

## Interview of Nic Cheeseman by Régis Marzin

By mail between Paris and Birmingham, May 16, 2018.

Nic Cheeseman is Professor of Democracy and International Development at the University of Birmingham. In addition to numerous book chapters, he is the author of « *Democracy in Africa : Successes, failures and the struggle for political reform* » (CUP, 2015) and co-author with Brian Klaas of '*How to Rig an Election*' (Yale University Press, 2018)

Nic Cheeseman, Birmingham : <http://democracyinafrica.org/> + twitter @fromagehomme

Régis Marzin, Paris : <https://regardexcentrique.wordpress.com/> + twitter @Regis\_Marzin

### The English version is authentic.

- *What are the main ideas concerning Africa of your latest book 'How to rig an election' ? What are the main "strategies that dictators use to undermine the electoral process in order to guarantee victory for themselves"?*

In my new book, *How to Rig an Election*, we demonstrate the remarkably high levels of electoral manipulation in new democracies around the world – including in Africa. While African elections turn out to be no worse than those in Asia and post-communist Europe on average, there are certain types of manipulation that are particularly common in Africa. For example, around two-thirds of all elections in Africa feature significant levels of vote buying. At the same time, around one-third witness some form of targeted violence against opposition parties or civil society groups. When you look at how often these strategies are used, it becomes easy to understand why African presidents win about 9 out of every 10 elections they contest.

In the book, we set out six different rigging strategies, which we call the “dictator’s toolbox”. Each tool has strengths and weaknesses, and the importance of the toolbox is that it allows leaders to use the strategy that best suits the situation. Because tactics like the use of high levels of violence and stuffing the ballot box on election day are obvious and tend to generate international criticism, leaders try not to use them unless they have to. Instead, they prefer to use more “invisible” tactics such as manipulating the election in advance by fixing the register of voters, drawing electoral boundaries in a way that favors their Members of Parliament, and using state resources to co-opt influential leaders and groups and control the media.

Election rigging is most successful when observers cannot prove that it is actually happening – in other words, when the ruling party wins by a big margin, when the election is “approved” by the international community, and when the opposition finds it all but impossible to substantiate their claims that the process was rigged from start to finish.

The problem for those of us who care about democracy, is that an increasing number of African leaders have learned how to rig elections in just this way.

- *The expression 'former French colonies' is sometimes used when constants appear in the 20 countries concerned. Do the studies on democracy in Africa show constants on an English-speaking Africa corresponding to a history of colonization and then of specific post-colonial period?*

It is sometimes argued that British colonies have fared better than French colonies when it comes to building democracy, but I think that generalization does not stand up to close scrutiny and is also unhelpful. What matters less than whether an African state was British or French is what kind of colonial rule it experienced. Senegal – a French colony – is one of the more open and democratic countries on the continent, and I believe that this is related to the fact that it experienced democratic forms of representation and participation much earlier than most of its neighbours. That was because French colonial rule in Senegal took a very different form than in, say, Togo. So the European power that colonized a country is less important than the way it did so.

We must also be careful not over-exaggerate the significance of the colonial period. African leaders have been able to make their own history, and determine the future of their states and societies. Leaders who have sought

to build inclusive political systems, such as Julius Nyerere in Tanzania and Kenneth Kaunda in Zambia, reduced the prospects for ethnic tension and instability. By contrast, leaders who have manipulated ethnic identities and used divide-and-rule strategies to stay in power generated fresh barriers to social harmony and the consolidation of democracy. These variations have occurred despite the fact that all three of these countries experienced British colonial rule.

