

**POUVOIRS ET ETATS
EN AFRIQUE FRANCOPHONE**

Faculté des sciences juridiques et politiques de Dakar
Centre toulousain d'histoire du droit et des idées politiques

DROIT SENEGALAIS

n° 9 - 2010

POUVOIRS ET ETATS EN AFRIQUE FRANCOPHONE

**sous la direction de Mamadou Badji,
Olivier Devaux
et Babacar Gueye**

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Copyright et diffusion : 2010

**Presses de l'Université
Toulouse I Capitole
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex**

ISSN : 1958-3419

ISBN : 978-2-36170-011-9

REVUE DROIT SENEGALAIS

Directeur de publication : M. le doyen de la Faculté des sciences juridiques et politiques

Comité scientifique :

- Ndiaw DIOUF
- Mamadou BADJI
- André CABANIS
- Abdoullah CISSE
- Aminata CISSE NIANG
- Olivier DEVAUX
- Madjiguène DIAGNE
- Françoise DIENG
- Seydou DIOUF
- Alioune Badara FALL
- Ismaïla Madior FALL
- Babacar GUEYE
- Ibrahima LY
- El Hadj MBODJ
- Isaac Yankhoba NDIAYE
- Paul NGOM
- Abdoulaye SAKHO
- Alioune SALL
- Moussa SAMB
- Sylvain SANKALE
- Filiga-Michel SAWADOGO
- Joseph ISSA-SAYEGH
- Amsatou SOW SIDIBE
- Demba SY
- Samba THIAM

Comité de lecture :

- MM. les professeurs Mamadou BADJI
- André CABANIS
- Françoise DIENG

- Alassane KANTE
- Ibrahima LY
- Michel Louis MARTIN
- Demba SY

TABLE DES MATIERES

PREFACE par Ndiaw Diouf et Bruno Sire.....	13
DISCOURS D'ACCUEIL par Ndiaw Diouf.....	17
PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE DU COLLOQUE par Mamadou Badji.....	21
PRESENTATION DE L'ECOLE DOCTORALE par Sidy Nar Diagne.....	27
APPROCHES HISTORIQUES	
LE CHEF D'ETAT DANS LES REGIMES POLITIQUES AFRICAINS : MIROIR DES MODES TRADITIONNELS D'EXERCICE DU POUVOIR POLITIQUE par Mamadou Badji.....	33
L'ARGUMENT ECONOMIQUE COMME JUSTIFICATION DE L'ETAT COLONIAL ; L'ANALYSE D'UNIVERSITAIRES FRANÇAIS PENDANT LA PREMIERE MOITIE DU XX ^{ème} SIECLE par Olivier Devaux	67

Table des matières

ENGAGEMENT ET DESENGAGEMENT DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE EN FRANCE : FLUX ET REFLUX DU XVII ^e AU XXI ^e SIECLE par André Cabanis.....	79
DEUX MANIFESTATIONS PRECOCES DE L'INDEPENDANCE DES HABITANTS DE SAINT-LOUIS DU SENEGAL par Sylvain Sankalé.....	101
ANALYSES CONTEMPORAINES	
L'ELECTION COMME MODE DE (RE) FONDATION DU POUVOIR D'ETAT EN AFRIQUE par Lebris Gustave Bitjoca.....	145
DROIT ET LANGUES AU SENEGAL. LES MYTHES FONDATEURS DE L'UNILINGUISME D'ETAT A L'EPREUVE DES FAITS ET DES EXIGENCES DE L'ETAT DE DROIT par Fatou Kiné Camara.....	185
CONFLICTUALITE DES POUVOIRS ET FRAGILISATION DE L'ETAT EN AFRIQUE FRANCOPHONE : ESSAI D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE par Amadou Sarr Diop.....	241
LES COUPS D'ETAT EN AFRIQUE ENTRE LEGALITE ET LEGITIMITE par Babacar Gueye.....	259
L'ETAT FACE AU POUVOIR DES EGLISES EVANGELIQUES EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE	

Table des matières

DU CONGO. ANALYSE D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE par Camille Kuyu.....	279
LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT EN AFRIQUE* par Amadou Tidiane Ly.....	293
CONSTITUTIONNALISME ET POUVOIR MILITAIRE EN AFRIQUE FRANCOPHONE AUJOURD'HUI par Michel Louis Martin.....	341
RAPPORT DE SYNTHÈSE par André Cabanis.....	365

PREFACE

par Ndiaw Diouf,
doyen de la Faculté des sciences juridiques et politiques
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar
et Bruno Sire,
président de l'Université Toulouse I Capitole

Depuis la transformation de la revue *Droit sénégalais* en 2005, dès lors qu'il a été décidé de la vouer à la publication des actes du colloque tenu chaque année à Dakar sur un thème intéressant les juristes, mais aussi les économistes, les sociologues, les philosophes... les numéros se sont enchaînés avec une parfaite régularité sur des thèmes susceptibles de correspondre à ces approches diversifiées : « De la justice coloniale aux systèmes judiciaires africains contemporains », « L'administration d'hier à demain en Afrique francophone », « La codification juridique dans les pays francophones » et « Droit, politique et religion ».

Le thème retenu cette année répond aux mêmes exigences, peut-être même mieux que les précédents dans sa sobriété et par les perspectives qu'il ouvre : « Pouvoirs et Etats en Afrique francophone ». Les juristes ne pouvaient que se retrouver autour d'une réflexion sur l'Etat dont le rôle fait actuellement l'objet de toutes sortes de discussions portant notamment sur l'étendue de son champ d'action légitime, sur la nécessité pour lui de remplir prioritairement ses fonctions régaliennes et sur les modalités de prise

de relais par l'initiative privée de certaines de ses interventions désormais considérées comme superfétatoires. La règle de droit s'en trouve profondément perturbée. Les frontières entre les disciplines juridiques et d'abord entre le droit public et le droit privé, se déplacent. C'est à un grand *aggiornamento* que chacun est appelé, *volens nolens*.

Ceux qui ont participé à ce colloque ont pleinement joué le jeu de l'accueil des nouvelles tendances, sans état d'âme, ni vaine nostalgie. La science juridique doit s'adapter aux valeurs véhiculées par la mondialisation, sans pour autant s'interdire quelques salubres remises en cause des modes du moment. Le droit international d'abord, avec la prise en compte de rapports de force où les souverainetés nationales ne bénéficient plus de leur monopole traditionnel mais doivent s'accommoder de l'irruption d'acteurs jusqu'alors inconnus ou discrets. Le droit constitutionnel ensuite, dont il a naturellement beaucoup été question au cours de ces journées, pour en célébrer la montée en puissance mais aussi pour en dénoncer les lacunes et les violations. Le droit public en général, avec les nouveaux partenariats public-privé. Il n'est jusqu'aux privatistes qui ne soient invités à participer à la réflexion sur les évolutions récentes, en général bénéficiaires du mouvement de privatisation, parfois dépossédés lorsque se fait jour une certaine tendance à la rétractation du droit.

Les autres disciplines ne pouvaient être en reste sur un tel sujet, que ce soit par leurs communications ou par leurs interventions au cours des débats. Les historiens bien sûr ont été invités à apporter leur contribution à une controverse désormais classique et portant sur les modalités d'apparition de l'Etat dans ce continent africain longtemps quasi entièrement dominé par la colonisation. L'héritage de cette période est lourd et personne ne le conteste. Parmi les principaux reproches adressés à l'ancienne métropole figurent des frontières fixées sans trop tenir compte des implantations ethniques et des habitudes de vivre ensemble, ces dernières puisées dans une histoire parfois très ancienne. En même temps, l'on sait bien la difficulté de remettre en cause ces limites si artificielles soient-elles, sauf à risquer

Préface

de déclencher des affrontements dont nul ne sait jusqu'où ils pourraient aller.

Héritage de l'histoire également, plongeant ses racines dans des traditions ancestrales : ces solidarités familiales, villageoises, claniques qui font la cohésion des sociétés africaines mais qui s'accommodent mal de la défense d'un intérêt général abstrait en principe inséparable de l'affirmation des institutions étatiques. Ici l'histoire retrouve le droit avec cette tension souvent constatée entre d'une part des coutumes et des pratiques traditionnelles auxquelles les populations demeurent attachées et d'autre part des modèles étrangers, imposés dans le cadre d'un mimétisme juridique que beaucoup critiquent mais que certains considèrent comme un élément de modernité. Les historiens du droit ont leur place dans ce débat.

Sociologues, ethnologues et philosophes sont régulièrement conviés à participer à ce colloque. Un sujet sur les rapports entre l'Etat et le pouvoir ne pouvait les laisser indifférents et ils étaient au rendez-vous. On a retrouvé avec eux le souci de la rigueur épistémologique et de la précision des notions, particulièrement utile sur des questions comme celles de la conflictualité des pouvoirs et de la fragilisation de l'Etat. La question de la non pertinence du concept d'Etat en Afrique a été posée par tous et finalement écartée par beaucoup. Pour autant, l'on tend à penser que la greffe n'a pas complètement réussi. Ce n'est pas une raison, à la suite des théoriciens de la victimisation, pour sombrer dans un « afro pessimisme » paralysant. Chacun s'accorde sur l'utilité d'études finement menées sur les crises actuelles et sur les rapports de pouvoir au sein des structures étatiques.

Comme il se doit dans un colloque pluridisciplinaire, le débat sur ces questions décisives ne s'est pas borné aux spécialistes des disciplines littéraires. Juristes et politologues les ont rejoints pour s'interroger sur ce phénomène des coups d'Etat militaires que l'on croyait avoir conjuré avec le processus de démocratisation. Leur retour en force, parfois légitimé par une caution populaire toujours suspecte en ces matières mais dont il faut parfois se résigner à reconnaître l'authenticité, pose des questions délicates auxquelles chacun s'est employé à apporter des réponses. C'est une justice à

rendre aux organisateurs de ces rencontres comme aux participants que de souligner que, sur ces problèmes sensibles entre tous, les débats ont toujours été fondés sur une volonté de convaincre et d'échanger, non de persuader, *a fortiori* d'imposer. Au surplus, le fait que le colloque se tienne au Sénégal, à peu près le seul pays du continent à avoir été épargné par la tentation d'une irruption des militaires dans le débat politique, a contribué à sa sérénité.

C'est la deuxième fois que les signataires de ces lignes se retrouvent pour préfacier une nouvelle livraison de la revue *Droit sénégalais*. Ils peuvent porter témoignage qu'au-delà des changements de responsables à la tête des deux établissements universitaires, dakarois et toulousain, qui patronnent cette série de colloques, l'appui officiel n'a jamais fait défaut aux organisateurs. Il ne leur manquera pas non plus dans l'avenir. Par rapport aux objectifs actuels des autorités nationales en matière scientifique, avec la tendance à favoriser les recherches collectives, internationales, mêlant des approches et des générations différentes, ces rencontres ont ouvert des voies encore peu explorées lorsqu'elles ont débuté. Les audits, les évaluations actuellement si à la mode dans le monde académique leur ont rendu justice.

Des renforts extérieurs sont venus compléter les moyens mis à disposition par les institutions partenaires, notamment ceux de l'Agence universitaire de la francophonie, grâce à une articulation avec les nouvelles formations de troisième cycle récemment mises en place. Un élargissement par des délégations venues d'autres pays voisins, en l'occurrence cette année de République démocratique du Congo, témoigne d'une volonté d'ouverture louable. La détermination pour l'année prochaine d'un thème fédérateur et ancré dans l'actualité, celui lié aux conflictualités de ce début de troisième millénaire, laisse bien augurer de la pérennité de ces rencontres.

DISCOURS DE BIENVENUE

**par Ndiaw Diouf,
doyen de la Faculté des sciences juridiques et politiques
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar**

Monsieur l'Assesseur,
Madame, Messieurs les chefs de département,
Chers collègues,
Chers étudiants,
Distingués invités,

C'est pour moi un honneur et un grand plaisir de vous souhaiter, au nom du personnel enseignant ainsi que du personnel administratif, technique et de service de la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop, la bienvenue dans cette salle de visioconférence de l'UCAD II qui doit abriter cette manifestation scientifique si importante pour notre communauté.

Vous me permettrez, avant tout, d'adresser nos sincères remerciements à nos collègues venus de Toulouse qui, malgré l'intense activité liée à la vie de chercheur, ont bien voulu effectuer le déplacement de Dakar pour partager avec nous leurs expériences et leurs savoirs sur la dialectique « Etats et pouvoirs en Afrique ». Je vous souhaite, mesdames et messieurs, un agréable séjour parmi nous.

Je voudrais ensuite transmettre mes chaleureuses félicitations aux organisateurs de ce colloque qui, grâce à leurs efforts et à leur détermination, ont fait de cette manifestation, l'un des rendez-vous

scientifiques les plus importants de notre Faculté ; la place de cet évènement dans la vie de notre établissement témoigne de l'excellence des rapports qui nous lient à l'université de Toulouse.

Mesdames et Messieurs les organisateurs, vous avez droit à nos félicitations pour au moins deux raisons :

La première raison tient au fait qu'un tel colloque contribue à nourrir la réflexion sur des thèmes d'actualité qui interpellent tous les segments de la société. Cette année vous donnez l'occasion aux chercheurs, aux enseignants et aux autres personnes ressources invitées, de confronter et de partager leurs expériences et leurs connaissances sur la dialectique « pouvoirs et Etats en Afrique ». Vous me permettrez de rappeler, Mesdames et Messieurs, qu'au-delà des enseignements, l'universitaire doit assumer une mission citoyenne qui le conduit très souvent à éclairer les citoyens, voire les autorités publiques sur les questions de l'heure et à servir d'instrument d'aide à la prise de décision. Il est vrai que, juridiquement, les éclairages donnés et les avis émis ne lient pas les décideurs ; mais il ne fait aucun doute qu'ils contribuent, de manière significative, à l'orientation et à l'élaboration des politiques publiques.

Ce colloque s'analyse également comme un complément indispensable des cours dispensés dans les amphis ; la présence massive des étudiants dans cette salle en est une parfaite illustration.

Vous participez par là, Mesdames et Messieurs, à l'enracinement de la culture du débat dans notre institution. Je vous exhorte à persévérer dans cette voie et à perpétuer cet exercice hautement intellectuel.

Mesdames, Messieurs, je suis persuadé que le thème choisi cette année va avoir un rayonnement qui dépasse l'Université ; en effet dialectique « Etats/pouvoirs » intéresse tous les citoyens car la manifestation du pouvoir et de ce monstre froid pour parler comme Bakounine est perceptible quelle que soit votre sphère d'activité. L'Etat et son pouvoir nous étouffent et nous protègent à la fois dit-on.

La deuxième raison est liée à la pertinence et à l'actualité du thème choisi. En effet, la dialectique du commandement et de l'obéissance qui caractérise tout rapport social, pour reprendre la

Discours de bienvenue

formule de Georges Burdeau, a toujours intéressé les chercheurs qui ne cessent de se poser la question de savoir « qui doit commander et pourquoi lui obéir »? Le pouvoir faisant peur, comme disait Montesquieu, la préoccupation fondamentale était alors de lui chercher le meilleur encadrement juridique afin de combattre l'arbitraire qui a longtemps caractérisé son exercice. La quête inlassable d'un système de protection de l'homme contre les excès du pouvoir monarchique a permis d'aboutir à une situation où le pouvoir ne s'exerce plus selon la volonté du prince, mais selon les règles élaborées au nom de l'Etat et admises par le peuple souverain.

Transposée en Afrique, une étude de la dialectique « pouvoirs et Etats » présente un intérêt particulier en raison des difficultés d'institutionnalisation et d'encadrement juridique du pouvoir dans cette partie du monde. En effet, le rapport entre l'Etat et le pouvoir a connu et connaît malheureusement encore une évolution en « dents de scie », caractérisée par de fréquentes remises en cause de l'ordre établi au nom de l'Etat. Cette instabilité qui caractérise la gestion du pouvoir étatique, comme en témoignent les nombreux coups d'Etats, les rébellions armées, les changements de régime contraires à l'ordre constitutionnel et les tentatives d'accaparement du pouvoir compromettent le redressement des économies et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Il faut cependant se garder de verser dans l'afro pessimisme ; il y a lieu de relever quelques efforts et progrès qui sont constatés çà et là et qui suscitent l'espoir de plus d'un observateur. Il suffit, pour s'en convaincre, de songer au cas de la Guinée qui, après avoir connu une période on ne peut plus incertaine, est en passe de renouer avec la crédibilité et la stabilité politique. D'autres pays suivront ; j'en suis convaincu.

Mesdames et Messieurs, le thème choisi revêt une importance capitale dans ce contexte où l'on assiste à l'émergence d'organisations d'intégration économique régionale. En effet, pendant longtemps, l'exercice du pouvoir posait en Afrique, la question des rapports entre l'Etat et les collectivités locales grâce à l'avènement de la politique de décentralisation. Cette politique a amené l'Etat, non sans quelques

hésitations, selon le contexte considéré, à partager ses compétences avec la périphérie. Cette donne a mis en lumière le slogan du « moins d'Etat et mieux d'Etat » ou encore du « moins d'Etat et plus d'acteurs locaux » dans la gestion du pouvoir. Sans pour autant remettre en cause cette donne politique nationale, il y a lieu de prendre en compte le rôle des organisations d'intégration économique dans ce domaine hautement sensible. S'analysant comme étant des organisations supranationales, leur avènement replace le rapport entre le pouvoir et l'Etat au cœur de l'actualité. En effet, il se pose dans beaucoup de domaines économiques surtout, la question de savoir quel est le niveau le plus pertinent de prise de certaines décisions : est-ce le territoire national ? Est-ce la sphère sous-régionale, voire continentale ? Quel doit être le rôle des Etats ? Et quelle doit être la marge de manœuvre des Etats ? Autant de questions qui retardent ou bloquent le processus d'harmonisation des législations dans plusieurs secteurs économiques. Il se pose alors la question de la redéfinition du rôle ou de l'usage des pouvoirs étatiques dans certains domaines, qui relevaient jadis de son monopole exclusif. Vos travaux apporteront sans doute des éclairages concernant cette tendance contemporaine des rapports entre l'Etat et les organisations d'intégration à propos de l'exercice du pouvoir surtout économique.

J'invite les membres du comité d'organisation et du comité scientifique à tout mettre en œuvre afin que, de ce colloque, se dégagent des pistes de réflexion assez intéressantes sur cette question qui préoccupe plus d'un Africain.

En espérant que les participants nous gratifieront, comme par le passé, de communications de haute facture, je souhaite plein succès à ces travaux.

Je vous remercie de votre aimable et patiente attention.

PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE DU COLLOQUE

**par Mamadou Badji,
professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar**

Monsieur le vice-président de l'Université Toulouse 1 Capitole,
Monsieur le doyen de la Faculté des sciences
juridiques et politiques de l'UCAD,
Monsieur le chargé de mission Afrique
auprès du président de l'Université Toulouse 1 Capitole,
Monsieur le chef des services administratifs
de la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'UCAD,
Mesdames, Messieurs,
Chers collègues,
Chers étudiants,

Nos journées scientifiques marquent une étape, décisive, d'une collaboration qui se porte bien. En effet, avec le soutien des instances académiques de Toulouse et de Dakar, nos deux Facultés se sont attachées à développer, au cours des années et dans le cadre d'accords universitaires successifs, des échanges fructueux, tant sur le plan académique que scientifique. Aujourd'hui, ces opérations ont pris les formes d'un partenariat fécond. La qualité de la relation nouée avec les collègues toulousains n'y est évidemment pas étrangère, comme la satisfaction de les voir s'engager résolument dans le développement institutionnel de nos structures de recherche.

Mamadou Badji

Avec l'aide des professeurs André Cabanis, Michel Louis Martin et Olivier Devaux, une très forte impulsion a été donnée à des projets partagés de recherche. Ainsi, poussées par cet élan, nos deux institutions ont, par divers apports, accédé à la demande des animateurs de la coopération universitaire entre Dakar et Toulouse de manifester, par un esprit institutionnel, le respect de la continuité d'une action collective qui porte de beaux fruits.

L'organisation de journées scientifiques communes, depuis bientôt une décennie, s'inscrit parfaitement dans ce cadre, étant estimé par ailleurs que, de la sorte, les participants pourront, au-delà de leurs champs disciplinaires, se parler, « communier ».

Au demeurant, si la tenue de notre colloque s'inscrit remarquablement dans une tradition d'échanges entre Toulouse et Dakar déjà ancienne, elle n'en garde pas moins une certaine particularité. C'est que cette année, notre manifestation scientifique se déroule dans un contexte marqué par la célébration du cinquantenaire des indépendances africaines. Moment ne peut donc être plus propice que celui-ci pour scruter l'évolution des Etats, appeler une réflexion globale sur les sociétés africaines. En effet, écrit le sociologue Guy Rocher dans son *Introduction à la sociologie générale*, « la société est historique. Elle est constamment engagée dans un mouvement historique, dans une transformation d'elle-même, de ses membres, de son milieu, des autres sociétés avec lesquelles elle est en rapport. Elle suscite, subit ou accueille sans cesse des forces externes ou internes, qui modifient sa nature, son orientation, sa destinée »¹.

Une telle réflexion est inéluctable dans la mesure où les figures de l'Etat en Afrique sont marquées par l'absence ou la faible institutionnalisation du pouvoir. Par ailleurs, les pôles de stabilité qu'étaient certains pays d'Afrique francophone, sont sous la menace de dérives autoritaires. Dans ces pays, l'heure est à la désillusion.

Les organisateurs de ce colloque international ont conscience de la nécessité d'approcher ces données. C'est pour y répondre que le thème : « Pouvoirs et Etats en Afrique francophone » a été retenu ; il

¹ G. ROCHER, *Le changement social*, t. 3, Paris, Editions HMH, 1968, p. 5.

Présentation de la problématique du colloque

se situe au carrefour de plusieurs disciplines : le droit, bien sûr, mais également l'anthropologie du droit, l'économie, l'histoire du droit, des institutions et des idées politiques, la sociologie, la philosophie, etc.

Certes, ce thème peut se révéler par trop rébarbatif, mais il s'agit de comprendre que les phénomènes de pouvoir sont présents dans toutes les sociétés, des unités les plus modestes aux Empires les plus vastes, et, malgré le reflux du rôle de l'Etat, perceptible un peu partout, la présence de la puissance publique est encore souhaitée, voire sollicitée sur un large domaine d'intervention.

En fait, il s'agit de scruter l'intersection de ces deux concepts et d'analyser les rapports qu'ils peuvent développer sur une base mêlant rivalités et convergences.

Nos journées scientifiques vont donc ouvrir des débats nombreux.

Le pouvoir prend des formes de plus en plus diverses, fondées sur des légitimités ethniques ou religieuses, sur des justifications économiques ou sociales, voire sur des complicités délinquantes ou terroristes. Cette multiplication de pouvoirs multiformes menace la puissance de l'Etat comme en témoigne le nouveau visage de la société internationale depuis la fin de l'ordre bipolaire : désormais, à côté des souverainetés étatiques qui contrôlent encore la plus grande partie du territoire de la planète, s'implantent, dans les interstices, des zones grises mal contrôlées par des autorités gouvernementales en position précaire et par des confédérations mafieuses tantôt complices, tantôt rivales.

Parmi les institutions internationales qui parvenaient autrefois à structurer à peu près le monde, se glissent désormais tout un ensemble d'organisations gouvernementales et non-gouvernementales, bénéficiant parfois d'une reconnaissance plus ou moins officielle, se réclamant de nobles idéaux qui dissimulent dans certains cas des intérêts moins purs ou des idéologies médiocrement pacifiques.

Ces tensions et ces oppositions se retrouvent au niveau national. Longtemps considéré comme bénéficiant du « monopole de la violence légitime », pour reprendre une formule classique de la

science politique, l'Etat se voit confronté à toutes sortes de pouvoirs rivaux à la légitimité parfois fort contestable. Les entreprises, les structures associatives, les Eglises, certains groupes informels réclament leurs parts de responsabilité. La réhabilitation des valeurs du libéralisme économique incite les pouvoirs publics à réduire le champ de leurs interventions et à se concentrer sur leurs missions traditionnelles. Les règles de la bonne gouvernance conduisent à faire une place de plus en plus importante à une large concertation, associant le maximum d'interlocuteurs possible. En même temps, comme lors de la récente crise financière, c'est vers l'Etat que l'on se tourne tout naturellement pour résoudre les problèmes imputables aux imprudences de certains acteurs privés.

Toutes ces questions se posent dans le monde entier. Toutefois, elles prennent des connotations et des formes particulières en Afrique, notamment, dans sa partie francophone. Ici, une tendance lourde saute aux yeux : l'impasse des processus démocratiques et la montée en puissance de régimes qui ne sont ni des dictatures militaires, ni vraiment des démocraties parlementaires. En vérité, la plupart des régimes en place évoluent dans une sorte de zone grise entre guerre et paix ; ils sont en proie à une insécurité permanente qui met en péril non seulement l'Etat, mais aussi les structures de l'administration. Le terme « d'anocracies », que l'on retrouve chez les chercheurs américains recouvre en fait cette réalité, dans la mesure où il désigne des Etats caractérisés par la faible institutionnalisation du pouvoir, le développement de la corruption, l'inexistence d'une autorité centrale, sinon purement formelle (exemple de la République centrafricaine), etc.

Mais, il est une autre question qui se pose avec acuité en Afrique, celle par exemple tenant au rôle de l'administration. Il est en effet habituel de la part des experts extérieurs, armés de plans de redressement stéréotypés, de souhaiter la réduction du nombre des fonctionnaires et de réclamer la remise en cause de nombreux programmes gouvernementaux, y compris dans le domaine social.

D'autres analyses conduisent au contraire à conclure à un rôle trop modeste de l'Etat, ce qui conduit à tenter sa réhabilitation et sa

Présentation de la problématique du colloque

plus grande efficacité (« moins d'Etat, mieux d'Etat »), sur une base de lutte contre la corruption, de meilleure transparence dans la prise de décision et de défense de l'intérêt général...

C'est dire que les débats qu'inévitablement ce colloque est appelé à susciter, risquent d'être, sinon fracassants, du moins animés. On peut du reste le souhaiter et l'expérience des années précédentes, tant pour ce qui est des propos tenus oralement que des publications qui en ont chaque fois résulté, conduit à n'avoir aucune inquiétude quant à l'intérêt passionné que va susciter le thème choisi.

Je vous remercie.

PRESENTATION DE L'ECOLE DOCTORALE

**par Sidy Nar Diagne,
enseignant à la Faculté de droit de l'UCAD,
assistant du directeur de l'Ecole doctorale JPEG
(le professeur Abdoulaye Sakho)**

Monsieur le professeur Devaux, chargé de mission Afrique
de l'Université Toulouse 1 Capitole,
Monsieur le doyen de la Faculté des sciences
juridiques et politiques UCAD,
Mesdames, Messieurs les professeurs de l'UCAD,
Messieurs les professeurs de l'Université Toulouse 1 Capitole,
Chers collègues,
Chers doctorants,

Permettez-moi au nom de monsieur le directeur de l'école doctorale sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion, le professeur Abdoulaye Sakho, empêché -il participe à un colloque international à l'étranger- de magnifier cette belle collaboration avec entre la FSJP et l'université Toulouse 1 Capitole.

Je sais que je ne pourrai pas être aussi pertinent que le professeur Sakho mais je vais essayer de vous transmettre son message. Monsieur le professeur Badji, le directeur de l'école doctorale JPEG m'a dit de vous délivrer ses félicitations pour la pérennité de l'organisation de ce colloque ; ce colloque qui s'inscrit dans le cadre de l'animation scientifique de notre école doctorale.

Sidy Nar Diagne

Dans le cadre de ses activités scientifiques, l'école doctorale organise chaque année des colloques, séminaires et conférence interdisciplinaires pour assurer une bonne formation de ses doctorants. Je vous en fais une présentation

Avant la réforme LMD, la préparation du doctorat se faisait dans des formations de troisième cycle et au sein d'équipes et de laboratoires isolés. Il n'y avait pas de synergie entre les différentes formations de 3^e cycle et les différents laboratoires. Ceci avait pour conséquence de mauvaises conditions d'accueil et d'encadrement des étudiants et une massification des étudiants dans les 3^{es} cycles. Avec la réforme, la préparation du doctorat se fait dans les formations doctorales de 3^e cycle et dans les laboratoires regroupés en école doctorale.

Une école doctorale est donc le regroupement des formations doctorales (3^e cycle) ainsi que des équipes de recherche et laboratoires qui animent ces formations doctorales. Elle a pour rôle d'organiser la formation des doctorants, d'assurer la coordination entre les différentes équipes et laboratoires de recherche membres de l'école doctorale et d'offrir aux doctorants une ouverture internationale et la possibilité de faire un stage professionnel.

L'Ecole doctorale présente plusieurs avantages : elle permet des échanges intellectuels de discipline à discipline ; elle favorise la pluridisciplinarité ; elle permet également le développement des relations institutionnelles ; enfin elle favorise la création de structures fédératives dans lesquelles les spécialistes de différentes disciplines peuvent cohabiter et collaborer avec des moyens communs.

Pour terminer cette présentation, je dirai que dans l'école doctorale il y a la simplification de l'architecture des études doctorales, la fixation de la durée de la préparation d'une thèse de doctorat, l'introduction des enseignements, séminaires et ateliers dans la préparation du doctorat, la mise en place de nouvelles conditions d'admission en doctorat, la mise en place de nouvelles conditions de soutenance d'une thèse et la mise en place de la charte des thèses.

Je ne saurai terminer mes propos sans parler du thème retenu cette année : « Pouvoirs et Etats en Afrique francophone », thème qui

Présentation de l'école doctorale

investit plusieurs champs de réflexion et nous invite à une collaboration entre historiens du droit, publicistes et privatistes et je sais, au regard de la qualité des communications prévues, que les débats seront riches en enseignement.

Mesdames et messieurs, je voudrai maintenant au nom du directeur de l'école doctorale remercier tous les collègues et nos doctorants qui ont bien voulu participer à cette manifestation et déclarer ouverts les travaux du colloque.

Merci de votre aimable attention.

APPROCHES HISTORIQUES

**LE CHEF D'ETAT DANS LES REGIMES POLITIQUES
AFRICAINS : MIROIR DES MODES
TRADITIONNELS D'EXERCICE
DU POUVOIR POLITIQUE**

par Mamadou Badji

Il est une idée reçue que l'Afrique noire¹ est la terre d'élection du « présidentielisme », vécu comme la formule la plus répandue des régimes politiques modernes. L'idée n'est pas fausse, même s'il faut reconnaître avec le professeur G. Conac que le présidentielisme est présent partout où la constitution fait du président de la République, « la clé de voûte » des institutions, étant estimé qu'il est de la nature même du régime présidentiel d'être un « régime mixte », d'être de

¹ Le cadre général de l'étude étant les pays d'Afrique noire, envisagée comme un ensemble homogène, il n'est pas inutile de préciser que cette unité cache mal le « foisonnement des différences, la singularité originale de chaque société (qui) sont les apparences qui sautent aux yeux dès qu'on interroge la documentation ethnographique ». Cf. J.-W. LAPIERRE, *Vivre sans Etat ? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Editions du Seuil, 1977, p. 70. Toutefois, nous insistons ici sur les fondements culturels des pays considérés révélés par une analyse comparative, et qui permet d'affirmer l'existence d'une communauté culturelle.

« caractère composite »². Cela est vrai tant du présidentielisme français que des variantes africaines³ et latino-américaines⁴ de ce type de régime, en dépit des incertitudes de classification et de distinction. Mais, s'agissant plus précisément des régimes politiques africains, on sait la place qu'y tient le chef d'Etat, ce dont les corpus constitutionnels ne donnent qu'une idée imparfaite.

Celui qui décrit les conditions de fonctionnement réel des institutions, constate qu'une des « causes ataviques » de faiblesse des systèmes politico-juridiques africains réside dans le développement d'un mouvement général de plus grande affirmation du pouvoir politique : ainsi, les diverses composantes des pouvoirs législatif et judiciaire sont largement subordonnées au président de la République qui domine la vie politique nationale.

Dans la plupart des pays, la loi fondamentale ne fait qu'accentuer, par la puissance obligatoire du droit, un état de fait dont les racines plongent dans l'histoire. C'est dire l'enjeu que constitue la recherche du bon usage du chef de l'Etat⁵, ce à quoi nous nous employons ici. Il ne faut toutefois pas se dissimuler les difficultés de l'exercice, la politique étant au centre du débat. Il importe de bien situer le problème, en faisant comprendre les connexions qui relient les phénomènes politiques au droit.

Ici, le chercheur doit s'attacher à « réintroduire le Pouvoir dans la conception juridique de l'Etat »⁶, montrer que celui-ci est la source essentielle du droit, qu'il est au centre de l'univers politico-juridique,

² G. CONAC, « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », in *Le Pouvoir, Mélanges offerts à G. Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p.115.

³ D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1976, p. 15.

⁴ J. LAMBERT, « La transposition du régime présidentiel hors des Etats-Unis : le cas de l'Amérique latine », *R.F.S.P.* vol. XIII, n° 3, sept. 1963, p. 577-600.

⁵ Nous emploierons indifféremment les deux terminologies « chef d'Etat » et « chef de l'Etat », car dans notre propos, il s'agit avant tout de ne retenir que le siège de la fonction et non son champ d'action géographique.

⁶ G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. 1, Paris, 1966, p. 11.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

qu'il en est l'épicentre. Pour y parvenir, il doit avoir outre les intuitions que lui procure la science juridique, la précaution d'enrichir son étude des outils méthodologiques en provenance d'autres disciplines, de l'anthropologie politique et sociale, notamment.

Le recours à des sources classiques est toujours utile, mais nous verrons –en nous servant de la méthode que la physique thermodynamique nomme l'entropie, et par laquelle elle étudie le processus de dégradation de l'énergie- que le chef d'Etat dans les régimes politiques africains est le révélateur d'un phénomène d'entropie, en ce sens qu'il participe d'un processus de déstructuration de la société. Pour aborder le problème, nous nous attacherons à faire ressortir, d'une part, les facteurs explicatifs de l'institution du chef au regard de la tradition (I), d'autre part, la perpétuation de pratiques locales dans le cadre d'institutions importées (II).

I – Les facteurs explicatifs d'une réalité institutionnelle

Les sociétés situées entre le sud du Sahara et la grande forêt sont assez diversifiées du point de vue de leurs systèmes politiques. On peut, malgré la difficulté de dessiner les contours de chaque type, retenir un fait : les gouvernements étaient pour la plupart -et non pas « toujours » comme l'a affirmé J. Maquet⁷ par exemple- de type monarchique. Au sommet de ces structures politiques se trouvait un chef, un roi ou un empereur. Nombreuses sont alors les figures emblématiques de ces royaumes ou empires dont l'action a fortement façonné et influencé la *culture du chef*.

« Organisateur de peuples, créateur de valeurs et principal acteur de la société, le chef est considéré comme le premier interlocuteur et l'ultime recours en toutes circonstances. Chaque instant de la vie communautaire est placé sous son sceau. Il est à la fois guide politique, éminence religieuse, justicier, dépositaire de la tradition,

⁷ J. MAQUET, *Pouvoir et société en Afrique*, Paris, Editions Hachette, coll. L'Univers des Connaissances, 1970.

intercesseur entre les vivants et les morts»⁸, ce que relève le professeur P.-F. Gonidec qui, après avoir remarqué que « le droit coutumier (...) ne distinguait pas les matières de droit public et les matières de droit privé », considérait que « la chefferie⁹ traditionnelle était une institution de droit public dans la mesure où le chef exerçait une autorité sur les membres du groupe social, où il légiférait et où il rendait la justice. Mais, ajoutait-il, il intervenait aussi en matière de droit privé dans la mesure où il était le chef de terres, chargé de répartir les terres entre les familles »¹⁰.

En vérité, le chef est, « à l'instar des anciens, dont il est le digne successeur »¹¹, détenteur d'un droit sur tout, y compris sur ses sujets. Pour appréhender correctement ce phénomène, il n'est pas inutile de tenir compte des facteurs socio-économiques et culturels qui l'entourent et l'influencent. C'est pourquoi, nous proposons au départ de cette analyse un dépassement du droit positif, les contributions de cette nature étant largement disponibles¹².

⁸ S. ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2003, p. 15.

⁹ Au sens de J. LOMBARD (Cf. J. LOMBARD, *Structures de type « féodal » en Afrique noire. Etudes des dynamismes internes et des relations sociales chez les Bariba du Dahomey*, Mouton & Co, coll. Le Monde d'outre-mer passé et présent, XXVI, Paris-La Haye, 1965), la « chefferie », est « une unité politico-territoriale de dimensions généralement réduites et soumise à l'autorité d'un chef, jouissant d'une certaine autonomie vis-à-vis de son chef supérieur. Ce sens est à distinguer de celui qu'on donne couramment à ce terme, la chefferie ayant été entendue par le pouvoir colonial comme constituant l'ensemble des chefs autochtones participant à l'administration territoriale ». Toutefois, la définition proposée par cet auteur ne rend pas suffisamment compte de la nature juridique de la chefferie.

