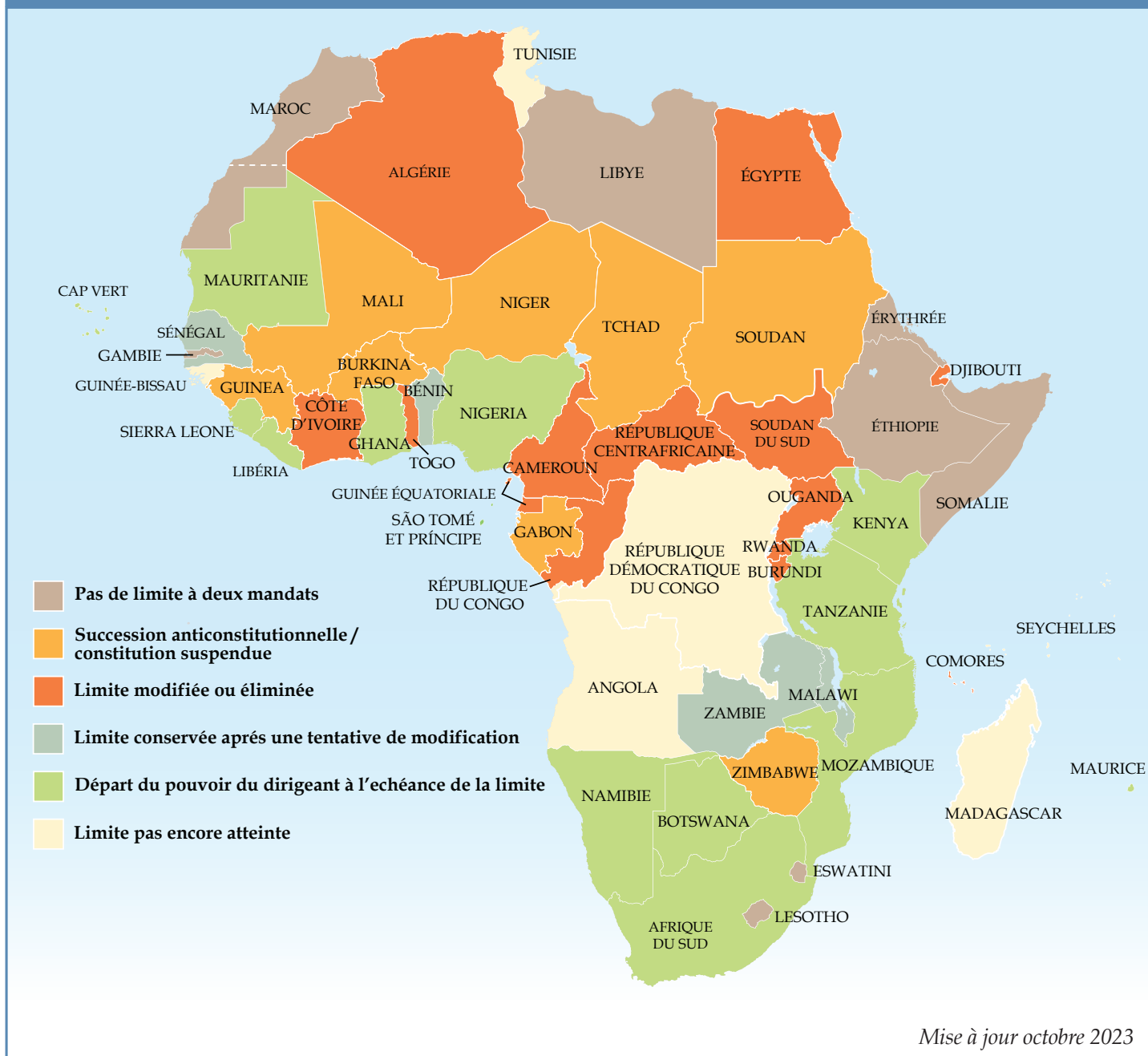
27 octobre 2023

Le contournement des limites de mandats est au cœur des nombreux dysfonctionnements de la gouvernance en Afrique. Il est aussi lié à des niveaux plus élevés d'autocratie, de corruption, de conflit et de tendance aux coups d'État.