*- For French-speaking Africa and beyond, concerning the introduction of multiparty elections after the end of the Cold War, we are talking about François Mitterrand's Speech of the Baule of June 20, 1990, is there an equivalent event for English-speaking Africa?*

I think in both Francophone and Anglophone Africa, the end of the Cold War opened up new possibilities. But I am not sure it most useful to think about a specific event that marked the moment when one era ended and another began. In some ways, the unbanning of the ANC was critical, as was the independence of Namibia. Speeches by Mitterrand and other European leaders and institutions also played a part, for sure. In particular, the decision of donors to withhold funding from Kenya and Malawi until they saw “good governance” reforms was critical, because it made it clear that African governments could no longer access the resources they required without changing their political systems.

However, the reason that these statements and decisions were significant was that they occurred in the context of the many other changes happening at the same time. On the ground, economic collapse and generational change undermined the position of authoritarian leaders. Speeches like the one by Mitterrand were significant not because they drove change, but because they signaled that European leaders were now willing to let change happen – change that might have happened much earlier if they had not propped up African Big Men with loans and military support.

In other words, while it is true that the *timing* of change was triggered by international factors, the *extent* of change was driven by domestic ones.

It is also important to keep in mind that even after 1990 the commitment of European powers to democracy in Africa has been inconsistent. Think of the role played by the French government in the Rwandan genocide, or the support of British and American administrations for the regime in Ethiopia. While the rhetoric shifted strongly in favour of democracy promotion, the reality was much more complex.

*- Are there politicians, political parties and organizations in England committed to the democratization of Africa at the end of the cold war?*

Yes. In the UK, the Westminster Foundation for Democracy was established in March 1992 and has a remit to strengthen legislatures and political parties in new democracies, initially in post-communist Europe. A little later, in 1997, the Department for International Development (DFID) was founded by the New Labour government of Tony Blair to promote sustainable development, and has invested a great deal in supporting democratic processes as part of this mission.

However, it is important that where the United Kingdom government is concerned, these commitments are always in competition with other priorities. Strengthening democracy and human rights abroad is one goal, but so is national security and access to natural resources. When promoting democracy does not clash with those other goals, the UK has done a great deal of good work around the world. But when promoting democracy might clash with other priorities, as in Saudi Arabia, it is often sacrificed, leading to accusations of inconsistency and hypocrisy.

*- Do you see any phases in the democratization process in Africa since 1990?*

It is hard to speak of distinct phases because there is considerable overlap. However, I think we can talk about a first phase from around 1988 to 1991 in which authoritarian leaders were perhaps more complacent about the prospects for defeat. That ended with the victory of opposition parties in Benin and Zambia. Thereafter, opposition leaders quickly learned how to manipulate elections and keep themselves in power.

This second phase was distinctive because we began to see the emergence of “elections without choice” in which the opposition rarely won. However, strong international and domestic support for democratization continued to lead to new openings and so Africa continued to see small improvements in the overall quality of democracy until about 2006.

From 2006 onwards, authoritarian leaders began to reassert control and as a result the quality of civil liberties and political rights started to decline. According to Freedom House, the US think tank, this third phase of democratic backsliding has lasted for ten years and shows no signs of ending anytime soon.

It has been driven by a number of different factors – the ability of authoritarian leaders to work out how to rig elections and get away with it, the greater willingness of the United States to tolerate democratic abuses in return for support in the war-on-terror, the emergence of new partners such as China, who are willing to work with African governments without making demands about respect for human rights, and most recently the election of Donald Trump. Taken together, these trends have made it easier to sustain authoritarian rule.

The question is what comes next – if we are to have a fourth phase characterized by democratic renewal, opposition parties will need to learn from each other about how to protect elections, and a much greater number of Africa’s international partners will need to start putting democracy – rather than themselves – first.

*- Does the "embezzlement of electoral processes" (in French “détournement d'un processus électoral”) correspond to a criterion for distinguishing undemocratic regimes? more than fraud on polling day?*

As I have said above, fraud on polling day is becoming increasingly rare. One reason for this is that it is dangerous. As we have seen in both Cote d’Ivoire and Gambia, once it is clear that the opposition is heading for victory, trying to change the results at the last minute can lead to domestic conflict and rally foreign governments to the side of the opposition.