¹⁰ P.-F. GONIDEC, *Les droits africains. Evolutions et sources*, LGDJ, Bibl. africaine et malgache, Paris, 1976.

¹¹ *Ibid.*

¹² A titre d'exemple, nous renvoyons à : D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique Noire, les Etats francophones*, Pédone, Paris, 1976, et à M.-A. GLELE, « La constitution ou loi fondamentale », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 1., Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, NEA, p. 26.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

Les régimes politiques africains, en règle générale, et ceux des pays francophones, en particulier, sont classiquement décrits comme des régimes unipolaires, à tout le moins des régimes de concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme¹³. Ainsi on a pu parler, nonobstant une typologie en grande partie tirée de l'ingénierie constitutionnelle classique, de « présidentialisation » du régime, de « monocéphalisme »¹⁴ de l'exécutif, ou encore de « monocentrisme présidentiel »¹⁵.

Combinant les techniques de la constitution américaine (droit de veto) et celles de la constitution française du 4 octobre 1958 (référendum, droit de dissolution, etc.), le chef de l'Etat a eu tendance à renforcer son pouvoir, au point de se fondre avec lui¹⁶. Dans une large mesure, « il se confond avec le système politique lui-même »¹⁷. Cette suprématie constitutionnelle, quasi-bonapartiste du chef de l'Etat en Afrique francophone, ne peut donc s'expliquer seulement par le biais du positivisme constitutionnel, voire de la science politique classique. On doit tenir compte du « milieu », de l'environnement socio-culturel immédiat, dans lequel le chef d'Etat africain évolue et envisager une conciliation critique de la tradition et de la modernité.

A - L'influence de l'environnement socio-culturel sur les phénomènes politiques

Lorsque l'on décrit le fonctionnement des institutions des pays d'Afrique francophone, on ne peut qu'être frappé par la persistance

¹³ Comme le remarquait F. LUCHAIRE (in *Encyclopaedia Universalis*, 1994, p. 513), « cette concentration des pouvoirs fut facilitée par l'histoire, lorsque le chef de l'Etat a été le champion de l'indépendance ; s'opposer à lui aurait paru aller à l'encontre soit de l'indépendance nationale, soit du fondement même de l'Etat ».

¹⁴ Voir P.-F. GONIDEC, *op. cit.*

¹⁵ Voir G. CONAC, *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Economica, coll. La Vie du Droit en Afrique, Paris, 1979.

¹⁶ F. LUCHAIRE soulignait à ce propos que « le chef de l'Etat est beaucoup plus que le chef de l'exécutif : en un mot il est le pouvoir », *op. cit.*

¹⁷ G. CONAC, « Portrait du chef d'Etat », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 121.

des modes coutumiers dans la fonction actuelle de chef d'Etat. Les auteurs relèvent d'ailleurs l'existence d'indices autorisant un glissement de la présidence de la République dans les régimes politiques africains vers la consécration d'une véritable « chefferie d'Etat »¹⁸. Selon ces auteurs, les racines d'un tel phénomène sont à rechercher dans le lien qui s'établit entre la posture du chef d'Etat dans les régimes politiques en cause et la pratique politique en vigueur au sein des chefferies dites « anciennes »¹⁹. Deux théories consubstantielles l'une de l'autre viennent, en effet, corroborer cette opinion : la personnification de l'Etat et la personnalisation du pouvoir²⁰.

La théorie de la personnification du pouvoir suggère que le chef d'Etat s'identifie avec l'Etat, au point que celui-ci devient indissociable de celui-là. Le chef est l'Etat et l'Etat est le chef²¹. Cette théorie exprime donc l'incarnation humaine du Pouvoir. Alors que « la personnalisation juridique exprime l'idée de concentration, la personnification traduit celle d'identification²². C'est cette

¹⁸ G. CONAC, « Portrait du chef d'Etat », art. cit.

¹⁹ Nous suivrons ici J.-P. MAGNANT (dir.), *La chefferie ancienne (études historiques sur le pouvoir dans les sociétés précoloniales du Tchad d'après les sources orales)*. Cahiers du C.E.R.J.A.F., Presses universitaires de Perpignan, n° 5, 1994. L'Afrique noire précoloniale se caractérisait par une extrême variété de formules et d'organisations politiques. Cela a été relevé par certains auteurs qui n'ont pas hésité à montrer « la variété extrême des formules politiques des noirs, dont la fertilité d'imagination semble avoir, à cet égard, dépassé celle des Européens ». Voir à ce sujet H. DESCHAMPS, *Les institutions politiques de l'Afrique noire*, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 549, Paris, 1970 ou J. VANDERLINDEN, *Anthropologie juridique*, Paris, DALLOZ, coll. Connaissance du droit, PARIS, 1966.

²⁰ Voir G. TIXIER, « La personnalisation du pouvoir dans l'ouest africain », *RDP* 1965, p. 1129.

²¹ Sur ce point, l'on consultera avec profit l'ouvrage de S. MAPPA, *Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique (l'illusion universaliste)*, Karthala, Paris, 1998.

²² M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Bibl. africaine et malgache, Paris, 1987.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

personnification qui fait du présidentielisme le vecteur du culte du chef de l'Etat en Afrique francophone. En vérité, la théorie de la personnification du pouvoir concerne davantage le cadre dans lequel la fonction se déploie, que la fonction elle-même. Alors que la personnalisation du pouvoir est l'appropriation de la fonction, la personnification est la fusion intégrale et véritable du titulaire de la fonction, dans le support de celle-ci.

La personnalisation du pouvoir est un élément constitutif du présidentielisme, elle témoigne de la suprématie du chef de l'Etat dans les institutions²³. Mais, à la différence de la personnification qui opère une réelle sublimation de la personne détentrice du pouvoir, la personnalisation « est d'abord juridique en ce qu'elle a un fondement constitutionnel²⁴ ». De plus, la personnalisation du pouvoir postule que « l'autorité est concentrée entre les mains d'un homme selon le schéma qui se simplifie aux yeux du profane », en ce sens que cette personnalisation apparaît comme « un phénomène extérieur à l'autorité elle-même, qui permet au pouvoir de s'incarner dans la personne de son détenteur, réel ou supposé »²⁵.

La pratique historique des Etats d'Afrique francophone²⁶ illustre à merveille cette dynamique d'un pouvoir qui s'unifie, se concentre et dévalue les institutions qui comportent, juridiquement, une autorité concurrente. Les spécialistes les plus scrupuleux ont décrit les « tendances lourdes » qui se dessinaient à travers les productions nouvelles²⁷. Ils ont tous noté le renforcement progressif de l'exécutif et

²³ Voir J. OWONA, « Le pouvoir exécutif » in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 1, NEA, Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, p. 97.

²⁴ M. KAMTO, *op. cit.*

²⁵ Voir A. MABILEAU, « La personnalisation du pouvoir et ses problèmes », in *La personnalisation du pouvoir*, PUF, Paris, cité par M. MERLE, *L'Afrique noire contemporaine*, Paris, A. Colin, coll. « U », 1968.

²⁶ L'expression « Etats d'Afrique noire francophone », vise les anciens territoires français d'Afrique occidentale et centrale, et un ancien territoire belge fort intéressant pour la matière qu'il offre : la République démocratique du Congo (R.D.C.).

²⁷ Cf. A. CABANIS, M.-L. MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes*, Paris, Editions Karthala, 1999.

l'affaiblissement corollaire des composantes des pouvoirs législatif et judiciaire²⁸ : en effet, dans nombre de pays, les parlements sont confinés au rôle de simples chambres d'enregistrement et de formalisation des décisions. Les auteurs relèvent également que la suprématie par l'exécutif ne profitait réellement qu'à la seule fonction présidentielle. Le refus du bicéphalisme -cette répartition des tâches entre les chefs d'Etat et du gouvernement- fait qu'on assiste à un cumul d'autorité puisque le chef d'Etat combine avec efficacité la puissance gouvernementale (direction des institutions) et les avantages de la magistrature suprême (irresponsabilité).

Il est remarquable que, durant les décennies 1960 et 1970, le paysage politique des Etats d'Afrique francophone reflète l'état de pays où le président de la République ne se soumet pas à des élections disputées²⁹, « alors même qu'il impose aux députés, sinon un régime parfaitement concurrentiel, au moins une situation juridique de semi-compétitivité qui les remet, virtuellement, en question, signifie leur vulnérabilité, donc leur subordination au chef »³⁰. Certes, la situation a bien évolué, au tournant de la décennie 1980, mais des tendances hérétiques existent, perpétuant un phénomène de renforcement général du pouvoir du chef d'Etat.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, par exemple, la crise née des événements de 2002 a jeté une ombre sur l'Etat de droit³¹, et créé un « état d'exception » qui profite au chef d'Etat dont le pouvoir est encore augmenté par le fait qu'il se soustrait régulièrement à la sanction (aléatoire) du suffrage. En effet, la Côte d'Ivoire est devenue, depuis lors, un pays où le président de la République en fonction ne

²⁸ Cf. par exemple D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, op. cit., p. 53 et s.

²⁹ A part quelques rares exceptions, dont le Sénégal et la Haute-Volta.

³⁰ Cf. les travaux de : C.E.A.N., C.E.R.I., *Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1978 et Y.-A. FAURE, « Elections et partis en Afrique noire », *L'Année africaine* 1977, Paris, Pedone, 1978.

³¹ Cf. la thèse de M.-A. BAYERON, *L'Etat de droit face aux usages et enjeux politiques du droit constitutionnel en Afrique noire francophone. L'exemple de la Côte d'Ivoire*, Thèse Droit, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, p. 95 et s.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

se soumet pas à la concurrence électorale. A l'abri des bouleversements, il use et abuse des moyens politico-juridiques qui permettent de le préserver de la labilité. Ce phénomène de « chefferie d'Etat » a rétroagi sur la discipline constitutionnelle en appelant de nouveaux efforts de typologie, à l'instar du professeur G. Conac qui, en 1977, déjà, suggérait une nouvelle catégorie du « présidentialisme³² » en Afrique noire francophone.

L'évolution constitutionnelle, là encore, ne fait qu'exprimer ce tropisme général de la société politique africaine depuis Pharaon : l'accumulation du pouvoir³³. Cette « tendance lourde » a emprunté, d'ailleurs, avec efficacité d'autres moyens que ceux de la loi fondamentale : la mise en place, surtout dans les premières décennies qui ont suivi l'accession des Etats à la souveraineté internationale, d'un large secteur para-public permettant l'interventionnisme étatique assimilé à la puissance³⁴ et la mise en sourdine de l'idée fédéraliste, porteuse d'une trop grande distribution spatiale des pouvoirs³⁵.

Epiphénomènes de ces développements, les constitutions successives apparues, de 1960 jusqu'au début des années 1980 en Afrique noire francophone, ont pour but principal « de renforcer la position du chef de l'exécutif de sorte que leur fonction n'est pas selon la tradition rappelée par tous les constitutionnalistes, de limiter le

³² G. CONAC, « Le présidentialisme en Afrique noire, unité et diversité, essai de typologie », in C.E.A.N., *L'évolution récente du pouvoir en Afrique noire*, Bordeaux, 1977, 274 p. multigr.

³³ Certes, le pouvoir est étendu et apparemment sans partage, « mais le plus souvent, objecte A.-H. BA, ce pouvoir était étroitement réglementé par la tradition et ne pouvait de ce fait devenir ni absolu, ni autoritaire ». Cf. A.-H. BA, « De l'authenticité », in *J.A.*, n° 1088, du 11 novembre 1981, p. 77 ; J. BRUYAS, « La royauté en Afrique noire », in *Annales Africaines*, 1966, p. 158 : « Bien que le roi soit théoriquement tout puissant la monarchie absolue fut exceptionnelle ».

³⁴ Cf. notamment C.E.A.N., *Les entreprises publiques en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1979.

³⁵ F. CONSTANTIN, « Régionalisme international et pouvoirs africains », *R.F.S.P.*, février 1976, p. 70-102.

pouvoir par le droit, mais, au contraire, de le fortifier³⁶ ». Comme le pouvoir ne se partage pas, ou si peu, la constitution peut bien être analysée comme une technique de la domination politique. Elle consacre le détenteur-viager du Pouvoir³⁷.

Par ailleurs, dans la recherche d'une base sacrée, sans laquelle il n'est pas perçu comme étant légitime, le Pouvoir a recours au mythe : « les mythes sont utilisés de multiples façons pour démontrer que le chef de l'Etat possède un pouvoir particulier presque surnaturel ». Le caractère sacré du Pouvoir³⁸ se manifeste doublement, soit de manière « exotérique », par la référence au « père », soit de manière « ésotérique », parce que c'est le propre des sociétés africaines que de vivre « dans l'intimité des puissances invisibles³⁹. Le professeur M. Merle parle –c'est le premier point- de « pouvoir de type patriarcal »⁴⁰, tandis que le professeur G. Conac va plus loin lorsqu'il présente le chef « comme le fondateur d'une lignée, espérant trouver dans les masses un écho d'autant plus favorable que les loyalismes traditionnels se nourrissent souvent de la croyance d'un ancêtre commun »⁴¹. Soulignons toutefois -et c'est notre second point- que dans la pensée africaine, il existe un certain dualisme, décelable à

³⁶ P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, 1974, t. II, p. 80 et B. ASSO, *Le chef d'Etat africain*, Paris, Editions Albatros, 1976.

³⁷ L. DUBOUIS, « Le régime présidentiel dans les nouvelles constitutions des Etats d'expression française », *Penant*, 1962, p. 218 et s.

³⁸ Du point de vue du constitutionnalisme présidentieliste, « la sacralisation du pouvoir apparaît comme une conséquence extrême de la personnalisation du Pouvoir qui est elle-même liée au présidentielisme » et « ces mécanismes (...) de la personnalisation du pouvoir se prolongent par un rituel de célébration du chef de l'Etat » ; ainsi en Côte d'Ivoire, Houphouët BOIGNY était « adulé par son entourage qui lui [vouait] une vénération comparable à celle que l'on accordait jadis au chef traditionnel : ses sorties étaient, naguère, accompagnées par les louanges d'un griot d'origine sénégalaise », M. KAMTO, *op. cit.*

³⁹ M. MERLE, *op. cit.*

⁴⁰ M. MERLE, *op. cit.*

⁴¹ G. CONAC, *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, précité.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

tous les échelons de la société, y compris dans le pouvoir d'Etat, associant le « sensoriel » et « l'extrasensoriel ».

Les études que l'anthropologue G. Balandier a consacrées aux institutions mossi, mettent en évidence la complémentarité de « l'ordre du monde imposé par les dieux », maintenu par « le rituel » avec « l'ordre de la société (...) instauré par les fondateurs de l'Etat », maintenu par « l'action politique »⁴². Ici, la relation qu'entretient le pouvoir avec la religion, vise à maintenir l'ordre⁴³ afin que la société s'insère harmonieusement dans le « cosmos »⁴⁴. Ainsi, pouvoir et religion contribuent à assurer l'unité des deux mondes, la concorde entre les dieux et les hommes, la communion du rationnel-temporel et du surnaturel. Chez les Mossis, « le souverain (*Mogho Naba*) symbolise l'univers et les peuples mossi⁴⁵ et le *namtibo*, boisson rituelle par laquelle le chef reçoit son pouvoir⁴⁶ issu de Dieu, participe de la liaison du chef « à ses ancêtres et à la terre divinisée »⁴⁷. En vérité, le *nam* traduit « cette solidarité du sacré et du politique qui fait que les atteintes portées à l'encontre du pouvoir (...) sont sacrilèges » en même temps « qu'elles associent l'ordre du monde, imposé par les dieux, et l'ordre de la société instauré par les ancêtres du commencement ou les fondateurs de l'Etat »⁴⁸.

Le pouvoir ainsi conçu de manière dynamique permettra de réduire, sinon d'éradiquer les zones d'incertitudes, notamment durant les périodes de succession ou de passation du pouvoir. On comprend alors pourquoi « les périodes d'interrègne, dans la plupart des royautes africaines, imposent en conséquence un désordre contrôlé qui fait désirer la restauration du pouvoir⁴⁹ (...) ». C'est

⁴² G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, PUF, Paris, 1995.

⁴³ Ordre que l'on pourrait qualifier de « naturel », voire même de « surnaturel », tant l'un et l'autre sont indissolublement liés.

⁴⁴ L'on entend par là, l'univers ordonné et organisé.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Le Nam*.

⁴⁷ G. BALANDIER, *op. cit.*

⁴⁸ G. BALANDIER, *op. cit.*

⁴⁹ M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire, op. cit.*, p. 86-91.

qu'ici, « sacré et politique (...) reposent ainsi sur une double polarité : celle du pur et de l'impur », et dans une dynamique qui permet de mieux saisir les rapports que peut entretenir le chef d'Etat avec les forces surnaturelles, « le pouvoir bénéfique [pur] est situé au cœur même de la société [« au-dedans » ou « au centre »] dont il est le foyer, tandis que le pouvoir menaçant [impur] reste diffus [« au dehors » ou « à la périphérie »] et opère, pour cette raison, à la manière de la sorcellerie »⁵⁰.

La sorcellerie, à cet égard, joue un rôle significatif dans la mesure où le pouvoir adoptera une attitude ambiguë dans l'accomplissement de ses objectifs ; tout en la conjurant, ou en l'interdisant, celui-ci s'en servira nonobstant pour se prémunir contre d'éventuels troubles à l'ordre social ou atteintes à l'intégrité d'un représentant du Pouvoir⁵¹ ou du Pouvoir lui-même. Si le *vodun* fut interdit par Mathieu Kérékou lors de son accession au pouvoir en 1972, c'est pour mieux être réhabilité⁵², une vingtaine d'années plus tard, par Nicéphore Soglo, rescapé d'un empoisonnement, qui institua une fête du *vodun*, un jour par an⁵³.

On ne peut s'empêcher de penser aussi aux rapports que les chefs d'Etat dans les régimes politiques africains entretiennent avec les autorités religieuses, notamment les marabouts⁵⁴ : en 2000, lors des élections présidentielles au Sénégal, on a pu observer l'actuel

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ En l'occurrence l'empoisonnement du chef ou d'un membre du gouvernement.

⁵² La réhabilitation des cultes *vodun* par le gouvernement Soglo fut présenté comme « un rétablissement de la continuité démocratique et comme une expression de l'enracinement de la nouvelle politique dans la tradition culturelle ainsi réduite à la religion », K. ELWERT-KRETSCHMER, « Vodun et contrôle social au village », *Politique africaine*, n° 59, octobre 1995, p. 102.

⁵³ L'épouse du président du Bénin, élu en 1991, était elle-même parente à un prêtre *vodun*.