LIMITES CONSTITUTIONNELLES DE LA DURÉE AU POUVOIR DES DIRIGEANTS AFRICAINS					
Pas de limite à deux mandats inscrite dans la constitution	Pays à deux limites de mandats inscrites dans la constitution				
	Tentative de modification ou d'élimination de la limite de mandats			Départ du pouvoir (premier dirigeant à respecter la limite)	Limite de mandat pas encore atteinte (date d'atteinte de la limite)
	Succession anticonstitutionnelle / constitution suspendue	Limite modifiée ou éliminée	Limite conservée après une tentative de modification		
Érythrée	Zimbabwe (Chiwanga/Mnangagwa, 2017)	Togo (Eyadéma, 2002, 2019)	Zambie (Chiluba, 2001)	Tanzanie (Mwinyi, 1995)	Angola (2027)
Éthiopie	Mali (Goïta, 2020, 2021)	Ouganda (Museveni, 2005, 2017)	Malawi (Muluzi, 2003)	Ghana (Rawlings, 2001)	Madagascar (2028)
Eswatini	Tchad (Mahamat Déby, 2021)	Cameroun (Biya, 2008)	Sénégal (Wade, 2012)	São Tomé et Príncipe (Trovoada, 2001)	RDC (2029)
Gambie	Guinée (Doumbouya, 2021)	Algérie (Bouteflika, 2008, 2016)	Bénin (Talon, 2017)	Cap Vert (Monteiro, 2001)	Guinée-Bissau (2029)
Lesotho	Soudan (Burhan, 2021)	Djibouti (Guelleh, 2010)		Maurice (Uteem, 2002)	Tunisie (2029)
Libye	Burkina Faso (Damiba, 2022; Traoré, 2022)	Guinée équatoriale (Obiang, 2011)		Kenya (Moi, 2002)	Seychelles (2030)
Maroc	Niger (Tchiani, 2023)	Burundi (Nkurunziza, 2015, 2018)		Mozambique (Chissano, 2005)	
Somalie	Gabon (Oligui Nguema, 2023)	Rwanda (Kagame, 2015)		Sierra Leone (Kabbah, 2007)	
		République du Congo (Nguesso, 2015)		Botswana (Mogae, 2008)	
		Soudan du Sud (Kiir, 2015, 2018, 2020, 2022)		Afrique du Sud (Mbeki, 2008)	
		Comores (Azali, 2018)		Namibie (Pohamba, 2015)	
		Égypte (Sissi, 2019)		Liberia (Johnson Sirleaf, 2018)	
		Côte d'Ivoire (Ouattara, 2020)		Mauritanie (Abdel Aziz, 2019)	
		République centrafricaine (Touadera, 2023)		Nigeria (Buhari, 2023)	

Mise à jour octobre 2023

LIMITES CONSTITUTIONNELLES DE MANDATS POUR LES DIRIGEANTS AFRICAINS



POINTS FORTS

- Ces dernières années, les dirigeants qui se maintiennent au pouvoir anticonstitutionnellement ont façonné le paysage de la gouvernance africaine. En effet, après avoir contourné les limites de mandats, les dirigeants de 14 pays africains se sont maintenus au pouvoir pendant plus de deux mandats. Cela continue une tendance au contournement des limites de mandats observée depuis 2015 et renverse une tendance vers l'adhésion à ces mêmes limites observée entre 2000 et 2015.

- Depuis 2015, huit autres pays africains ont subi des coups d'État militaires qui ont débouché sur la suspension ou la rupture de leur constitution. Les autorités militaires n'ont, dans aucun de ces cas, démontré leur engagement à quitter le pouvoir, éliminant de fait les limites de mandats en place jusqu'alors.
- Sur les 54 pays d'Afrique, en comptant les huit pays supplémentaires qui ne sont pas dotés de restrictions de mandats, 30 pays (soit 56 %) fonctionnent sans limites sur l'échéance au pouvoir du président.
- Cependant, 18 pays africains veillent activement à respecter les limites de mandats, y compris le cas remarquable du président nigérian Muhammadu Buhari, qui s'est retiré après ses deux mandats. Six pays supplémentaires sont dotés de limites de mandats, bien qu'elles n'aient pas encore été appliquées.
- Le respect des limites de mandats affecte directement la longévité au pouvoir des régimes et de leurs dirigeants. Dans les 18 pays où les limites ont été maintenues, la durée au pouvoir des dirigeants est, en moyenne, de cinq ans. En revanche, pour les dirigeants qui se sont soustraits à ces limites, la durée médiane au pouvoir est de 16 ans.
- Ces chiffres sous-estiment cependant la mainmise sur le pouvoir engendrée par le contournement des limites de mandat. Les dirigeants en exercice de l'Algérie et du Burundi ont par exemple remplacé des dirigeants de longue date qui avaient eux-mêmes contourné les limites de mandat. Comme dans le cas de la succession dynastique du Togo, ils représentent une continuation de ces régimes plutôt qu'un nouveau départ. Si cette réalité est prise en compte, la durée médiane au pouvoir des régimes dans la catégorie « limite de mandat modifiée » s'étend à 26 ans.