It is therefore a much better option to manipulate democracy by undermining key elements of the electoral process well in advance of polling day. If this is what is meant by “embezzlement of the electoral processes” then yes, this is a good way to identify undemocratic regimes.

We have perhaps four sets of countries in Africa right now. First, those that hold no elections at all, such as Eritrea, which we might call pure authoritarian systems.

Second, there are those states that hold elections but do so in a context in which the opposition will hardly ever win – Chad, Rwanda, Uganda, Zimbabwe and so on – which can be thought of as dominant authoritarian systems: governments that use the image of democracy to legitimate themselves, but are determined to retain power at all costs.

Then there are the countries in which the ruling party enjoys a number of advantages but opposition parties are allowed to compete more meaningfully, often called competitive-authoritarian states. Finally, there is the set of countries where things might not be perfect but there is genuine respect for civil liberties and political rights, and in which elections are usually of a good standard – Africa’s electoral democracies – including Benin, Botswana, Ghana, Namibia and South Africa.

The big question for the future is whether we will see more countries moving from the “closed electoral authoritarian” group to the “competitive-authoritarian” group than the other way round. This is because it is when elections are more open and opposition parties are better able to compete that we are most likely to see electoral upsets, such as the recent victories for opposition leaders in Gambia and Nigeria. As a result, the more countries we see moving up into the “competitive-authoritarian” category, the more likely political change becomes.

The problem at the minute is that the evidence suggests that in reality, most countries are moving in the other direction, becoming less democratic over time.

*Interview of Nic Cheeseman by Régis Marzin by mail between Paris and Birmingham, 16th of May 2018.*

## Interview de Nic Cheeseman par Régis Marzin

Par mail entre Paris et Birmingham, le 16 mai 2018.

Nic Cheeseman est professeur de Démocratie et de Développement international à l'Université de Birmingham. En plus de nombreux articles, il est l'auteur de '*Democracy in Africa : Successes, failures and the struggle for political reform*' (traduction RM : La démocratie en Afrique : succès, échecs et lutte pour une réforme politique') (CUP, 2015) et co-auteur avec Brian Klaas de '*How to Rig an Election*' (Traduction RM : 'Comment truquer une élection') (Yale University Press, 2018)

Nic Cheeseman, Birmingham : <http://democracyinafrica.org/> + twitter @fromagehomme

Régis Marzin, Paris : <https://regardexcentrique.wordpress.com/> + twitter @Regis\_Marzin

### La version anglaise est authentique.

- Quelles sont les principales idées concernant l'Afrique de votre dernier livre "Comment truquer une élection" ? Quelles sont les principales "stratégies utilisées par les dictateurs pour modifier le processus électoral afin de se garantir leur victoire" ?

Dans mon nouveau livre, '*How to Rig an Election*' (Traduction RM : 'Comment truquer une élection'), nous démontrons les niveaux remarquablement élevés de manipulation électorale dans les nouvelles démocraties du monde entier - y compris en Afrique. Si les élections africaines ne sont pas en moyenne pires que celles d'Asie et de l'Europe post-communiste, certains types de manipulations sont particulièrement courants en Afrique. Par exemple, environ les deux tiers de toutes les élections en Afrique comportent des niveaux significatifs d'achat de votes. Dans le même temps, environ un tiers fait apparaître une forme de violence ciblée contre des partis d'opposition ou des groupes de la société civile. Quand vous regardez à quelle fréquence ces stratégies sont utilisées, il devient facile de comprendre pourquoi les présidents africains remportent environ 9 élections sur 10 qui sont contestées.