⁵⁴ Cf. notre étude, M. BADJI, « Le Marabout et le Prince. Une coexistence institutionnelle chaotique », in *Droit sénégalais*, n° 8, novembre 2009, p. 113 et s.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

président Abdoulaye Wade, candidat à l'époque, rendre visite au khalife général de la confrérie des Mourides, en vue précisément d'orienter et d'influencer son *ndigël*⁵⁵. L'ancien président Abdou Diouf, était lui aussi venu, en son temps solliciter le *ndigël* des marabouts⁵⁶. Toutefois, les chefs d'Etat ne se bornent pas à s'attacher le soutien des chefs religieux. Ils favorisent ou suscitent également la création, en marge des institutions partisans, de réseaux, de relais dans l'opinion.

Ainsi, entre 1981 et 1988, années-phares du magistère du président A. Diouf à la tête de l'Etat du Sénégal, il est apparu dans la vie politique nationale un phénomène « nouveau » : celui de la prolifération des groupes de soutien. « Jusqu'à Senghor, ce sont des réseaux propagandistes qui s'activaient autour des familles maraboutiques et des chefs traditionnels locaux pour obtenir le vote massif des populations rurales⁵⁷ ». Ce qui est « impensable sous Senghor », devait donc se produire : le développement d'un phénomène inédit, avec la pluie de groupes dits de soutien au président Diouf, des « organisations disparates dans leur composition, hétéroclites, mêlant l'idéologie, l'élitisme, le régionalisme, le particularisme ethnique, (avec) comme dénominateur le « griotisme » (l'art de flatter)⁵⁸ ».

L'examen du fonctionnement des institutions de la plupart des pays d'Afrique francophone révèle par ailleurs une « variable contemporaine » : le souci qu'ont les chefs d'Etat, de régler eux-mêmes leur succession. Sur le plan juridique, le chef de l'Etat aura tendance à interpréter très largement les dispositions relatives à la

⁵⁵ Voir *Jeune Afrique*, n°2044, p. 60.

⁵⁶ Voir, entre autres V. MONTEIL, *Esquisses sénégalaises*, Dakar, IFAN, 1966, p. 197 et s., E. LE ROY, « L'islam confrérique, la tradition politique et l'appareil de l'Etat moderne au Sénégal », communication au Colloque sur Sacralité, pouvoir et droit en Afrique, Paris, Laboratoire d'anthropologie juridique, Université Paris 1, 1980.

⁵⁷ O. CAMARA, *Mémoires d'un juge africain*, Paris/Dakar, Editions Karthala-Crépos, 2010, p. 250-251.

⁵⁸ *Ibid.*

rééligibilité de ce dernier, en prévoyant sa réélection mais sans limitation de mandat. Sur le plan anthropologique, il ne faut pas perdre de vue que dans les sociétés traditionnelles africaines, le chef, lorsqu'il décède, va rejoindre les ancêtres mythiques, tout en continuant à faire partie du monde des vivants. Sa mémoire est alors entretenue et peut faire l'objet d'un culte, à l'occasion de célébrations rituelles.

Ainsi, la mort n'est pas perçue comme une rupture de l'harmonie du groupe. Le professeur N. Rouland l'explique bien, à travers les notions de « maîtrise du temps, de l'homme et de l'espace » : « les maîtrises du temps et des hommes se conjoignent (c'est pour assurer la continuité sociale⁵⁹) ». On observe donc chez les chefs d'Etat africains une sorte de rémanence inconsciente des mythes ancestraux, qui les conduit naturellement à prendre en charge la transmission du pouvoir, par le choix d'un « dauphin⁶⁰ ».

Enfin, on s'aperçoit que le chef d'Etat dans les régimes politiques africains tente de reproduire au niveau de l'Etat –dans sa conception formelle– les mêmes gestes⁶¹ que le chef coutumier des structures anciennes. Il s'agit, au demeurant, d'un mimétisme imparfait, dans la mesure où une des caractéristiques premières de la chefferie⁶² tenant

⁵⁹ N. ROULAND, *Anthropologie juridique, op. cit.*

⁶⁰ Les exemples ne manquent pas en la matière, d'Ahidjo (Cameroun) à Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire), en passant par L.-S. Senghor (Sénégal).

⁶¹ Ce terme employé à dessein, prend ici tout son sens, en tout cas, celui que lui a attribué avec justesse J. VANDERLINDEN, *Anthropologie juridique, op. cit.* La coutume est « gestuelle », c'est-à-dire qu'elle n'est ni écrite, ni orale, et « lorsqu'elle est formulée oralement ou par écrit, la coutume cesse d'être coutume pour en devenir un reflet, une image, dans la bouche de celui qui parle ou écrit ».

⁶² Sur la chefferie, on peut se reporter au précieux ouvrage de J. MAQUET, *Pouvoir et société en Afrique*, HACHETTE, coll. L'Univers des Connaissances, Paris, 1970, ainsi qu'à l'exposé très clair de C. COQUERY-VIDROVITCH, « A propos des racines historiques du pouvoir : « chefferie » et « Tribalisme » », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 51, ou encore à l'ouvrage précité de J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire* ; et pour un exemple particulier de chefferie ancienne, on se reportera aux travaux déjà cités de J.-P. MAGNANT, *La chefferie ancienne*

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

au fait que le pouvoir s'exerçait sur les individus et non sur un territoire *-lato sensu-*, ou sur la terre⁶³, ne se retrouve pas réellement au niveau de la « chefferie d'Etat ».

Cette direction appelle une remarque. L'ordre ancien et l'ordre post-colonial cohabitent dans les régimes politiques africains, malgré d'incontestables avatars. Certes, en cette année du cinquantenaire des indépendances africaines, l'état des lieux montre que partout s'opère une rationalisation des modes de gouvernement, mais il est facile d'opposer à ce constat optimiste, les difficultés de l'Etat africain à se départir d'une logique traditionnelle, cause de tous les maux de corruption et autres captations qui gangrènent le système étatique. En vérité, à la différence des sociétés occidentales où c'est le facteur économique (rapports sociaux de production) qui régit la hiérarchie sociale globale, il semble que dans les sociétés situées entre le sud du Sahara et la grande forêt, c'est plutôt le facteur politique qui opère sur la répartition des rôles sociaux.

B - L'emprise du politique sur la répartition des rôles sociaux

Le facteur politique structure l'ensemble des relations et détermine, de façon principale, l'inégalité. Cette idée est renforcée par celle qui voit dans la détention du pouvoir politique, le moyen d'accéder à un statut économique supérieur, et non l'inverse. C'est l'approche et la maîtrise des ressources publiques qui procurent de la richesse. L'Etat étant le principal distributeur des rôles sociaux⁶⁴, il n'est donc pas étonnant que ceux qui sont investis d'un pouvoir, au sein de l'appareil d'Etat, se servent de leur posture pour s'enrichir, au lieu de servir la collectivité. Certes, l'accès au (et l'exercice du)

(Etudes historiques sur le pouvoir dans les sociétés précoloniales du Tchad, d'après les sources orales).

⁶³ Voir l'excellente étude de R. VERDIER, « « chef de terre » et « Terre du lignage » », in *Etudes de droit africain et de droit malgache*, J. POIRIER (dir.), Cujas, Paris, 1965.

⁶⁴ Cf. par exemple, M.-A. COHEN, *Urban policy and political conflict in Africa. A study of the Ivory Coast*, Chicago..., The University of Chicago Press, 1974.

pouvoir n'est pas déterminé par la seule stratification qui serait fondée ainsi *ex nihilo*⁶⁵. Mais il est évident que la structure politique centrale créée, de façon significative, une répartition inégale des rôles.

C'est qu'ici, le pouvoir est pratiqué comme une chose, la chose domestique du détenteur, lequel en use selon son « bon plaisir » en abattant de la sorte la frontière entre le domaine public et le domaine privé. Illustrant un phénomène général de néo-patrimonialisation de l'Etat, les fonctions publiques deviennent de véritables offices dont on se sert à des fins crypto-personnelles comme sources de statut, de prestige, de récompense. Ce phénomène incline le chercheur soucieux de décrire le fonctionnement réel des institutions à repenser l'Etat en Afrique.

On peut d'ores et déjà partir de la théorie du patrimonialisme dont s'inspirent beaucoup d'auteurs à l'occasion de travaux consacrés aux figures de l'Etat en Afrique, tels que « l'Etat mou » de G. Myrdal, ou « l'Etat-politique du ventre » de J.-F. Bayart, « l'Etat parasite, kleptocrate ou prédateur » ou « l'Etat néopatrimonial » de J.-F. Médard. Considérons le concept forgé par J.-F. Médard. Il s'inspire de la réflexion menée par Max Weber, sur le patrimonialisme, à l'occasion de ses travaux sur la typologie des autorités idéales-typiques. Est visée ici la situation résultant de la confusion dans le chef d'une même autorité de ce qui relève du « domaine » public et de ce qui, en principe, est du « domaine » privé. Le titulaire de l'autorité se comporte alors comme l'entier propriétaire de son royaume, qu'il gère comme il le ferait à l'égard de ses biens propres. Il n'y a aucune distinction matérielle ou conceptuelle entre le « public » et le « privé ».

Ajoutons à la suite de D. Bourmaud, que « le patrimonialisme constitue dans la démarche wébérienne, un type de domination traditionnelle qui se différencie de la domination patriarcale, elle-même qualifiée de traditionnelle. La domination patriarcale renvoie à une domination sur des personnes dépendantes en raison de leurs liens de parenté avec le détenteur du pouvoir. La domination

⁶⁵ En fait, cette stratification se combine aux inégalités et aux dominations traditionnelles. Cf. G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 1978, p. 202 et s.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

patrimoniale suppose un élargissement des dépendants au-delà de la parenté⁶⁶, en raison de l'élargissement même de l'espace de domination, contraignant le détenteur du pouvoir à recourir à d'autres moyens d'allégeance ; l'arbitraire, mais aussi le clientélisme, le prébendalisme... qui ne se substituent pas au patrimonialisme mais en sont des manifestations. Considéré comme un type idéal, le patrimonialisme ne caractérise pas particulièrement l'Etat africain⁶⁷ ».

Pour sa part, J.-F. Médard relève que le néopatrimonialisme est une variante du patrimonialisme. Cependant, observe-t-il, alors que celui-là, « dans le contexte traditionnel [est reconnu comme légitime] », celui-ci, « dans un contexte moderne, au contraire, qui se définit par rapport à des normes étatiques (...) apparaît à la fois comme illégitime par rapport aux normes étatiques, et légitime par rapport aux normes néo ou pseudo-traditionnelles. Normes néo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de népotisme ou de tribalisme, normes pseudo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de patronage politique (...). Ce néopatrimonialisme est bien le sous-produit de l'interaction entre les sociétés traditionnelles locales et les Etats étrangers. C'est pourquoi il ne correspond ni à une logique politique traditionnelle ni à une logique politique étatique moderne tout en empruntant aux deux. La forme, l'apparence extérieure est étatique ; constitution, droit écrit, administration, etc., mais la logique de fonctionnement est patrimoniale »⁶⁸. Il en conclut, que « la confusion du public et du privé est (...) le commun dénominateur à tout un ensemble de pratiques caractéristiques de l'Etat africain et de sa logique de fonctionnement, à savoir, la corruption, qu'elle soit purement économique ou liée à un échange social, ou encore le clientélisme, le patronage, le copinage, le népotisme, le tribalisme, le prébendalisme... Toutes ces notions qui ne sont généralement

⁶⁶ J.-F. MEDARD dit de façon expressive : « le pouvoir patrimonial est un type de pouvoir traditionnel méta-patriarcal », in « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 5.

⁶⁷ D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Montchrestien, coll. « Clefs », Paris, 1997.

⁶⁸ J.-F. MEDARD, *op. cit.*

abordées qu'isolément sont subsumées par le recours à la notion de patrimonialisme, sans perdre pour autant leur spécificité »⁶⁹.

Donc, le néopatrimonialisme⁷⁰, d'après les prémisses théoriques wébériennes, place le chef d'Etat dans les régimes politiques africains en position de contrôler les ressources économique et politique, en assurant la gestion et la redistribution dans une configuration de « personnalisation des rapports publics »⁷¹, voire de « publicisation » des rapports personnels, générant par voie de conséquence une dépendance que l'on retrouve d'une manière différente au sein des chefferies traditionnelles. Toutefois, il n'est pas inutile de préciser que, compte tenu de la prégnance des liens de parenté, fondement de l'organisation sociale traditionnelle, cette dépendance doit plutôt s'entendre horizontalement en termes de solidarité entre « parents », et non verticalement, comme c'est le cas dans l'Etat moderne.

La théorie de la « politique du ventre⁷² », que nous considérons du reste comme voisine de l'Etat néopatrimonial, tant l'inspiration wébérienne semble avoir été partagée entre J.-F. Médard et J.-F. Bayart, n'appelle pas de remarques particulières de notre part. Rappelons simplement qu'en considérant que l'Etat postcolonial se caractérise par son éclatement en de multiples réseaux –« l'Etat-rhizome »- permettant la conjonction de la société traditionnelle et des institutions étatiques dans le but d'accaparer les ressources et richesses de l'Etat, cet auteur décrit fondamentalement les mêmes processus que J.-F. Médard, mais selon une démarche méthodologique différente⁷³.

⁶⁹ J.-F. MEDARD, « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, septembre 1990, n° 39, p. 25.

⁷⁰ J.-F. MEDARD (dir.), *L'Etat néopatrimonial en Afrique noire, Etats d'Afrique noire, Formation, mécanismes et crise*, Karthala, Paris, 1991.

⁷¹ J.-F. MEDARD, « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 5.

⁷² J.-F. BAYART, *L'Etat en Afrique, La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

⁷³ Lire à ce sujet J.- F. BAYART, « La politique par le bas en Afrique noire. Question de méthode », *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981, p. 53.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

Nous dirons pour faire le point, que ces doctrines sont orientées idéologiquement, et appellent de nombreuses critiques : non seulement les auteurs présentent les mécanismes de détournement des deniers publics comme la résurgence d'un atavisme mythique⁷⁴, donc impossible à identifier avec précision, mais ils décrivent les acteurs politiques et institutionnels africains, comme essentiellement préoccupés par leur prospérité, celle de leur famille et de tous ceux qui prêtent fidèlement allégeance au pouvoir politique (accumulation des richesses et clientélisme), ce qui entraîne, par voie de conséquence, le renforcement de ce dernier⁷⁵. Or, ces traits ne sont pas spécifiques à l'Afrique noire francophone car, l'on sait bien que les structures de pouvoirs sont gouvernées par les mêmes lois sociologiques, peu importent les tropiques ou les climats considérés⁷⁶.

De plus, les dysfonctionnements et les goulots d'étranglement ainsi constatés n'attestent pas forcément d'une incapacité incurable de l'appareil d'Etat, pas plus qu'ils ne révèlent un soi-disant réflexe d'accaparement ancré au plus profond de l'*Homo africanus*. Ce ne sont que des épiphénomènes. Les dysfonctionnements sont certes mis en lumière, et l'on ne peut nier qu'ils existent, mais pourquoi les concevoir de manière exclusivement symptomatique ? « Ce qui se dit et se fait dans les sociétés africaines contemporaines n'est plus tout à

⁷⁴ Voir J.-F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

⁷⁵ Voir J.-F. MEDARD, *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crises*, Karthala, Paris, 1991.

⁷⁶ Voir M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'Acteur et le Système*, Seuil, coll. Points-Politique, Paris, 1977 ; ces auteurs proposent une grille d'analyse du pouvoir selon laquelle quelles que soient les contraintes (légales, sociales, morales ou autres), les acteurs évoluant dans un système de pouvoir, mettront toujours en œuvre des stratégies d'évitement ou de contournement des règles, en cherchant à négocier et à bénéficier d'influences multiples, par la maîtrise des zones d'incertitudes : « [le pouvoir] est une relation qui, en tant que médiation spécifique et autonome des objectifs divergents des acteurs, est toujours liée à une structure de jeu : cette structure en effet définit la pertinence des sources d'incertitudes « naturelles » et « artificielles » que ceux-ci peuvent contrôler. (...). Le pouvoir constitue un mécanisme quotidien de notre existence sociale ».

fait ce qui se disait et se faisait avant la colonisation, non plus que ce que conduirait entièrement à dire et à faire l'ordre occidental⁷⁷ ». Cette constatation -pas toujours prise en charge- vaut pour le domaine général du politique.

En vérité, l'appréhension systématique des goulots d'étranglement, en tant que fondement explicatif de la réalité institutionnelle en Afrique, traduit une erreur méthodologique commise *ab initio*. Il semblerait que cette erreur provienne de la direction choisie par les auteurs : on remarque ainsi, que les analyses de « la politique par le bas » génèrent une déformation de la vision de l'Etat et des rapports que celui-ci entretient avec les structures traditionnelles. Ainsi, « l'illusion dynamique » nous est donnée par la « fuite en avant », des sociétés africaines contemporaines, lesquelles s'inscriraient dans un processus d'opposition dialectique Etat/société civile. Or cette « fuite en avant » ne correspond pas à la réalité : les sociétés africaines précoloniales privilégiaient la solidarité de groupe, ne côtoyant le pouvoir que dans une finalité rituelle ou religieuse. De plus, le clivage Etat/sociétés traditionnelles, qui bien que n'ignorant pas le rapport hiérarchique, était fondé sur des rapports interindividuels.

Ces analyses sociologiques, qu'elles s'adossent aux « moyens populaires d'action politique », donnée vectorielle d'évaluation de la « politique par le bas », ou qu'elles stigmatisent « l'Etat-accumulateur » néopatrimonial sécrétant son propre contre-développement pèchent par ce qu'elles ont de péremptoire et d'excessif. Lorsque les auteurs s'attaquent au secteur informel dont l'expansion serait un facteur bloquant et sclérosant du développement des sociétés africaines, on peut leur opposer d'autres arguments, comme ceux avancés par le professeur M. Tshiyembe, selon lesquels « il serait hasardeux d'imputer la crise de l'Etat postcolonial à l'émergence de ce que l'on appelle, par mépris « l'économie

⁷⁷ Y.-A. FAURE, « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire », texte de la communication présentée au colloque international sur « Le constitutionalisme aujourd'hui », IEP Bordeaux, Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1979, p. 52.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

informelle », en expliquant « qu'il ne s'agit ni plus ni moins de l'économie traditionnelle, jadis accusée d'archaïsme et brocardée au nom de la modernité, mais qui se retrouve remise à plomb et revivifiée par l'imagination créatrice de ses nouveaux opérateurs africains, afin de faire face à la faillite de l'Etat et de l'économie administrée⁷⁸ ».