LES PUTSCHISTES ET LES GOUVERNEMENTS MILITAIRES SONT ALLERGIQUES AUX LIMITES DE MANDATS

- Les contournements de limites de mandats sont également associés à l'augmentation des coups d'État en Afrique. Sur les huit pays qui ont subi des putschs depuis 2015, cinq, c'est-à-dire le Gabon, la Guinée, le Soudan, le Tchad, et le Zimbabwe, avaient à leur tête un dirigeant qui avait contourné une limite à son mandat. La durée médiane au pouvoir de ces dirigeants déchus était de 30 ans.
- Cela met en relief le fait qu'un acte anticonstitutionnel (par exemple de contourner une limite de mandat) en engendre d'autres (la prise de pouvoir par un coup d'État militaire).
- Les récents coups d'États en Afrique ne devraient cependant pas être considérés comme réformistes. Les putschs qui se sont produits à l'encontre de régimes déjà autoritaires, notamment au Gabon, au Soudan, au Tchad et au Zimbabwe, ont été commandités par des acteurs qui travaillaient étroitement avec, ou faisaient partie intégrante du régime déchu. Ils ne représentent donc qu'une prolongation des structures de pouvoir qui, depuis des décennies, dominent ces pays et détournent les limites de mandats.

- Les putschs perpétrés à l'encontre des dirigeants démocratiquement élus du Niger, du Mali et du Burkina Faso ne constituent quant à eux qu'un effort de rétablir la gouvernance militaire dans des pays où elle avait déjà un long héritage (souvent désastreux d'ailleurs). Dans chacun de ces pays, les nouvelles normes selon lesquelles les dirigeants respecteraient les limites de mandats ont été abandonnées par les putschistes.
- Le rapport entre les gouvernements militaires et le détournement des limites des mandats fonctionne dans les deux sens. Sur les 14 dirigeants qui ont contourné les limites de mandats, 10 ont pris le pouvoir à la faveur d'un coup d'État militaire, d'une guerre civile, ou avec le soutien de l'armée. En d'autres termes, les dirigeants qui ont pris le pouvoir anticonstitutionnellement ont par la suite tendance à bafouer les contraintes légales à leur maintien au pouvoir au-delà de l'échéance prévue.