Dans le livre, nous avons défini six stratégies de trucage différentes, que nous appelons la « boîte à outils du dictateur ». Chaque outil a ses forces et ses faiblesses, et l'importance de la boîte à outils est qu'elle permet aux dirigeants d'utiliser la stratégie qui convient le mieux à la situation. Parce que des tactiques telles que l'utilisation de niveaux élevés de violence et le bourrage des urnes le jour du scrutin sont évidentes et ont tendance à susciter des critiques internationales, les dirigeants essaient de ne pas les utiliser à moins d'y être obligés. Au lieu de cela, ils préfèrent utiliser des tactiques plus « invisibles » comme manipuler les élections à l'avance en arrangeant le fichier électoral, en délimitant les circonscriptions d'une manière qui favorise leurs députés, en utilisant les ressources de l'État pour coopter des leaders et des groupes influents, et en contrôlant les médias.

Le trucage électoral réussit le mieux quand les observateurs ne peuvent pas prouver que cela se passe réellement - en d'autres termes, quand le parti au pouvoir gagne largement, quand l'élection est « approuvée » par la communauté internationale et quand l'opposition est dans l'impossibilité d'étayer leurs affirmations selon lesquelles le processus a été truqué du début à la fin.

Le problème pour ceux d'entre nous qui se soucient de la démocratie, c'est qu'un nombre croissant de dirigeants africains ont appris comment truquer les élections de cette manière.

- L'expression 'ex-colonies françaises' est parfois utilisée quand apparaissent des constantes dans les 20 pays concernés. Est-ce que les études sur la démocratie en Afrique font apparaître des constantes sur une Afrique anglophone correspondant à un historique de colonisation puis de période post-colonial spécifique ?

On prétend parfois que les colonies britanniques se sont mieux comportées que les colonies françaises en ce qui concerne la construction de la démocratie, mais je pense que la généralisation ne résiste pas à un examen minutieux et n'est pas utile non plus. Ce qui compte moins que si un Etat africain était britannique ou français, c'est le genre de domination coloniale qu'il a connu. Le Sénégal - une colonie française - est l'un des pays les

plus ouverts et démocratiques du continent, et je crois que cela est lié au fait qu'il a connu des formes démocratiques de représentation et de participation beaucoup plus tôt que la plupart de ses voisins. C'est parce que la domination coloniale française au Sénégal a pris une forme très différente de celle, disons, du Togo. Ainsi, la puissance européenne qui a colonisé un pays est moins importante que la façon dont elle l'a fait.

Nous devons également faire attention à ne pas trop exagérer la signification de la période coloniale. Les dirigeants africains ont été capables de faire leur propre histoire et de déterminer l'avenir de leurs États et de leurs sociétés. Les dirigeants qui ont cherché à construire des systèmes politiques inclusifs, tels que Julius Nyerere en Tanzanie et Kenneth Kaunda en Zambie, ont réduit les perspectives de tension et d'instabilité ethniques. En revanche, les dirigeants qui ont manipulé les identités ethniques et utilisé des stratégies de diviser pour régner pour rester au pouvoir ont créé de nouvelles barrières à l'harmonie sociale et à la consolidation de la démocratie. Ces variations sont survenues malgré le fait que ces trois pays ont connu la domination coloniale britannique.

*- Pour l'Afrique francophone et au-delà, concernant l'introduction du multipartisme après la fin de la guerre froide, il est question du Discours de la Baule de François Mitterrand du 20 juin 1990, y-a-t-il un événement équivalent pour l'Afrique anglophone ?*

Je pense qu'en Afrique francophone et anglophone, la fin de la guerre froide a ouvert de nouvelles possibilités. Mais je ne suis pas sûr qu'il soit utile de penser à un événement spécifique qui a marqué le moment où une époque s'est terminée et une autre a commencé. À certains égards, la fin de l'interdiction de l'ANC était essentielle, tout comme l'indépendance de la Namibie. Les discours de Mitterrand et d'autres dirigeants et institutions européens ont également joué un rôle, à coup sûr. En particulier, la décision des donateurs de suspendre le financement du Kenya et du Malawi jusqu'à ce qu'ils voient des réformes de « bonne gouvernance » était critique, car elle indiquait clairement que les gouvernements africains ne pouvaient plus accéder aux ressources dont ils avaient besoin sans changer leurs systèmes politiques.