A ces critiques, opposons une objection formulée par le professeur E. Le Roy, qui fait remarquer que la dissociation entre ce qui relève de l'Etat et ce qui en est attrait, « est caractéristique des sociétés individualistes ; inventée par les Romains, elle a été perdue sous le haut Moyen-Age et n'a été retrouvée que lentement par la scholastique médiévale pour devenir l'opposition cardinale de la pensée juridique et politique moderne. Cette distinction n'est donc pas connue des sociétés communautaristes comme le sont en général les sociétés africaines⁷⁹ ». Il est facile d'avancer que cette objection pourrait exprimer la revendication d'une originalité qui en finisse avec les approches actuelles de la socio-anthropologie, étant donné qu'elles ne sont pas en mesure de nous fournir une méthode scientifiquement neutre pour appréhender l'Etat africain postcolonial en ses fondements traditionnels. Toutefois, les travaux effectués sur la question confirment l'actualité d'un débat où le chef d'Etat se satisfait de la perpétuation de pratiques locales dans le cadre d'institutions importées.

II - La perpétuation de pratiques anciennes dans le cadre d'institutions allogènes

Le contact colonial entre l'Europe et l'Afrique noire a eu pour effets, entre autres, de mettre cette dernière à l'école du formalisme juridique lié aux nouvelles structures étatiques dont elle était dotée.

⁷⁸ M. TSHIYEMBE, « L'Etat en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'Etat multinational », *Mélanges F. Borella*, 1999, p. 485.

⁷⁹ E. LE ROY, « L'odyssée de l'Etat », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 5.

La vie politique devait être, comme les rapports des individus entre eux, organisée selon des procédures formelles et régie par des règles de droit. Le pouvoir nouveau, installé à la faveur de la colonisation (*lato sensu*) et placé au-dessus des structures politiques traditionnelles, trouvait désormais son origine dans un texte juridique suprême dans l'ordre étatique : la constitution. La pratique qui était partout suivie allait confirmer cette tendance, la constitution étant analysée comme le texte suprême de (et dans) l'Etat, qui organise le pouvoir. Mais très vite, l'incapacité des héritiers du pouvoir d'établir un ordre politico-culturel totalement nouveau, entièrement conforme au modèle juridique hérité de (commandé par) la métropole, se révéla au grand jour. Cette situation s'analyse comme une espèce de refus du sacré imposé par l'Occident⁸⁰. Des auteurs y ont vu une sorte de « profanation⁸¹ », dans la mesure où les Européens accordent à la constitution une vertu quasi religieuse⁸².

Il ressort toutefois du constat établi par les auteurs, qu'il y a eu moins destruction et redémarrage sur des bases nouvelles que destruction-accommodement-synchrétisme. L'héritage est encore vivace, le processus d'acculturation juridique ayant entamé toutes les strates des sociétés africaines ; il est relayé par l'appareil d'Etat, et à sa tête, par son chef, pivot des institutions. Dès lors, il convient de décrire rapidement la nature de ce processus, que le chef de l'Etat subit véritablement avant d'envisager les effets et les mutations qu'il a engendrées, avec la contribution active du chef d'Etat.

⁸⁰ Cf. à ce sujet E.-A. TIRYAKIAN, « Le sacré et le profane dans la destruction coloniale et la construction nationale », in Association internationale des sociologues de langue française, *Sociologie de la construction nationale dans les nouveaux Etats*, Bruxelles, Editions de l'Institut de sociologie, 1968, p. 203-216.

⁸¹ Y.-A. FAURE, « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique », art. cit., p. 51.

⁸² P. LEGENDRE, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, 1976.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

A - La pression de l'héritage colonial sur la participation du chef d'Etat à la pratique politique

En Afrique noire, la colonisation française a particulièrement été un phénomène dominateur et total⁸³. Du point de vue juridique, le fait colonial implique un double mouvement : d'une part, le droit de l'Etat colonial l'emporte logiquement sur le droit ou le système juridique du pays colonisé. C'est le principe dit de la primauté du droit du colonisateur⁸⁴. D'autre part, le phénomène colonial infère une volonté de monopolisation du pouvoir politique par l'Etat colonial. Ici, « les autorités coloniales se reconnaissent comme seules titulaires du pouvoir politique et seules compétentes pour l'exercer. Les chefs traditionnels locaux sont tenus en dehors de l'exercice du pouvoir. Ils le subissent sans pouvoir l'influencer de façon décisive⁸⁵ ».

Lorsque l'on étudie le chef d'Etat dans les régimes politiques africains, on ne doit pas perdre de vue que celui-ci reste tributaire de pratiques politiques héritées de la période coloniale. Ainsi, du point de vue juridique, la colonisation est analysée en tant qu'impliquant nécessairement un rapprochement des droits qui se manifeste par une volonté d'« imposer, à des rythmes différents, les textes français que les autorités métropolitaines considèrent comme un gage d'amélioration technique et de progrès social, presque de progrès de civilisation⁸⁶ ». C'est ce qu'on appelle l'acculturation, et dans le champ du droit, ses effets se mesurent à l'aide d'instruments similaires et selon des méthodes analogues. D'abord, il faut que des « groupes

⁸³ Voir J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Cahiers de la F.N.S.P., A. Colin, Paris, 1967.

⁸⁴ Voir à ce propos J. VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 2103, Paris, 1983.

⁸⁵ P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, Bibliothèque africaine et malgache, Paris, 1971, rééd. 1997. Toutefois, comme pour la conquête, le représentant de l'Etat colonial avait besoin de la collaboration de quelques indigènes. Ainsi, du comptoir à l'Empire, la colonisation française en Afrique aura été aussi l'œuvre des Africains eux-mêmes.

⁸⁶ B. FOURNIEL et O. DEVAUX, « Rapprochement des droits et dialogue des cultures », in *Annales de l'Université Toulouse 1 Capitole*, Toulouse, t. LI, 2009, p. 103.

d'individus de culture différentes » se rencontrent et échangent, au point, ensuite, que leur relation implique des transformations substantielles dans leurs « types culturels originaux⁸⁷ » respectifs. Ensuite, il faut appréhender, selon le terrain étudié, le type d'acculturation, car selon les formes elles emportent des effets variables. Il existe plusieurs formes d'acculturation⁸⁸ ; nous en distinguons deux : l'acculturation dite « intégrative », consécutive à l'islamisation des sociétés africaines, et l'acculturation survenue dans le cadre du rapprochement des droits imposé par la force⁸⁹.

Cette direction appelle quelques observations. L'islamisation des sociétés situées entre le sud du Sahara et la grande forêt a été précoce ; les premiers foyers de l'islam arabo-musulman dans cette région ont été formés à partir du VII^{ème} siècle av. J.C. Il en a résulté des transferts de droit, des transferts qui se sont opérés au prix d'une adaptation du droit musulman aux droits autochtones⁹⁰.

Toutefois, « dans les pays islamisés, les coutumes [autochtones] n'ont pas totalement disparu. Il y a une sorte de syncrétisme des religions traditionnelles et de l'islam qui se traduit sur le plan du droit par un mélange des institutions coutumières et des institutions musulmanes. Ainsi, il existe des points de contact entre le droit musulman et les droits dits coutumiers. Ceci explique que les caractères généraux des deux sortes de droits ne sont pas tellement

⁸⁷ R. REDFIELD, R. LINTON, et J.-M. HERSKOVITS, « Memorandum for the study of acculturation », in *American Anthropologist*, 1936, n° 38, p. 140; voir R. BASTIDE, *Anthropologie appliquée*, Payot, Paris, 1971, qui définissait l'acculturation, comme l'analyse de « l'interpénétration des civilisations ».

⁸⁸ Sur le thème de l'acculturation juridique, les études ne manquent pas ; nous renvoyons à l'ouvrage de N. ROULAND, *Anthropologie juridique*, PUF, coll. Droit Fondamental, Paris, 1988, qui a dressé une bibliographie sur la question, p. 387.

⁸⁹ R. BASTIDE, *Anthropologie appliquée*, Payot, Paris, 1971.

⁹⁰ N. ROULAND, *Anthropologie juridique*, PUF, coll. Droit Fondamental, Paris, 1988.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

différents. Malgré les différences d'origine, ils ont un air de famille »⁹¹.

Il est donc facile d'avancer que, du fait de l'islamisation de leurs coutumes locales, beaucoup de pays d'Afrique noire ont subi une acculturation « intégrative », par « indigénisation » du droit musulman et islamisation du droit autochtone. En revanche, l'acculturation juridique consécutive à la colonisation européenne s'est faite dans un contexte de rapprochement des droits imposé par la force. « Sur le continent africain et en Indochine dominés par la France dans le cadre du second empire colonial, les autorités métropolitaines » s'emploient à imposer le droit français, présenté comme un facteur de progrès.

Les colonies ayant été des prolongements de la Métropole, le code civil y était naturellement appliqué aux Français certes mais aussi aux Africains qui bénéficiaient de la citoyenneté française comme les « originaires » des quatre communes françaises du Sénégal : Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis. Les autres indigènes restaient soumis aux lois indigènes d'origine coutumière et religieuse, jusqu'à la veille de l'indépendance. « L'on aurait pu s'attendre, avec l'indépendance, à une volonté affirmée de rompre avec l'influence française et de profiter de la pleine souveraineté conquise pour se doter d'un système législatif autonome intégrant les spécificités nationales dont la plupart des observateurs accusaient les autorités françaises de ne pas avoir assez pris en compte⁹² ». L'Algérie, mise à part, l'influence du droit français est remarquable, notamment en Afrique subsaharienne, où s'épanouit « une floraison de codes, conçus comme un moyen d'unification, d'homogénéisation et de modernisation des Etats-nations en cours de formation⁹³ ». En fait, c'est au cours de la décennie 1980 que se produit le phénomène prévisible de remise en cause de cette influence du droit français.

⁹¹ P.-F. GONIDEC, *Les droits africains*, LGDJ, coll. Bibliothèque africaine et malgache, Paris, 1976.

⁹² B. FOURNIEL et O. DEVAUX, art. cit., p. 105.

⁹³ *Ibid.*

Un autre problème demande à être évoqué dans le cadre des prolongements théoriques et méthodologiques tirés de la mise en perspective du sujet. Il s'agit de la question relative à la participation du pouvoir à l'élaboration d'une pratique politique plus authentique. Pour saisir l'importance de cette question, il n'est pas inutile de prendre en compte certaines données de fait. En Afrique noire de succession française, le système politique se caractérisait, au début des indépendances, par la mise en place de régimes politiques dont les premières manifestations constitutionnelles étaient largement prédéterminées, le maintien de rouages administratifs hérités des anciennes métropoles, la persistance d'une culture politique « française » dans les élites locales favorisant de la sorte la transmission d'un modèle juridique allogène. Les principes de l'organisation constitutionnelle du pouvoir politique imposés aux Etats, au-delà de l'indépendance, sont accueillis avec enthousiasme par les observateurs, qui se félicitent « de la victoire du constitutionnalisme dans un continent jusqu'alors composé de systèmes politiques traditionnels reposant sur d'autres bases que le fondement légal-rationnel⁹⁴ ».

Les changements survenus dans les Etats d'Afrique francophone, avec l'irruption du parti unique dans la vie politique⁹⁵, reconfigurent le fonctionnement des institutions : désormais, le parti unique est vécu comme l'instrument de rassemblement des « forces vives » capable de correspondre aux nécessités locales, « à l'unanimité et à la valorisation du rôle du chef qui caractériseraient les sociétés négro-africaines »⁹⁶. En vérité, les auteurs prévoient, sur le terrain africain,

⁹⁴ J. du BOIS de GAUDUSSON, « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repères et interrogations », in *Afrique Contemporaine*, n° spécial « Trente années d'Afrique », Paris, 1992, p. 50

⁹⁵ A. MAHIOU, *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, LGDJ, 1969, p.31.

⁹⁶ J. du BOIS de GAUDUSSON, *op. cit.*

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

la nécessaire « adaptation du cadre institutionnel⁹⁷ ». Argumentant en ce sens, des spécialistes mettent en avant « l'originalité des conditions du pouvoir politique en Afrique (...) l'existence de facteurs propres (...) de nouveaux éléments d'explication (structure sociale, culture politique, environnement économique)⁹⁸ ».

Ils proposent alors une catégorie, le « présidentielisme monocentré⁹⁹ », qui fait du chef de l'Etat, chef du parti unique, un chef totalitaire, au sens littéral du mot. Ils s'écartent ainsi du modèle précolonial. En effet, contrairement à une opinion erronée, l'Afrique noire précoloniale connaissait un ordre politique qui prévoyait tout un ensemble de contrepois au pouvoir du chef. Certes, celui-ci « exerçait formellement toutes les fonctions : religieuses, politiques, administrative, financière, militaire et juridictionnelle »¹⁰⁰. Mais compte tenu de la dimension magico-religieuse de son pouvoir, le chef traditionnel se trouvait, de fait, investi de la fonction de conservation de l'ordre social, dont l'harmonie se réalise à la fois dans la plénitude et l'unité.

Dans le cadre de l'exercice du pouvoir, les chefs étaient entourés de conseils¹⁰¹ ; il en est ainsi des principautés oulofs du Sénégal, où des mécanismes régulateurs permettaient de mettre un frein à l'arbitraire du chef. De même, des indices tangibles existent, accréditant l'existence de mécanismes de « responsabilité politique », véritables freins à la puissance du chef. L'accession du chef au pouvoir, soit par élection¹⁰², soit par transmission héréditaire¹⁰³, était

⁹⁷ A. MABILEAU, J. MEYRIAT, *Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire*, Paris, A. Colin, 1967, p. 42 et s.

⁹⁸ D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire*, op. cit., p. 9.

⁹⁹ G. CONAC, *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, précité.

¹⁰⁰ Y.-B. VIGNON, thèse précitée.

¹⁰¹ Dénommés « conseil royal des chefs », « cour de la reine mère », « conseil des anciens » ou encore « conseil des sages ».

¹⁰² C'est le cas de la plupart des sociétés politiques exposées à l'influence atlantique, comme l'empire du Djolof.

quelquefois conditionnée par le respect des devoirs que la coutume met à sa charge. Dans la principauté du Cayor¹⁰⁴, le *Damel* prenait le risque de se voir destituer « s'il lui arrivait de violer de manière grave et persistante les institutions politiques¹⁰⁵ », tout comme le *Brak* du Walo, qui devait « payer aux victimes ou à leurs héritiers une réparation en nature pour les violations commises par son prédécesseur si ce dernier n'avait pu le faire de son vivant »¹⁰⁶. Au demeurant, les bouleversements politiques et institutionnels qui accompagnent l'éclatement des cellules claniques lignagères et familiales, au tournant du XIX^e siècle, impriment aux systèmes politiques précoloniaux une direction particulière : le système colonial déstructure les sociétés africaines et les met dans une situation de crise nuisible à la stabilité de l'ordre politique traditionnel.

Désormais, la réalité du pouvoir est entre les mains de l'administration, le pouvoir colonial¹⁰⁷ ayant dépouillé les chefs coutumiers non seulement de leur prestige, mais aussi de leur autorité politique. L'institution du pouvoir colonial apparaît dans cet ordre d'idées, comme la disqualification de tout pouvoir antérieur, puisque les chefs traditionnels seront relégués à des fonctions d'exécutants subalternes, et leurs pouvoirs seront limités à des domaines subsidiaires, sinon secondaires. Un statut des chefs traditionnels est du reste concocté, au XX^e siècle, consacrant à la fois l'infériorisation juridique du chef indigène et la péjoration de ses attributs religieux et

¹⁰³ C'était le cas du Dahomey, lorsque le roi Huegbaja, au XVII^e siècle institua la royauté héréditaire.

¹⁰⁴ La principauté du Cayor fait partie de l'empire du Djolof.

¹⁰⁵ Voir A.-B. FALL, *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique au Sénégal : essai de transposition des règles de droit administratif français dans un pays d'Afrique noire francophone*, thèse, Bordeaux, 1994.

¹⁰⁶ A.-B. FALL, thèse précitée.

¹⁰⁷ La terminologie classique préfère l'emploi de l'expression « administration coloniale ». Mais, en parlant de pouvoir colonial, nous visons la structure administrative de la colonie, reproduction de l'organisation administrative métropolitaine qui, pour l'essentiel, ne peut dissimuler la réalité d'un pouvoir politique colonial au niveau de chaque territoire.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

coutumiers. Privés de leur capacité d'initiatives législative, exécutive et judiciaire, les chefs traditionnels évoluent, désormais, dans les nouveaux cadres tracés par le pouvoir colonial, se consolant du rôle d'intermédiaires qu'ils jouent entre celui-ci et la population locale. Certains auteurs parleront à cet égard de la mise en place d'une « super-chefferie hiérarchisée¹⁰⁸ ».

Il se crée ainsi, un double pallier de domination et de soumission qui aboutit, en fin de compte, à un contrôle politique s'exerçant directement ou indirectement sur les chefs traditionnels. C'est que si la stratégie administrative du pouvoir colonial tend à récupérer la chefferie traditionnelle, par l'insertion de celle-ci dans les rouages administratifs, le but ultime est de la neutraliser en tant que force politique parallèle, de substituer aux institutions indigènes des structures artificielles subordonnées au commandant de cercle.

On peut donc retenir de ces développements que certes le phénomène de l'acculturation juridique avait modifié les structures politiques traditionnelles, mais l'accession des Etats africains à la souveraineté internationale, n'a pas pour autant restauré l'autorité politique des chefferies anciennes. Au contraire, là où ils sont maintenus, « au prix de compromis ou d'aménagements constitutionnels¹⁰⁹ », les chefs traditionnels sont instrumentalisés par les chefs d'Etat, dont ils sont les grands électeurs et le relais dans l'opinion.

B - L'instrumentalisation des chefs traditionnels par le chef d'Etat

L'indépendance des pays d'Afrique francophone consacre l'apparition d'une élite dirigeante dont la gestation commence en 1946. De fait, c'est un pouvoir nouveau qui s'affirme et qui, très vite, se met en concurrence avec la chefferie ancienne d'abord, puis se superpose et se substitue à elle ensuite, à travers le processus de

¹⁰⁸ M. MERLE (dir.), *L'Afrique noire contemporaine*, A. Colin, coll. « U », Paris, 1968.