DES IMPLICATIONS PRÉJUDICIALES À LA GOUVERNANCE

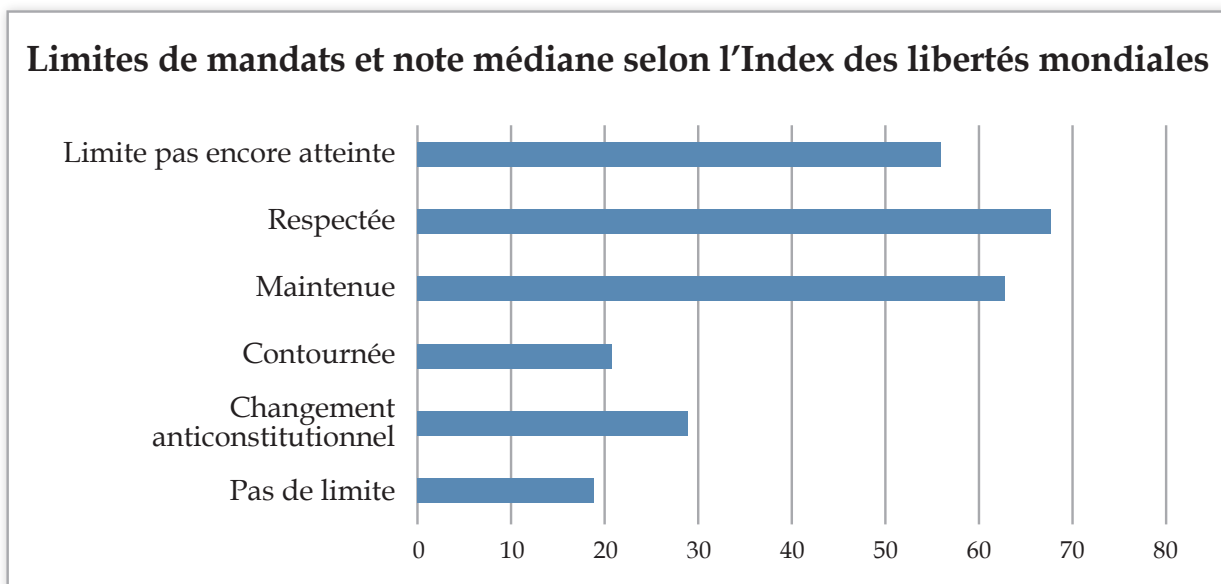
- Le contournement des limites de mandats a pour conséquence directe le maintien au pouvoir durable de certains dirigeants. Dix d'entre eux sont ainsi au pouvoir depuis au moins 18 ans, et tous ont soit contourné les limites de mandats ou dirigent des pays qui n'en sont pas dotés.

Pays	Dirigeant	Années au pouvoir
Guinée équatoriale	Teodoro Obiang	44
Cameroun	Paul Biya	41
République du Congo	Denis Sassou Nguesso	38*
Ouganda	Yoweri Museveni	37
Eswatini	Roi Mswati III	37
Djibouti	Ismail Omar Guelleh	24
Maroc	Roi Mohammed VI	24
Rwanda	Paul Kagame	23
Togo	Faure Gnassingbé	18

* Comprend deux périodes au pouvoir, de 1979 à 1992 et de 1997 à nos jours.

- Le contournement des limites de mandats a aussi des conséquences importantes sur la gouvernance démocratique en Afrique. Selon l'index de Freedom House sur la liberté dans le monde (the Global Freedom Index), qui mesure le maintien des libertés civiles et des droits politiques, la note médiane pour les pays d'Afrique qui respectent les limites de mandats est de 65 (sur 100). Dans les pays où les dirigeants les ont contournées, la note médiane n'est que de 21.
- Ces variances considérables dans les notes de gouvernance mettent en relief le fait que les contournements de limites de mandats ne sont généralement pas des événements isolés. Elles font plutôt parties d'un même schéma selon lequel les dirigeants sapent l'État de droit et restreignent les libertés civiles et politiques. Parallèlement, le rang médian des pays africains où les limites de mandats ont été respectées est de 83 (sur

180) dans l'index de Transparency International sur les perceptions de la corruption, mais il n'est que 142, soit une différence de 60 places, dans les pays où ces limites ont été contournées.



Source des données : Freedom House

- Le contournement des limites de mandats est associé à d'autres défaillances graves de la gouvernance. Un peu moins de 40 % des pays où les dirigeants ont contourné les limites ou où elles n'existent pas sont en conflit. En revanche, seuls 11 % des pays qui ont respecté ou maintenu ces limites, sont en situation de conflit, soit 2 pays sur 18, le Nigeria et le Mozambique étant les exceptions.
- En matière de respect des limites de mandats, de fortes tendances régionales sont apparentes. L'Afrique centrale est ainsi la principale région où les dirigeants ont contourné les limites de mandats puisque 7 pays les y ont bafouées. Si l'Afrique de l'Ouest est la source la plus importante de la tendance à la hausse des putschs observée en Afrique ces dernières années, la région n'en demeure pas moins à la pointe parmi celles qui respectent les limites de mandats, 8 pays les y ayant maintenues. Cela met en relief les visions nettement divergentes de la gouvernance qui se démarquent dans la région et à travers le continent. L'Afrique australe est tout aussi particulière, puisque, à l'exception notable du Zimbabwe, elle a largement institutionnalisé le processus de transition démocratique du pouvoir après deux mandats.