Cependant, la raison pour laquelle ces déclarations et décisions étaient significatives était qu'elles se produisaient dans le contexte des nombreux autres changements qui se produisaient en même temps. Sur le terrain, l'effondrement économique et le changement générationnel ont miné la position des dirigeants autoritaires. Des discours comme celui de Mitterrand étaient significatifs non pas parce qu'ils conduisaient au changement, mais parce qu'ils signalaient que les dirigeants européens étaient maintenant prêts à laisser le changement se produire - un changement qui aurait pu se produire beaucoup plus tôt si les Grands Hommes Africains n'avaient pas été soutenus par des prêts financiers et un soutien militaire.

En d'autres termes, s'il est vrai que le moment du changement a été déclenché par des facteurs internationaux, l'ampleur du changement a été déterminée par les facteurs nationaux.

Il est également important de garder à l'esprit que même après 1990, l'engagement des puissances européennes en faveur de la démocratie en Afrique a été incohérent. Pensez au rôle joué par le gouvernement français dans le génocide rwandais, ou au soutien des administrations britanniques et américaines au régime éthiopien. Alors que la rhétorique s'est fortement déplacée en faveur de la promotion de la démocratie, la réalité était beaucoup plus complexe.

*- Y-a-t-il en Angleterre des personnalités politiques, des partis politiques, des organisations, qui se sont engagés-e-s pour la démocratisation de l'Afrique à la fin de la guerre froide ?*

Oui. Au Royaume-Uni, la Westminster Foundation for Democracy a été créée en mars 1992 et a pour mission de renforcer les institutions parlementaires et les partis politiques dans les nouvelles démocraties, d'abord dans l'Europe post-communiste. Un peu plus tard, en 1997, le ministère du Développement international (DFID) a été fondé par le gouvernement néo-travailliste de Tony Blair pour promouvoir le développement durable et a beaucoup investi pour soutenir les processus démocratiques dans le cadre de cette mission.

Cependant, il est important que, en ce qui concerne le gouvernement du Royaume-Uni, ces engagements soient toujours en concurrence avec d'autres priorités. L'un des objectifs est de renforcer la démocratie et les droits

humains, mais la sécurité nationale et l'accès aux ressources naturelles l'est tout autant. Lorsque la promotion de la démocratie ne se heurte pas à ces autres objectifs, le Royaume-Uni a fait beaucoup de bon travail dans le monde. Mais lorsque la promotion de la démocratie risque de se heurter à d'autres priorités, comme en Arabie saoudite, elle est souvent sacrifiée, conduisant à des accusations d'incohérence et d'hypocrisie.

*- Est-ce que vous constatez ou non des phases dans le processus de démocratisation de l'Afrique depuis 1990 ?*

Il est difficile de parler de phases distinctes parce qu'il y a de considérables chevauchements. Cependant, je pense que nous pouvons parler d'une première phase, de 1988 à 1991, où les dirigeants autoritaires acceptaient peut-être mieux les perspectives de défaite. Cela a pris fin avec la victoire des partis d'opposition au Bénin et en Zambie. Par la suite, les dirigeants de l'opposition ont rapidement appris à manipuler les élections et à rester au pouvoir.

Cette seconde phase a été particulière car nous avons commencé à voir émerger des « élections sans choix » dans lesquelles l'opposition a rarement gagné. Cependant, un fort soutien international et national en faveur de la démocratisation a continué d'ouvrir de nouvelles perspectives. L'Afrique a donc continué d'enregistrer de légères améliorations de la qualité globale de la démocratie jusqu'en 2006 environ.

À partir de 2006, les dirigeants autoritaires ont commencé à réaffirmer le contrôle et, par conséquent, la qualité des libertés civiles et des droits politiques a commencé à décliner. Selon Freedom House, le groupe de réflexion américain, cette troisième phase de recul démocratique a duré dix ans et ne montre aucun signe de fin prochaine.