¹⁰⁹ L'auteur dresse ici la typologie des solutions adoptées par les Etats africains à l'égard de leurs chefferies.

structuration de l'Etat qui se poursuivra au-delà de l'indépendance. L'avènement de cette catégorie de dirigeants se fait au nom du droit et de la légitimité électorale. Mais la nouvelle élite n'a aucune assise dans les traditions africaines, puisqu'elle est née de la loi métropolitaine. Comme le cadre étatique qui en est le support territorial et humain, elle est dépourvue de tout fondement traditionnel. C'est pourquoi, une fois passées les premières heures d'euphorie de l'indépendance, les dirigeants renoncèrent à leurs entreprises de destruction des chefferies traditionnelles. Ils réalisent ainsi l'importance que revêt cette institution, à un moment où le chef d'Etat a tout intérêt à s'appuyer sur celle-ci, dans le but précisément de ne pas creuser le fossé entre le « pays légal » et le « pays réel ». Argumentant en ce sens, le professeur P.-F. Gonidec, prévient que ne pas tenir compte de ce paramètre, revient à rendre excessivement difficile, pour ne pas dire impossible l'exercice d'une influence politique notable¹¹⁰.

C'est qu'en vérité, le chef de l'Etat dans les régimes politiques africains s'est trouvé devant la nécessité de concilier les exigences institutionnelles d'un Etat moderne importé –et conservé¹¹¹– avec les contraintes socio-culturelles imposées par la base. En composant avec les élites traditionnelles, les chefs d'Etat avaient conscience des résistances tenaces que la suppression des chefferies anciennes entraînerait dans le « pays profond » ; c'est la raison pour laquelle ils s'attachèrent à les associer au pouvoir d'Etat, sans pour autant leur donner les moyens d'être des contrepoids, encore moins un frein au processus de structuration de l'Etat. Cette posture cache mal l'instrumentalisation dont les chefs traditionnels font l'objet de la part des chefs d'Etat.

Qui plus est, que penser lorsque le chef de l'Etat fait appel à ces chefs traditionnels, moins pour relayer l'Etat que son dirigeant ? Le fait de s'adosser à la tradition peut marquer la volonté du chef d'atténuer, à défaut d'y échapper, la rigueur de l'élection, par le biais

¹¹⁰ P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains, op. cit.*

¹¹¹ Lire avec profit E. LE ROY, « L'odyssée de l'Etat », *Politique Africaine*, mars 1996, n° 61, p. 5.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

de réseaux d'influence aux ramifications multiples¹¹². De surcroît, comment parvenir à enraciner un système de production constitutionnelle compatible avec le droit constitutionnel, présenté comme l'analyse de la pratique constitutionnelle (applications, recours, sanctions, etc.), en tenant compte de facteurs qui ne permettaient guère *a priori*, l'accueil de ce type de structure, tel que pensé par référence à l'analyse classique de l'Etat ?

Le problème tient, d'une part, au fait que le chef de l'Etat ne peut pas accéder au rang de chef traditionnel, et encore moins se substituer à lui dans des fonctions antinomiques avec des fonctions d'Etat et, d'autre part, au fait qu'il est conceptuellement impossible de considérer l'Etat comme un « grand lignage »¹¹³. Il est facile d'avancer que « l'assimilation du lignage et de l'Etat est une contradiction dans les termes, dans la mesure où l'émergence de l'Etat a signifié le dépassement de l'organisation micro-territoriale et communautaire, ainsi que la formation d'une autorité supra-territoriale dotée d'une administration plus ou moins stable »¹¹⁴. De surcroît, les relations inter-lignagères ou, plus largement, inter-ethniques, font appel à des moyens d'échanges et de communications informels peu concevables dans la direction d'un Etat stato-rationnel ; il en est ainsi des relations dites « à interdits » ou « à plaisanteries », qui symbolisent un apparentement entre groupes et qui ont vocation à régler, selon une « étiquette » propre à chacun d'entre eux, les relations de leurs membres.

Une autre difficulté tient à l'assise territoriale de l'Etat, condition nécessaire –classiquement en droit international– à sa reconnaissance, d'abord, à son existence, ensuite. Ainsi, à l'exception d'entités politiques comme celles des Bamiléké, au sud-ouest des plateaux du

¹¹² Voir M. DIAW, « Elections et pouvoirs tribal en Mauritanie », *Politique Africaine*, n° 72, octobre 1998, p. 156.

¹¹³ J.-L. AMSELLE, *Logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Payot, Paris, 1991.

¹¹⁴ S. MAPPA, *Pouvoirs traditionnels et pouvoirs d'Etat en Afrique (l'illusion universaliste)*, Karthala, Paris, 1998.

Cameroun occidental¹¹⁵, « dont les frontières sont parfois matérialisées par des tranchées »¹¹⁶, les formes d'organisation sociale et politique précoloniales, dans leur ensemble¹¹⁷ -la parenté et le lignage étant la base constitutive des sociétés politiques traditionnelles-, accordaient, corrélativement peu d'importance à la délimitation matérielle de l'espace géographique.

Ces obstacles sont plus ou moins contournés ou surmontés par le chef d'Etat qui, en règle générale, se sert des chefferies comme « force d'appoint, mais en aucun cas (...) réellement intégrées au pouvoir d'Etat ». La question se pose donc tant de la place réservée à ces chefferies¹¹⁸, que des fonctions que leur assigne le chef d'Etat lorsqu'il en appelle à elles.

On peut ramener cette fonction à celle de « courroie de transmission » avec son corollaire, le clientélisme et le prébendalisme. Ainsi, le premier président de la République du Niger, Diouri Hamani a parfois sollicité expressément le soutien de certains chefs traditionnels, en intégrant au besoin les plus compétents d'entre eux au gouvernement, dans le cadre d'une politique clientéliste¹¹⁹. De même, le président mauritanien Maaouya Ould Sid Ahmed Taya, s'est toujours appuyé sur la chefferie tribale -non sans lui concéder quelques portefeuilles ministériels- pour solliciter le suffrage des

¹¹⁵ Les chefferies bamiléké sont le type même d'organisations sociales qui, bien qu'il y ait autant de pouvoir politique que de parentés, connaissent pour chacune d'elles un périmètre géographique bien délimité.

¹¹⁶ J.-C. PENRAD, *Encyclopédia Universalis*, Paris, 1994, p. 419.

¹¹⁷ On doit reconnaître, à la suite de nombreux auteurs, que « la multiplicité des formes sociale et politique dans l'Afrique noire précoloniale (...) rendent difficile et décevante toute entreprise de systématisation à l'aide de critères applicables à l'ensemble des sociétés étudiées », la diversité des critères en question étant marquée ; « la typologie risque d'être ou trop simple ou trop compliquée ». Cf. G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, *op. cit.*

¹¹⁸ Sur ce point, nous renvoyons aux travaux effectués par Y.-B. VIGNON, dans sa thèse relative au constitutionnalisme en Afrique noire francophone, et plus particulièrement, à ses développements sur la chefferie au Togo, p. 855 et s., thèse (dact.), Poitiers, 1988.

¹¹⁹ S. ABBA, « La chefferie traditionnelle en question », *Politique Africaine*, juin 1990, n° 38, p. 51.

Chefs d'Etat et modes traditionnels d'exercice du pouvoir

électeurs, ce qui lui vaudra d'ailleurs d'être réélu avec plus de 90 % des suffrages¹²⁰. Il n'est toutefois pas inutile de préciser que dans un système où « démocratisation rime avec tribalisation », les rapports que peut entretenir le président mauritanien avec les autorités traditionnelles, sont de nature « à court-circuiter la hiérarchie de l'Etat »¹²¹. L'ambiguïté de ces rapports a ainsi contribué à affaiblir l'appareil d'Etat, au profit d'une clientèle de thuriféraires, prompts à satisfaire avant tout leurs propres intérêts claniques ou familiaux.

On observe donc que le chef d'Etat semble moins utiliser la chefferie traditionnelle, en tant qu'instrument de propagation de la politique de l'Etat, que pour affermir son pouvoir en puisant dans les structures traditionnelles les moyens d'accroître sa légitimité et de garantir de la sorte son maintien à la tête de l'Etat. En s'inscrivant *volens nolens*, dans une relative continuité par rapport à l'ordre politique traditionnel, la stratégie du chef d'Etat dans les régimes politiques africains vise à renforcer ce que certains auteurs appellent le « leadership traditionnel »¹²² du chef. C'est une stratégie de rupture par rapport à l'ordre politique colonial et donc destinée à atténuer les effets de l'acculturation. Toutefois, cette rupture est à géométrie variable, eu égard au traitement que les chefs d'Etat ont réservé aux structures traditionnelles, au lendemain des indépendances africaines. De plus, si ces structures n'ont pas entièrement disparu, elles ont été inféodées à l'Etat et, c'est une entreprise de réformation à laquelle les chefs d'Etat ont largement contribué, en prenant appui sur des structures désormais utilisées comme auxiliaires du pouvoir d'Etat.

¹²⁰ Ces élections seront grevées par de graves irrégularités ; voir M. DIAW, article précité.

¹²¹ A. ANTIL, « Le chef, la famille et l'Etat. Mauritanie, quand démocratisation rime avec tribalisation », *Politique Africaine*, décembre 1998, n° 72, p. 185.

¹²² G. CONAC, *op. cit.*

L'ARGUMENT ECONOMIQUE COMME JUSTIFICATION DE
L'ETAT COLONIAL ; L'ANALYSE D'UNIVERSITAIRES
FRANÇAIS PENDANT LA PREMIERE
MOITIE DU XX^{ème} SIECLE

par Olivier Devaux,
professeur à l'Université de Toulouse 1 Capitole,
chargé de mission pour les partenariats avec l'Afrique

La colonisation est-elle économiquement avantageuse pour les seuls Etats colonisateurs ? Telle est, en substance, la question récurrente posée dans les *Eléments d'économie coloniale*, ouvrage paru en 1943 sous la direction de René Maurier, professeur de législation, économie et sociologie coloniales à la Faculté de droit de Paris¹. Dans

¹ *Eléments d'économie coloniale* (sous dir. René MAURIER), Paris, Librairie du recueil Sirey, 1943, 419 p. Ce volume regroupe les contributions d'Henri DENIS, professeur agrégé à la Faculté de droit de Rennes ; de Pierre DERVAUX, chargé de cours à la Faculté de droit de Lille ; de Max CLUSEAU, professeur agrégé à la Faculté de droit de Montpellier ; de Luc FAUVEL, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris ; de Jacques PIERRON, chargé de cours à la Faculté de droit de Nancy ; de Pierre MORIZET, chargé de cours à la Faculté de droit de Bordeaux ; de Pierre REYNAUD, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris ; de Jean SIROL, professeur agrégé à la Faculté de droit d'Aix ; de Jules MILHAU, chargé de cours à la Faculté de droit de Toulouse ; de Jean DUFOUR, chargé de cours à la Faculté de droit de Grenoble ; de Paul CHAMLEY, chargé de cours à la Faculté de droit de Rennes ; Robert COETZ-GIREY, professeur

la préface de ce qu'il qualifie, à la mode du temps, de « Tableau des Empires »² et qu'il présente, en des termes fleurant encore bon les éditions du XVIII^{ème} siècle, comme le premier manuel ou traité³ français consacré à « l'économie des colonies [...] par un homme de l'art »⁴, René Maurier semble se défendre de préoccupations d'abord matérielles en conclusion de quelques pages rédigées en 1939, donc avant que les événements liés à la seconde guerre mondiale n'aient atteint les possessions françaises d'outre-mer, pages auxquelles il n'a cependant « pas cru devoir [...] rien changer » : « Notre Empire [...] a son unité, et de plus en plus. Les conflits d'intérêt n'y peuvent faire obstacle aux concours d'intérêt. Il faut, s'il ne suffit, qu'un profit commun, qu'un bienfait commun soit humainement cherché et atteint, pour qu'un tel corps soit une société, où peut fleurir une amitié »⁵. Henri Denis, dont l'article⁶ ouvre le volume, lui fait en quelque sorte écho -quoiqu'en des termes où ne transparait guère, au rebours de ceux du maître, un sentimentalisme peut-être en partie de façade- en affirmant qu'« il est à peine nécessaire d'indiquer qu'on ne prétendra pas, en analysant les desseins économiques des colonisateurs, en faire le motif principal ou premier de leurs efforts »⁷. Selon ces auteurs en effet, la colonisation de « pays déshérités,

agrégé à la Faculté de droit de Nancy ; de Jean DUBERGE, chargé de cours à la Faculté de droit de Poitiers ; de Robert BORDAZ, chargé de cours à la Faculté de droit de Poitiers.

² *Ibid.*, p. VII.

³ *Ibid.*, p. VII et VIII.

⁴ *Ibid.*, p. VII. Le professeur Maunier conçoit plus précisément l'ouvrage comme la perpétuation d'une tradition « un peu oubliée » selon laquelle « plusieurs fois déjà, des maîtres anciens avaient provoqué des travaux communs, en vue de nos concours d'Agrégation [...]. Pour moi, je n'ai pas vu, sans un peu d'émotion ces jeunes professeurs déjà montés en chaire et, s'appêtant à affronter le grand concours qui doit les y fixer, conjoindre leurs efforts pour élever ce monument à l'Empire français, dans le temps même où il subit un dur assaut ! ». *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, p. XIII.

⁶ « Les desseins de la mise en valeur. Pourquoi coloniser ? », *ibid.*, p. 2.

⁷ *Ibid.*, p. XVII (préface).

L'argument économique comme justification de l'Etat colonial

fréquemment »⁸, a bien d'autres motifs, bien d'autres « impulsions »⁹, irrépessibles est-on tenté d'ajouter et, au premier chef, spirituels : « C'est pour la religion qu'on a souvent, dans l'ancien temps, colonisé », affirme René Maunier, jetant ainsi un voile pudique sur les motivations mercantiles des grands découvreurs ; « c'est pour dispenser aux peuples lointains la théologie, puisqu'on pensait devoir catéchiser et convertir les 'naturels' »¹⁰. Pour preuve, continue-t-il, l'année suivant la « découverte de l'Amérique » par Christophe Colomb, la bulle du pape Alexandre VI qui, en 1493, déclare « expressément et solennellement que les Portugais et les Espagnols pourront conquérir les pays lointains, mais à la condition de les catéchiser, et à la condition de les moraliser ; de propager la foi en propageant les mœurs »¹¹ ; pour preuve encore, « la pauvre croix de bois »¹² fichée en terre canadienne par le Français Jacques Cartier, en 1534. « Pendant longtemps, et jusqu'à hier, les expansions ont eu pour premier but la conversion des arriérés »¹³. Cet « impérialisme spirituel » a donc eu pour seul fondement la volonté de sauver les âmes. « Les colonies, d'abord, ont été des Missions »¹⁴.

Bien plus tard, Jules Ferry, figure emblématique de la laïcité française dont on sait que ses contemporains l'affublèrent du surnom de « Ferry-Tonkin » en raison de sa politique coloniale, ne songera évidemment pas à conquérir pour convertir. Dans un débat consacré, au mois de juillet 1885, à la question de Madagascar, il mettra pourtant en exergue « le côté humanitaire et civilisateur de la question » en interpellant ses collègues députés, sans guère se laisser déstabiliser par les rumeurs montant des bancs occupés par l'extrême-gauche : « Messieurs, il faut parler plus haut et plus vrai ! Il faut dire ouvertement qu'en effet, les races supérieures ont un droit vis-à-vis

⁸ *Ibid.*, p. XI.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. XI-XII.

des races inférieures [...]. Je répète qu'il y a pour les races supérieures un droit, parce qu'il y a un devoir pour elles. Elles ont le devoir de civiliser les races inférieures »¹⁵.

Il n'en demeure pas moins que, conformément aux analyses traditionnelles, les auteurs dont nous souhaitons ici recenser brièvement les passages à nos yeux les plus significatifs, reprennent *grosso modo* les thèmes consistant à analyser une évolution de la politique économique coloniale conduisant des « colonies réservoirs » (I) aux « colonies déversoirs » (II), les possessions de la métropole étant par ailleurs considérées comme un instrument, non dépourvu d'efficacité, de lutte contre le chômage (III), le phénomène colonial se traduisant par des retombées positives tant pour le colonisateur -cela va de soi- que pour le colonisé -ce qui paraît parfois moins évident et traduit sans doute la volonté de se forger une bonne conscience.

I – Les colonies réservoirs

« Le désir de posséder ce que le sol de la patrie ne peut lui procurer est incontestablement une des raisons qui poussent les hommes sur la voie des expéditions coloniales »¹⁶. Les auteurs, et notamment Henri Denis, appuient leur constatation sur l'histoire du fait colonial, n'omettant pas de convoquer à la barre le célèbre historien belge, Henri Pirenne, dont les travaux, parfois discutés aujourd'hui, furent accueillis avec enthousiasme dans les années 1930. En substance : les invasions musulmanes du VIII^{ème} siècle conduisent à la destruction définitive de ce qui subsiste encore du monde antique en coupant la voie commerciale essentielle que constitue la Méditerranée pour l'approvisionnement en produits précieux venus

¹⁵ Discours du 28 juillet 1885 dans *Discours et opinions politiques de Jules Ferry*, Paris, éd. Robiquet, t. V, 1897. Le 30 juillet, Georges Clemenceau lui rétorquera : « Races supérieures ! Races inférieures ! C'est bientôt dit. Pour ma part, j'en rabats singulièrement depuis que j'ai vu des savants allemands démontrer que la France devait être vaincue dans la guerre franco-allemande, parce que le Français est d'une race inférieure à l'Allemand... ».

¹⁶ *Éléments d'économie coloniale, op. cit.*, p. 18.

L'argument économique comme justification de l'Etat colonial

d'Orient, précipitant ainsi une évolution séculaire vers une économie terrienne et autarcique, de croissance nulle. La recherche de nouvelles voies d'accès aux richesses orientales pousse les grands découvreurs des XV^{ème} et XVI^{ème} siècles vers le sud, le long des côtes africaines, ainsi que vers l'ouest et, à leur suite, les colonisateurs. Les denrées précieuses (soie, ivoire, perles, épices, or et argent, etc.) constituent, dans un premier temps et pour une longue période, l'essentiel des importations des puissances européennes -Portugal et Espagne, au premier chef- en provenance de leurs colonies. S'y ajoute, aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, le développement de la traite des noirs en liaison avec l'évolution de la demande métropolitaine car, aux denrées traditionnelles, s'ajoutent désormais café, cacao, sucre, vanille, tabac, coton, etc. que les plantations du Nouveau Monde doivent fournir en grandes quantités.