NOTES SUR LES PAYS :

Algérie : une limite à deux mandats de cinq ans a été rétablie en 2016, permettant en théorie à Abdelaziz Bouteflika de se présenter pour un cinquième mandat en 2019. Si Abdelmadjid Tebboune a par la suite remplacé un Bouteflika malade, cette alternance est pourtant largement considérée comme une continuation au pouvoir d'une structure longtemps dominante.

Burkina Faso : une limite inchangeable à deux mandats avait été inscrite dans le projet de constitution soumis à un référendum en 2017. Mais deux coups d'État militaires en 2022 et la suspension de cette constitution ont abrogé ces dispositions.

Burundi : après que Pierre Nkurunziza avait contourné une limite à deux mandats afin de s'octroyer un troisième mandat controversé en 2015, une nouvelle constitution avait, en 2018, prolongé la durée du mandat présidentiel de cinq à sept ans. Le général Évariste Ndayishimiye, qui a succédé à Nkurunziza en 2020, est perçu comme une continuation de la mainmise sur le pouvoir du CNDD-FD.

Cap Vert : le président élu est soumis à une limite de mandats, mais le pouvoir est partagé avec un premier ministre, qui n'y est en revanche pas.

Comores : en 2018, une nouvelle constitution adoptée lors d'un référendum controversé, permet au président de se présenter pour deux mandats consécutifs de cinq ans. Elle abolit donc le système de partage de pouvoir parmi les îles de l'archipel selon lequel le président ne servait qu'un seul mandat. Le référendum de 2018 a par ailleurs remis le compteur de mandats à zéro, permettant à Azali Assoumani de se présenter à trois mandats (en 2016, 2019 et 2024). Il avait aussi été président pendant un mandat, de 2002 à 2006, après avoir pris le pouvoir à la faveur d'un coup d'État en 1999.

Côte d'Ivoire : l'adoption d'une nouvelle constitution en 2016 permet à Alassane Ouattara de se présenter à un troisième mandat en 2020, et en théorie, un quatrième en 2025.

Égypte : en 2019, une modification controversée de la constitution prolonge de deux ans le deuxième mandat de quatre ans de Sissi, et lui permet de se présenter pour un nouveau mandat, le troisième, de six ans qui se terminerait en 2030.

Eswatini : un roi détient le pouvoir exécutif.

Éthiopie : le premier ministre détient la plupart de l'autorité exécutive. La durée de son mandat n'est pas restreinte.

Gabon : la constitution a été suspendue après le coup d'État d'août 2023 qui, après que le président Ali Bongo Odimba avait été réélu pour un troisième mandat, a achevé les 56 ans de règne de la dynastie Bongo. Les limites de mandats avaient été éliminées par Omar Bongo en 2003.

Gambie : la constitution ne prévoit pas de limite de mandats. Le parlement n'a pas voté le projet de constitution de 2020, qui comprenait une limite à deux mandats de cinq ans.

Guinée : en 2020, une nouvelle constitution adoptée lors d'un référendum controversé permet à Alpha Condé de se présenter la même année à un troisième mandat. La constitution est suspendue après le coup d'État militaire de septembre 2021.

Guinée équatoriale : une nouvelle constitution adoptée en 2011 introduit une limite à deux mandats de sept ans, mais élimine la limite d'âge, remettant ainsi le compteur à zéro pour permettre à Teodoro Obiang de se maintenir au pouvoir qu'il détient depuis 1979.

Lesotho : le premier ministre, qui détient la plupart de l'autorité exécutive, n'est pas sujet à une limite dans la durée de ses fonctions.

Libye : le projet de constitution prévoit une limite à deux mandats.

Mali : la junte a suspendu la constitution en août 2020. En mai 2021, un deuxième putsch entraîne de nombreux reports de la transition à un gouvernement civil.

Maurice : le président élu est soumis à une limite de mandats, mais le pouvoir est partagé avec un premier ministre, qui n'y est en revanche pas.

Maroc : un roi détient le pouvoir exécutif.

Niger : en juillet 2023, la garde présidentielle a déchu Mohamed Bazoum, le président démocratiquement élu, renversant aussi le précédent établi après que le président Mahamadou Issoufou avait quitté son poste à l'issue de son second mandat en 2021.