Il a été motivé par un certain nombre de facteurs différents - la capacité des dirigeants autoritaires à trouver comment truquer les élections et à bien s'en sortir, la plus grande volonté des États-Unis de tolérer les abus démocratiques en échange d'un soutien dans la guerre contre le terrorisme, l'émergence de nouveaux partenaires tels que la Chine qui sont prêts à travailler avec les gouvernements africains sans exiger de respect des droits humains, et plus récemment l'élection de Donald Trump. Pris ensemble, ces tendances ont rendu plus facile le maintien d'un pouvoir autoritaire.

La question est la suivante : si nous devons avoir une quatrième phase caractérisée par un renouveau démocratique, les partis de l'opposition devront apprendre les uns des autres sur la façon de protéger les élections, et un plus grand nombre de partenaires internationaux de l'Afrique devront commencer à mettre en avant la démocratie - plutôt qu'eux-mêmes.

*- Est-ce que les « détournements des processus électoraux en amont » correspondent à un critère pour distinguer les régimes non-démocratiques ? plus que les fraudes le jour du vote ?*

Comme je l'ai dit plus haut, la fraude le jour du scrutin devient de plus en plus rare. Une raison à cela est que c'est dangereux. Comme nous l'avons vu en Côte d'Ivoire et en Gambie, une fois qu'il est clair que l'opposition se dirige vers la victoire, essayer de changer les résultats à la dernière minute peut conduire à des conflits internes et rallier des gouvernements étrangers à l'opposition.

C'est donc une bien meilleure option pour manipuler la démocratie de saper les éléments clés du processus électoral bien avant le jour du scrutin. Si c'est ce que l'on entend par « détournement des processus électoraux » alors oui, c'est un bon moyen d'identifier les régimes non-démocratiques.

Nous avons peut-être quatre ensembles de pays en Afrique en ce moment. Premièrement, ceux qui n'organisent aucune élection, comme l'Érythrée, que nous pourrions appeler de purs systèmes autoritaires. Deuxièmement, il y a les États qui organisent des élections, mais dans un contexte où l'opposition ne gagnera pratiquement jamais - le Tchad, le Rwanda, l'Ouganda, le Zimbabwe, etc. - qui peuvent être considérés comme des systèmes autoritaires dominants: les gouvernements qui utilisent l'image de la démocratie pour se légitimer, mais sont déterminés à conserver le pouvoir à tout prix.

Ensuite, il y a les pays dans lesquels le parti au pouvoir jouit de nombreux avantages, mais les partis d'opposition sont autorisés à rivaliser de manière plus significative, souvent appelés États compétitifs-autoritaires. Enfin, il y a un ensemble de pays où les choses ne sont peut-être pas parfaites mais où les élections

sont généralement d'un bon niveau - les démocraties électorales africaines – parmi lesquelles le Bénin, le Botswana, le Ghana, la Namibie et l’Afrique du Sud.

La grande question pour l'avenir est de savoir si nous verrons plus de pays passer du groupe « autoritaire électoralement fermé » au groupe « compétitif-autoritaire » que l'inverse. C'est parce que c'est lorsque les élections sont plus ouvertes et que les partis d'opposition sont plus compétitifs que nous sommes le plus susceptibles de voir des bouleversements électoraux, comme les récentes victoires des dirigeants de l'opposition en Gambie et au Nigeria. En conséquence, plus nous voyons de pays passer dans la catégorie «compétitive-autoritaire », plus le changement politique est probable.

Le problème actuel est que les preuves suggèrent qu'en réalité, la plupart des pays évoluent dans l'autre sens, devenant moins démocratiques avec le temps.

*Interview de Nic Cheeseman par Régis Marzin par mail entre Paris et Birmingham, le 16 mai 2018.*