Au XIX^{ème} puis dans la première moitié du XX^{ème} siècle, le phénomène s'accroît ; le sucre, le café, le thé, le cacao, de denrées de luxe qu'ils étaient précédemment, deviennent progressivement des produits de consommation courante. Les huiles de coton, d'arachide, de palme, sont aussi des produits coloniaux qui contribuent indirectement à l'alimentation des Européens en viande grâce aux résidus de la fabrication de l'huile qui, sous forme de tourteaux, prennent une part croissante dans l'alimentation du bétail ou, encore, les phosphates tunisiens ou égyptiens utilisés comme engrais. Et si « l'Europe, aujourd'hui encore, assure dans une large mesure son approvisionnement en denrées alimentaires essentielles », il n'en demeure pas moins que les colonies de l'Angleterre lui procurent de grandes quantités de blé, de viande, de graisse alimentaire, de sucre tandis que la France métropolitaine dépend de ses possessions d'Afrique du Nord pour une part non négligeable de sa consommation de blé et de vin. Le développement industriel met également, sinon davantage en lumière l'importance capitale des colonies, pourvoyeuses de coton (en 1933, l'approvisionnement européen provenant à hauteur de 12,1 % de l'Asie et 15,7 % de l'Afrique), de laine (10 % des approvisionnements européens provenant de l'Afrique), d'or (40 % de la production mondiale étant

assurée par la seule Afrique du sud en 1933), de platine (en 1933, 20 % en provenance du Transvaal), de cuivre (18 % environ en provenance du Congo belge et de Rhodésie), d'étain essentiellement fourni par la Malaisie britannique et les Indes néerlandaises, de pétrole fourni par la colonie des Indes néerlandaises, etc.

Au total, en 1935, la part des importations coloniales dans l'ensemble des importations de l'Angleterre est de 36,2 %, de 25,8 % pour la France pour ne pas citer les pays moins dépendants (8,2 % pour le Portugal ; 7,4 % pour la Belgique ; 6,1 % pour les Pays-Bas)¹⁷. Après la première guerre mondiale et la crise de 1929, la seconde guerre mondiale mettra d'ailleurs on ne peut mieux en évidence le rôle primordial des colonies, avec la volonté ou la nécessité de nombreux pays de tenter de se suffire à eux-mêmes. On peut également noter que, avant même le déclenchement du second conflit mondial, l'aspiration à l'autosuffisance conduira l'Italie sur la voie de la conquête de l'Ethiopie et le Japon dans l'aventure chinoise.

En définitive, il est donc incontestable que « les colonies ont toujours constitué et constituent encore de précieux réservoirs pour les métropoles »¹⁸ ou, pour reprendre les termes du professeur Maunier dans sa préface, « pour profiter, on a cherché à promouvoir l'exportation des produits coloniaux vers la mère-patrie ».

II – Les colonies déversoirs

Au souci d'acquérir des produits qu'ils ne possèdent pas se joint, chez les peuples colonisateurs, celui d'écouler ceux qu'ils produisent en direction de leurs colonies. Concernant le passé, entre autres exemples : les Compagnies françaises des Indes occidentales et des Indes orientales, toutes deux instituées en 1664 par Colbert, la première recevant le monopole du commerce avec l'Amérique, la seconde avec les pays d'Orient (Inde et Chine) et le Sénégal, la Compagnie française des Indes qui, après un premier échec, se reconstitua en 1722 sous forme de compagnie à but purement

¹⁷ *Éléments d'économie coloniale, op. cit.*, p. 22-24.

¹⁸ *Ibid.*, p. 24-25.

L'argument économique comme justification de l'Etat colonial

commercial se réservant l'exploitation du Sénégal, de la Guinée, des îles Bourbon et de France et des territoires français en Inde, reprenant les privilèges perdus en 1719 par la Compagnie française des Indes orientales ; l'Acte de navigation du 9 octobre 1651 interdisant aux navires étrangers de transporter dans les ports anglais des denrées autres que celles de leur pays et établissant donc au profit des seuls navires britanniques le monopole du transport des biens destinés ou provenant des colonies britanniques¹⁹. Dans le même temps, s'édifie le « pacte colonial », doctrine concrétisée par un appareil législatif en vertu duquel les colonies doivent fournir les matières premières aux métropoles sans pouvoir posséder la moindre industrie de transformation. Le XIX^{ème} siècle sera dominé par cette conception. Typique est, de ce point de vue, la politique économique française marquée, à l'exception d'une courte parenthèse libérale entre 1860 et 1880, par le retour en force du protectionnisme qui fait des colonies des marchés réservés aux métropoles. Mieux encore, là où, dans les contrées sous domination, s'était édifiée une véritable activité de transformation des produits bruts, la puissance coloniale imposa sa volonté. Ainsi, l'industrie textile anglaise, impatiente de se débarrasser de la concurrence du secteur artisanal indien, obtint que la production de ce dernier soit frappé d'impôts et de droits de douane si prohibitifs que, entre 1820 et 1850, dans le volume global des exportations anglaises, la part des exportations de tissus de coton à destination de l'Inde passa de 6 à 25 %²⁰ ; au début du XX^{ème} siècle, entre 1903 et 1912, l'Afrique du sud importait annuellement près de un million de livres de machines, l'Inde, entre 1901 et 1912, près de cinq millions de livres annuelles de matériel de chemin de fer²¹. Au lendemain de la Grande guerre, et surtout avec la crise de 1929, le phénomène ne fit que s'accroître si bien que la part des exportations

¹⁹ Frappant particulièrement le commerce hollandais, il fut à l'origine de la première guerre anglo-hollandaise (1652) qui contraignit les Provinces-Unies à capituler (1654) et favorisa le commerce britannique jusqu'à son abolition (1849-1854).

²⁰ W. SOMBART, *L'apogée du capitalisme*, Paris, Payot, 1932, t. 1, p. 542.

²¹ *Ibid.*, p. 551-552.

anglaises en direction des territoires sous contrôle britannique qui représentait 37,2 % du total des exportations en 1913, atteignait 49,2 % en 1936. La France métropolitaine n'était pas en reste, faisant plus que doubler, dans le même laps de temps, ses exportations à destination de ses possessions africaines qui passaient de 13,6 % à 30,1 %²².

C'est bien ce que traduit René Maurier dans l'une des dernières envolées de sa préface aux *Eléments d'économie coloniale*, en énonçant au passage la formule « gagnant-gagnant » chère à certains de nos contemporains : « Colonies-débouchés ; colonies acheteurs, colonies-déversoirs [...]. C'est ce calcul vraiment qui est, de plus en plus, en notre temps, au premier plan. Si l'on prétend garder les colonies de l'outre-mer, c'est bien toujours pour en tirer, et les denrées, et les produits [...]. Mais c'est aussi pour vendre à ces pays lointains beaucoup de nos produits ; ils sont nos marchés, ils sont nos clients ; s'ils gagnent sur nous, nous gagnons sur eux. Les deux sont liés [...]. Le bon acheteur, c'est le bon vendeur. Ainsi l'Algérie, ainsi l'Indochine, et d'autres pays, qui sont déjà très largement, un déversoir pour les produits de nos fabriques ; qui sont déjà, et l'Algérie surtout, un aimant vital pour la fabrication de la mère-patrie »²³.

En toute hypothèse, les activités d'import-export apparaissent comme fortement lucratives et ce d'autant plus que, ainsi qu'Henri Denis le rappelle sans ambages, « l'état de civilisation des indigènes permet de leur donner en paiement des objets qui n'ont coûté que très peu : verroterie ou ferrailles en échange d'ivoire ou de perles »²⁴ ; tel est du moins le cas dans les débuts de la colonisation, même si le poncif n'est, semble-t-il, pas systématiquement conforme à la réalité. Plus tard, la recherche du profit maximum demeure un moteur essentiel de la colonisation, bien que l'argument du profit témoigne d'une nette transformation dans les dessins des puissances européennes. On en voudra pour preuve les propos tenus le 28 juillet 1885 à la Chambre des députés par Jules Ferry, s'appuyant sur

²² *Eléments d'économie coloniale, op. cit.*, p. 28.

²³ *Ibid*, p. XII-XIII.

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

L'argument économique comme justification de l'Etat colonial

l'autorité de Stuart Mill : « Les colonies sont, pour les pays riches, un placement de capitaux des plus avantageux [...]. La France, qui regorge de capitaux, à intérêt à considérer ce côté de la question »²⁵. En effet, aux profits commerciaux s'ajoutent désormais les profits agricoles, voire industriels. Les capitaux ne sont plus exclusivement placés dans les expéditions coloniales mais aussi, dans une proportion croissante, dans les activités implantées sur les sols coloniaux avec le développement d'une agriculture et d'un élevage intensif, d'industries de transformation et, inévitablement, de moyens de transport tels que le chemin de fer, ou financiers tels que les banques coloniales. Autant d'activités requérant des capitaux considérables et susceptibles de générer des profits alléchants. C'est ainsi que, pour ne citer que la France, les emprunts coloniaux se montent de 1930 à 1938 à plus de 15 milliards de francs²⁶.

III – Les emplois coloniaux, instrument de lutte contre le chômage

Selon une analyse également bien connue, l'aventure colonisatrice aurait souvent, entre autres origines, un phénomène de surpopulation européenne. Telle serait l'une des causes du mouvement des croisades amorcé à la fin du XI^{ème} siècle et, bien plus nettement semble-t-il, la conséquence de la profonde crise provoquée en Angleterre, à compter du XVI^{ème} siècle, par le phénomène des enclosures et la substitution des pâturages aux labours provoquant un excédent subit de main-d'œuvre ou, encore, le mouvement de conquête des Amériques amorcé par les Portugais et les Espagnols. Quelles que soient les raisons essentielles -il faut aussi penser aux exilés politiques, religieux ou de droit commun au XVIII^{ème} siècle- les esprits les plus fins, les plus éclairés, tels Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, alors ministre français des relations extérieures, considèrent que « les Etats politiques doivent tenir en réserve des moyens de placer utilement hors de leur enceinte cette surabondance

²⁵ Cité par Georges HARDY, *La politique coloniale et le partage des terres aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, 1937, p. 83.

²⁶ *Eléments d'économie coloniale, op. cit.*, p. 32.

de citoyens qui de temps en temps menacent leur tranquillité »²⁷. Au XIX^{ème} siècle, l'émigration, « notamment dans les pays coloniaux », paraît à Henri Denis un exutoire désormais considérable au surpeuplement européen et à la misère : de 1801 à 1820, remarque-t-il, 300 000 individus quittent l'Europe ; entre 1841 et 1850, il sont plus de deux millions et demi, plus de sept millions entre 1881 et 1890²⁸. Il n'est évidemment pas question de se ranger aux opinions de cet auteur ; ces chiffres ne concernent évidemment pas la seule émigration coloniale, sauf à considérer, par exemple, les Etats-Unis d'Amérique vers lesquels s'embarquent bien des Irlandais frappés par la famine de 1846 comme constituant toujours une colonie britannique. Le XX^{ème} siècle occidental connaît un changement de situation, l'industrialisation absorbant la main-d'œuvre disponible tandis que le taux de natalité cesse de croître au point que, dans les années 1940, « l'on prévoit même le moment où [la croissance de la population] fera place à une diminution »²⁹, tandis qu' « un pays comme la France qui n'a jamais eu grand besoin de rechercher dans ses colonies un débouché pour de la main-d'œuvre en excédent, attire maintenant les travailleurs coloniaux dans la métropole »³⁰. Cependant, pour nos auteurs, « il faut insister [...] sur le fait que les colonies ne fournissent pas seulement un débouché pour les travailleurs manuels. Les travailleurs coloniaux réclament avant tout des connaissances techniques, des initiatives hardies et avisées : ils ouvrent un important champ d'action à l'ingénieur et à l'entrepreneur »³¹. S'y ajoutent, outre les carrières dans les forces militaires nécessaires au maintien de l'ordre et à la défense, les emplois offerts par l'administration civile coloniale ouvrant grand ses

²⁷ *Essai sur les avantages à retirer des colonies nouvelles dans les circonstances présentes*, lu à la séance publique de l'Institut National, le 15 messidor an V (3 juillet 1797) dans *Annales de l'Académie des Sciences Coloniales*, t. III, 1929, p. 141-147.

²⁸ *Eléments d'économie coloniale*, *op. cit.*, p. 34.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 34-35.

L'argument économique comme justification de l'Etat colonial

bras « aux jeunes hommes de ces classes dirigeantes [qui éprouvent] des difficultés de plus en plus grandes à utiliser leurs compétences » car, la bourgeoisie occidentale s'étant « hypertrophiée en raison de son libéralisme même qui en fait une classe ouverte à tous », les débouchés dans les carrières libérales et administratives se sont, en métropole, progressivement taris. « Il en est résulté un chômage des 'intellectuels' dont les conséquences fâcheuses ont été fréquemment soulignées ». Les carrières coloniales semblent donc « bien être la seule voie ouverte pour résoudre ce problème ». Pour preuve, toujours selon Henri Denis, en 1938 et pour les seules possessions françaises, l'Etat a engagé une dépense de 27,5 millions de francs pour le personnel civil et de 384,5 millions pour le personnel militaire³². Pour preuve encore, et même au risque de passer sous silence d'autres motivations (politique raciale, volonté de faire main-basse sur des gisements de matières premières ou de s'assurer des débouchés, politique de prestige), « dans les dernières années, c'est la nécessité de procurer à leur population des emplois qui a fourni à certaines puissances qui ne possédaient pas de colonies des arguments pour appuyer leurs revendications ou pour justifier leur action. Ces puissances sont l'Allemagne, l'Italie et le Japon »³³.

*

* *

En définitive, il faut bien l'admettre : « C'est pour le profit et l'intérêt qu'on s'en va au loin ». Mais si c'est donc « pour gagner », « pour s'enrichir », le professeur Maurier et ses jeunes collègues n'en démordent pas ; « c'est aussi pour enrichir ». Le colonisateur est certes un prédateur : « Affaire, dès lors, et non plus Croisade : entreprise donc, et non plus 'emprise', dans le vieux parler de chevalerie ! [...]. C'est le motif de l'ordre économique, [...], l'impérialisme matériel, la volonté de dominer, pour une ambition et un intérêt [...] ; la quête du

³² *Ibid.*, p. 35.

³³ *Ibid.*

gain, ressort tout-puissant des 'hommes nouveaux' ». Pourtant, « tous ces 'profiteurs' qui n'ont d'autre but que de profiter », en « profitant feront profiter »³⁴.

On est ici bien loin de l'analyse économique libérale condamnant sans appel le phénomène colonial, par la plume de Jean-Baptiste Say : « Il est impossible que les peuples d'Europe ne comprennent pas bientôt combien leurs colonies leur sont à charge. Ils supportent une partie des frais de leur administration militaire, civile et judiciaire, une partie de l'entretien de leurs établissements publics, et notamment de leurs fortifications ; ils tiennent sur pied pour leur conservation une marine dispendieuse qui n'empêchera pas qu'à la première guerre maritime elles ne deviennent indépendantes ou conquises. [...] Les vraies colonies d'un peuple commerçant, ce sont les peuples indépendants de toutes les parties du monde. Tout peuple commerçant doit désirer qu'ils soient tous indépendants pour qu'ils deviennent tous plus industriels et plus riches, car plus ils sont nombreux et productifs, plus ils présentent d'occasions et de facilités pour les échanges [...]. Un temps viendra où l'on sera honteux de tant de sottises et où les colonies n'auront plus d'autres défenseurs que ceux à qui elles offrent des places lucratives à donner et à recevoir, le tout aux dépens des peuples »³⁵. On est tout aussi loin de l'humour grinçant de Gustave Flaubert qui, dans le *Dictionnaire des idées reçues*, provoquait le lecteur : « Colonies (nos) : s'affliger quand on en parle »³⁶. Qu'on le veuille ou pas, pour nos universitaires la colonisation est bénéfique pour les deux parties : l'Etat colonisateur et les contrées colonisées.

³⁴ *Ibid.*, p. XII.

³⁵ Jean-Baptiste SAY, *Traité d'économie politique*, 1826, livre I, chapitre XIX, p. 230 et 233.

³⁶ Cité par Raoul GIRARDET, *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*, Paris, La table ronde, 1972, p. 23.

**ENGAGEMENT ET DESENGAGEMENT DE L'ETAT DANS
L'ECONOMIE EN FRANCE : FLUX ET REFLUX
DU XVII^e AU XXI^e SIECLE**

**par André Cabanis,
professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole**

Les responsables politiques n'ont évidemment pas attendu le XVII^e siècle pour se préoccuper d'économie. Déjà à la fin de l'Empire romain, le pouvoir central s'est employé à limiter les conséquences de la crise qui affectait alors la plupart des provinces. Ils ont imposé des politiques de contrôle des prix que la pénurie faisait s'envoler, d'interdiction d'abandon des emplois publics malgré les contraintes que ces derniers impliquaient dans un contexte de déclin démographique, enfin de dévaluation monétaire ce qui était rendu nécessaire par le manque de métal précieux. Après l'interruption liée aux invasions germaniques, l'installation progressive d'un système dominé au Moyen Age par les grands féodaux va donner à ces derniers, surtout avec la renaissance économique des XI^e-XII^e siècles, l'occasion de valoriser le territoire placé sous leur autorité et d'augmenter leurs revenus par des mesures en faveur de l'accroissement des terroirs en encourageant le défrichement, du peuplement des espaces abandonnés en créant de nouvelles villes, de croissance des échanges en instaurant des foires périodiques, enfin de fourniture d'un certain nombre de services collectifs en mettant en

place des banalités. Tout cela ne suffit évidemment pas pour que l'on puisse parler d'interventionnisme étatique. Il y manque l'Etat qui ne va apparaître sous sa forme moderne qu'à la fin du Moyen Age, distincte des concepts de cité et d'Empire, et dans trois pays d'Europe occidentale : l'Angleterre, l'Espagne et la France. Chacun va développer ses propres modalités d'encadrement du développement économique, en s'appuyant sur ses atouts spécifiques. Ainsi, l'Espagne profite-t-elle de ses colonies américaines pour en exploiter les richesses pour ce qu'elle considère comme leurs meilleures utilisations, ce qui ne parvient pas à freiner la baisse de l'activité productive dans la péninsule. Pour leur part, l'Angleterre et bientôt tout le Royaume-Uni tirent partie de leur position insulaire en réservant leurs ports à leurs navires lorsqu'il s'agit d'importation, ce qui fonde la puissance maritime du pays.