Ouganda : la limite de mandats présidentiels a été supprimée en 2005 et la limite d'âge abrogée en 2017. Cela permet à Yoweri Museveni, qui sert son sixième mandat, de rester au pouvoir indéfiniment.

RCA : en 2023, un référendum constitutionnel controversé a prolongé la durée du mandat présidentiel de cinq à sept ans et éliminé la limite à deux mandats, permettant à Faustin-Archange Touadéra de rester au pouvoir indéfiniment. La constitution centrafricaine de 2016 interdisait tout changement dans la limite de mandats, quelle qu'en soit la raison.

République du Congo : Denis Sassou-Nguesso avait servi trois mandats présidentiels de 1979 à 1991. Il est revenu au pouvoir en 1997 après avoir renversé le gouvernement lors d'une rébellion militaire. La nouvelle constitution de 2015 élimine la limite d'âge du président, diminue la durée du mandat de sept à cinq ans et augmente le nombre de mandats permis à trois.

RDC : Felix Tshisekedi se présente en 2023 pour un deuxième mandat, après les élections controversées de 2018. Son prédécesseur, Joseph Kabila, avait prolongé sa présidence, alors même que son deuxième mandat s'était achevé en 2016.

Rwanda : en 2015, un référendum controversé avait permis à Paul Kagame de se présenter à un troisième mandat de sept ans, après lequel il pourra se présenter pour deux mandats de cinq ans, lui permettant potentiellement de rester au pouvoir jusqu'en 2034.

São Tomé et Príncipe : le président élu est soumis à une limite de mandats, mais le pouvoir est partagé avec un premier ministre, qui n'y est en revanche pas.

Soudan du Sud : Salva Kiir n'a été élu qu'une seule fois, en 2010. Cependant, des amendements constitutionnels et des prolongations (en 2015, 2018, 2020 et 2022) lui ont permis de reconduire un mandat qui doit maintenant prendre fin en 2024.

Soudan : en août 2018, le parti du congrès national (National Congress Party) au pouvoir décide d'obtenir un amendement constitutionnel afin de permettre à Omar al-Bashir de se

maintenir au pouvoir après 30 ans et de se présenter pour un troisième mandat en 2020. Mais le gouvernement de transition dirigé par les militaires qui prend le pouvoir en 2019 organise un deuxième putsch en octobre 2021. Ce dernier déraille la transition prévue vers un gouvernement civil. Le conflit qui sévit entre les différentes factions de l'armée a provoqué l'effondrement du Soudan.

Tchad : en 2018, une nouvelle constitution avait rétabli une limite à deux mandats et prolongé la durée de chaque mandat de cinq à six ans, permettant à Idriss Déby de se présenter pour un sixième mandat en 2021. Après sa mort la même année, son fils Mahamat Déby s'est installé à la présidence à la faveur d'un coup d'État, et ce contrairement à la constitution. La junte, tout en promettant une transition vers un gouvernement civil démocratique, n'a cependant pas pris de mesures crédibles vers l'ouverture du processus politique.

Togo : une limite à deux mandats a été rétablie en 2019. Elle permet à Faure Gnassingbé de se présenter à un quatrième mandat en 2020, et en théorie, à un cinquième en 2025. La dynastie de la famille Gnassingbé règne depuis 1967.

Tunisie : une limite à deux mandats est introduite dans la constitution postrévolutionnaire de 2014. Après avoir annoncé qu'il gouvernerait par décret en 2021, le président Kais Saïed, lors d'un référendum controversé et boycotté par l'opposition en 2022, a fait passer un amendement à la constitution selon lequel elle ne pourrait pas être modifiée pour augmenter le nombre de mandats.

Zimbabwe : en 2017, le limogeage par l'armée de Robert Mugabe et l'installation à la présidence de Emmerson Mnangagwa qui s'en est suivie à la faveur d'élections jugées non crédibles, permet à la ZANU-PF de continuer son règne de plus de 40 ans. Un référendum constitutionnel organisé par Mugabe en 2013 avait établi une limite à deux mandats de cinq ans. Selon la constitution précédente, le président était élu pour un mandat de six ans, dont le nombre n'était pas limité.