A l'époque, au XVI^e siècle, les atouts français résident d'une part dans l'importance de sa population ce qui en fait le pays le plus peuplé d'Europe en attendant que la Russie et, plus tard, l'Allemagne se rassemblent, chacune de son côté, d'autre part dans la stabilité de son pouvoir politique qui s'appuie sur une dynastie en place depuis plus d'un demi-millénaire. Du point de vue économique, cette double spécificité l'assure d'un vaste marché intérieur, de finances publiques relativement abondantes pour l'époque, sinon équilibrées et d'un appareil administratif efficace susceptible de se mobiliser pour le développement. Il est vrai que les guerres de religion viennent retarder la mise en œuvre effective d'un programme d'envergure. Elles continueront à faire sentir leurs effets progressivement atténués sous les règnes d'Henri IV et de Louis XIII. Il faut donc attendre la fin de la minorité de Louis XIV et surtout le choix de Colbert comme contrôleur général des finances en 1665 notamment, pour que soit imposée une politique cohérente et moderne dans nombre de ses aspects tant par l'objectif d'encourager des exportations que par les moyens financiers mobilisés en faveur des activités jugées prioritaires et par des techniques juridiques protectrices de l'investissement et de l'innovation jusqu'à encourager la recherche technologique. C'est sur ces bases qu'à partir du XVII^e siècle donc, va se construire

Engagement et désengagement de l'Etat

L'interventionnisme à la française. Il présente ses spécificités tout en ne pouvant être dissocié de ce qui se fait dans les pays européens voisins, ou plutôt en ne s'en séparant qu'au prix d'un certain nombre d'inconvénients tant les économies sont de plus en plus imbriquées, sauf en période de guerre. Cette solidarité contribue à expliquer, au niveau de toute l'Europe et perceptibles en France comme ailleurs, des flux et des reflux dans l'engagement économique de l'Etat (I) selon un rythme relativement régulier que met bien en valeur l'analyse des périodes de transition (II).

I – Le phénomène de flux et de reflux

Lorsque l'on s'efforce de reconstituer ces flux et ces reflux qui marquent les avatars de l'interventionnisme étatique en France, l'on ne peut manquer d'être frappé, au-delà du sentiment intuitif d'une forme d'alternance entre périodes d'extension et de repli de l'Etat, par le constat que se dégage une relative régularité dans la durée de chaque période. Il n'est pas question de prétendre renouer ici avec les tentatives de certains auteurs du siècle passé, se prétendant en mesure de mettre à jour des cycles de durée strictement équivalente pour le retour de phénomènes tels que les crises économiques, les conflits majeurs ou les grandes pandémies. Il y a naturellement dans la date où interviennent ces retours alternatifs d'une volonté de l'Etat de maîtriser les grands secteurs de l'économie nationale ou, à l'inverse, d'une acceptation d'en abandonner l'évolution aux équilibres nés du marché, une part liée aux circonstances, à l'évolution de la conjoncture économique et aux priorités affichées par les dirigeants ainsi qu'aux rythmes spécifiques d'autres variables, tel le calendrier politique. En même temps, le fait que cette alternance de phénomènes de dilatation et de rétrécissement du champ de la présence publique, entre autres en matière économique mais aussi sociale, se produise de façon à peu près simultanée autrefois en Europe occidentale, maintenant dans l'ensemble des grands pays développés, limite les conséquences que les aléas nationaux peuvent avoir pour retarder ou avancer l'entrée dans un nouveau cycle. En ce domaine, les solidarités internationales sont fortes et un pays dont l'économie se veut plus ou

moins ouverte sur l'extérieur peut difficilement évoluer longtemps à contresens par rapport à ses partenaires, comme l'a montré, par exemple, l'expérience d'exercice du pouvoir par la gauche en France de 1981 à 1986, marquée par un ambitieux programme de nationalisations alors que, partout ailleurs, on privatisait. En fait, dès 1986 et sous couleur de « respiration du secteur public », le nouveau premier ministre Laurent Fabius sacrifie aux tendances à la privatisation en honneur au niveau mondial.

En somme, comme un peu partout et simultanément dans les pays développés, l'évolution de l'intervention des pouvoirs publics en France est scandée par quatre grandes étapes, chacune d'une durée assez comparable, de l'ordre du siècle. Ainsi, au cours de la seconde moitié du XVII^e et pendant la plus grande partie du XVIII^e siècle, l'on connaît la première grande expérience moderne d'interventionnisme étatique en grande partie conduite par Colbert. La monarchie désormais incontestée avec Louis XIV reprend les vieilles techniques mises en œuvre de façon limitée et empirique dans les grandes seigneuries au Moyen Age pour favoriser le développement économique. Elle y ajoute une ampleur dans les moyens mobilisés et une volonté systématique dans la conduite des actions qui en modifient le caractère : une grande partie des moyens financiers à la disposition du trésor royal et des agents relevant de l'administration d'Etat est, d'une façon ou d'une autre mobilisée pour amener la France à un niveau économique à la mesure des ambitions du roi soleil. S'ajoutent au souci d'assurer la prospérité du royaume des considérations internationales, telles que contribuer à la gloire du roi ou l'emporter dans le cadre d'une vieille rivalité avec la Grande-Bretagne. Cette œuvre, conduite de façon très centralisée par Colbert qui cumule les postes de responsable des finances mais aussi de la marine et, sous le titre de secrétaire d'Etat à la maison du roi, de l'agriculture, de la police, des postes, des travaux publics... sera poursuivie au XVIII^e siècle par les intendants, chacun dans sa généralité et avec des objectifs moins nationaux mais plutôt de développement local, d'encouragement aux manufactures et

Engagement et désengagement de l'Etat

d'introduction de nouvelles technologies agricoles, ainsi que de rénovation urbaine.

Fin XVIII^e et pendant la plus grande partie du XIX^e siècle, c'est le libéralisme économique qui triomphe généralement en Europe de l'ouest. Il correspond à l'avènement du capitalisme auquel il ouvre la route avant de l'accompagner. Il s'accommode en France de gouvernements aussi divers que la Restauration, la Monarchie de Juillet, la Deuxième République et le Second Empire au point que, même lorsque les fondements de la légitimité politique et de l'organisation constitutionnelle sont balayés par une Révolution, nul ne songe à remettre en cause le régime économique en place. Ce dernier coïncide avec la domination de la bourgeoisie et la doctrine marxiste se considère en droit d'établir une concordance absolue entre ce mode de gestion de la production et des échanges et un système social fondé, comme tout au long de l'histoire, sur la lutte des classes, en l'occurrence entre prolétaires et capitalistes. La plupart des contemporains, pour autant qu'ils s'en préoccupent, vivent cette économie fondée sur la liberté comme un progrès par rapport à la réglementation tatillonne de l'Ancien Régime qui mêlait des objectifs fiscaux avec la recherche d'une répartition optimum des richesses. Ils constatent cependant l'aggravation des inégalités. Au surplus et comme toujours même en période de non-interventionnisme, l'Etat ne saurait être inerte en cas de sollicitations pressantes et légitimes des agents économiques ou des représentants sociaux lorsqu'il s'agit de venir en aide à un secteur ou à une région en grave difficulté. Les aides publiques seront mesurées et s'efforceront de ne pas perturber les règles de la concurrence mais il en sera quand même versé puisque l'on ne peut imaginer des responsables politiques dépendant si peu que ce soit des élections ou, en tous cas, tenant compte de l'opinion publique, qui puissent tout abandonner aux lois impitoyables du marché.

Fin XIX^e et pendant la plus grande partie du XX^e siècle, l'interventionnisme étatique reprend ses droits. Il correspond à l'avènement durable de la République en France. Surtout, il s'appuie sur la montée en puissance des idées socialistes. Il répond aux attentes

d'un corps électoral qui, avec la fin de la technique des candidatures officielles mis en place par le régime précédent, peut désormais s'exprimer librement et qui attend beaucoup de l'Etat. L'instauration progressive d'un système de protection sociale donne aux gouvernants des raisons supplémentaires ainsi que les moyens, de prendre en charge les plus défavorisés. Elle suppose une immixtion plus importante dans la vie des particuliers que ce soit pour évaluer les prélèvements fiscaux qui leur seront imposés ou pour calculer les versements auxquels ils ont droit. Le nationalisme dominant donne aux gouvernants des arguments pour développer des politiques agressives, notamment par la constitution d'Empires coloniaux qui sont censés permettre d'aménager et d'exploiter le monde comme on le fait sur le territoire national. Ce sont ensuite les deux conflits mondiaux dont le XX^e siècle est le théâtre. Ils sont des occasions d'expérimentation ainsi que des accélérateurs de l'interventionnisme étatique. L'administration prend l'habitude d'orienter la production et de répartir la main-d'œuvre, les matières premières et les sources d'énergie entre les entreprises en fonction des priorités nationales. Elle se considère également fondée à déterminer les rations disponibles pour chaque individu en fonction de ses besoins et de ce que le pays attend de lui dans le cadre de l'effort de guerre. Le sentiment que c'est la survie même de la patrie qui est en jeu rend légitimes, aux yeux des citoyens, des contraintes qui auraient été considérées comme insupportables en d'autres circonstances. A ces considérations valables pour tous les pays européens, s'ajoutent pour la France les obligations supplémentaires imputables à l'effondrement militaire de 1940 et à l'occupation allemande. Pour autant, le retour à la paix n'entraîne pas la suppression intégrale des techniques d'encadrement de l'économie liées aux hostilités. Avec une planification qui se veut indicative, l'Etat continue de se considérer comme le responsable, donc le tuteur de l'économie.

Depuis la fin du XX^e siècle, le libéralisme économique fait un retour hautement inattendu du moins pour la plupart des observateurs et sauf à se réclamer une vision uniformément cyclique, donc largement absurde, de l'histoire. Même si le libéralisme

Engagement et désengagement de l'Etat

économique, sous sa forme intégriste, a toujours conservé quelques fidèles, la possibilité qu'il puisse revenir en force avec ses thèses les plus extrêmes n'était guère dans le champ des prévisions les plus habituellement présentées, du moins avant qu'il en aille ainsi. Au-delà de la séduction naturelle que peut présenter un système fondée sur l'idée qu'il existerait une sorte d'ordre providentiel garantissant l'économie la plus prospère possible, plusieurs éléments peuvent cependant contribuer à expliquer la résurrection de mécanismes qui n'inspiraient plus guère confiance depuis des dizaines d'années. Sans doute une part de responsabilité est-elle imputable à la complexification de l'économie, liée à la croissance et à la diversification de la production, d'ailleurs encouragées par les pouvoirs publics lorsqu'ils avaient le contrôle de la population : autant il paraît facile, sinon valorisant, d'organiser la répartition de la pénurie entre les citoyens et d'en limiter les effets par un système aussi juste que possible, autant l'Etat semble dans une certaine mesure désarmé lorsqu'il est confronté à une économie de consommation qui rend les réactions des agents économiques sensibles à des modes largement imprévisibles. Par ailleurs, les résultats obtenus par les pays qui poussaient l'interventionnisme jusqu'au bout de sa logique, avec un système de planification rigide et centralisée comme en Union soviétique sous l'autorité du Gosplan n'apparaissaient pas comme une référence très convaincante. Ce modèle de direction totalitaire de l'économie suscitait des critiques qui par contagion atteignaient des nations pratiquant un interventionnisme plus limitée et faisant une grande place à l'initiative privée comme moteur de la croissance. Au surplus les Etats-Unis d'Amérique, sans se priver de la possibilité pour leur Etat fédéral de prendre des mesures en faveur de tel ou tel secteur en difficultés, s'affirmaient comme le partisan véhément d'un système fondé sur la concurrence. Enfin et sans prétendre épuiser l'énumération des causes de retour au libéralisme, la crise pétrolière des années 1970 a, en bousculant toutes les prévisions et tous les schémas de croissance, donné le sentiment que, dans un monde imprévisible, un encadrement étatique de l'économie pouvait avoir

plus d'inconvénients que d'avantages en gênant les adaptations spontanées.

Le parallèle que nous venons de tenter d'esquisser entre, par exemple, l'interventionnisme au XVIII^e et au XX^e siècle pour faire simple, peut paraître un peu artificiel. En fait et sans chercher d'absolues similitudes, il s'appuie sur quelques ressemblances dans les méthodes utilisées à ces époques pourtant éloignées l'une de l'autre. Ainsi en va-t-il des politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre tant par la monarchie triomphante que par l'Etat gaulliste. Dans les deux cas, il s'agit d'encourager l'installation d'entreprises industrielles dans les régions du pays les moins développées afin de créer des emplois et de la valeur ajoutée. Dans les deux cas et à deux cents ans de distance, il s'agit de moderniser une agriculture somnolente, de restructurer les exploitations et d'orienter les productions vers la commercialisation des produits. De même l'encouragement des secteurs stratégiques prend la forme de mesures spécifiques selon le niveau d'intérêt porté à chaque activité. L'administration monarchique distribue ainsi aux manufactures soit, pour les moins importantes, le simple droit d'utiliser les armoiries royales à titre de publicité et d'aide à la commercialisation, soit, pour celles qui sont plus intéressantes, des privilèges protégeant leurs techniques de fabrication selon une logique proche de celle des brevets, ainsi pour Saint-Gobain dans le secteur de la verrerie ou Van Robais dans celui du textile, soit enfin, pour les plus décisives, un statut public impliquant la propriété de l'Etat, comme la fabrication de tapisseries par les Gobelins, de tapis par la Savonnerie ou de porcelaine par Sèvres. Au XX^e siècle, seront mobilisés, selon une logique comparable, soit des aides automatiques à l'investissement et à la création d'emploi, soit un véritable accompagnement de la croissance, soit enfin le statut d'entreprise publique sous un contrôle étroit de l'Etat. Autre possibilité de comparaison : dans la volonté des dirigeants, en ces deux époques, de donner aux entreprises françaises, par des regroupements plus ou moins imposés, la taille suffisante pour s'imposer sur le marché mondial. Ce sera la politique de Colbert, par exemple à l'égard des compagnies coloniales, ces sociétés

Engagement et désengagement de l'Etat

spécialisées dans le commerce international et qu'il veut rendre capables de concurrencer leurs homologues anglaises et néerlandaises. Au temps du gaullisme, ce seront les mesures de restructuration imposées, entre autres, aux secteurs de la sidérurgie, de l'informatique ou de l'aéronautique.

A l'inverse chaque époque a ses légitimations théoriques, à base de doctrines économiques et d'analyses conceptuelles sur le rôle de l'Etat. Au cours de la deuxième moitié du XVII^e et pendant la plus grande partie du XVIII^e siècle, ce sont deux courants qui se succèdent, en France et dans le reste de l'Europe et qui concluent tous deux à une responsabilité des pouvoirs publics en matière économique. Le premier est fourni, à l'époque de Colbert, par le mercantilisme qui assimile la richesse d'une nation à la possession d'un stock d'or important. Cette analyse un peu absurde va inciter la France à s'efforcer d'avoir une balance commerciale largement excédentaire ce qui incite le gouvernement à encourager les productions de qualité susceptibles d'être facilement exportées. Sous le règne de Louis XV, les prescriptions liées au despotisme éclairé vont prendre le relais, désormais plus orienté vers le développement économique local et qui influence surtout l'action des intendants tandis que, dans le reste de l'Europe, ce sont les monarques eux-mêmes qui s'en réclament. Durant l'étape suivante, fin XVIII^e et durant la plus grande partie du XIX^e siècle, c'est d'abord la physiocratie qui triomphe : centré selon un raisonnement un peu anachronique sur l'idée que seule l'agriculture est vraiment productive avec la théorie du produit net, elle trouve sa modernité en préconisant une politique de libération des échanges et des activités artisanales et manufacturières pour laisser fonctionner les lois naturelles de l'économie. Elle se prolonge avec le libéralisme économique qui se construit sur les textes fondateurs des économistes anglais, tels Adam Smith et Stuart Mill et que complètent et popularisent en France des auteurs comme Jean-Baptiste Say et Frédéric Bastiat. Ils sont convaincus des bienfaits du marché et de la loi de l'offre et de la demande dont on finit par soutenir qu'ils vont permettre d'atteindre un optimum économique à condition que l'Etat ne perturbe pas les mécanismes régulateurs par des actions à peu près

toujours intempestives. La croissance est au rendez-vous mais aussi la prolétarisation d'une partie de la population.

Succèdent donc, fin XIX^e et pendant la plus grande partie du XX^e siècle, des systèmes de valeurs qui justifient et même réclament l'interventionnisme public. Il s'agit d'abord de tout ce qui tourne autour des valeurs d'une République ayant des préoccupations sociales et dont les porte-paroles tendent à rompre avec ce que l'on présente comme la relative indifférence des dirigeants précédents. Il s'agit de protéger les « petits », tous ceux auxquels leur position infériorisée doit leur valoir la sollicitude des pouvoirs publics. Le nationalisme est là aussi présent, avec un protectionnisme douanier qui tend à ce que l'économie se replie sur elle-même, avec un élargissement éventuel aux colonies mais toujours dans une perspective de refus de la concurrence au plan mondial. Pour ce qui est de la France et après la guerre de 1939-1945, le gaullisme prend d'une certaine façon le relais, récupérant les préoccupations nationales mais les élargissant avec une forme de direction plus sophistiquée et plus ouverte de l'économie. La planification à la française qui se veut souple et incitative réconcilie les analyses des « planistes » du Parti socialiste, d'ailleurs stigmatisés lors du congrès de Toulouse de 1934, et les pratiques des technocrates de Vichy, déconsidérées par la collaboration. La construction de l'Europe donne un argument pour un élargissement du marché aux dimensions de l'Europe, complété par une politique agricole commune conçue pour sa part comme plutôt interventionniste et protectionniste. Elle risque donc d'être parmi les premières victimes du retour du libéralisme économique à la fin du XX^e siècle. Un certain nombre d'universitaires anglo-saxons en avaient pieusement conservé les valeurs en déplorant les aberrations des temps, la mise en œuvre du keynésianisme, les politiques de relance par l'inflation et les aides aux secteurs en difficultés. La période actuelle leur vaut des succès et une audience inespérés. Ils retrouvent, sous des formes mathématisées, les analyses de leurs prédécesseurs du XIX^e siècle. La vieille idée selon laquelle « trop d'impôt tue l'impôt » prend, avec la courbe de Laffer une forme scientifique. Les formules qui paraissaient surannées sur la nécessaire

Engagement et désengagement de l'Etat

neutralité de la monnaie, cette dernière présentée comme juste utile à permettre de mesurer honnêtement les fluctuations de l'offre et de la demande, sont récupérées et justifient une défense sourcilleuse de l'indépendance des Banques centrales, ce qui serait apparu comme archaïque il y a un demi siècle encore. Il n'est pas question de se réclamer d'une archaïque conception de l'histoire conçue comme un éternel recommencement. Du moins ne peut-on nier l'existence de quelques ponts entre le présent et un passé finalement pas si lointain.

Si l'on peut trouver quelque intérêt à essayer de démêler l'évolution à première vue un peu erratique de l'interventionnisme de l'Etat pour y distinguer des régularités dans les périodes d'engagement ou, à l'inverse, d'abstention publics à l'égard de l'économie, on mesure ce qu'un tel exercice peut avoir d'artificiel. La conjoncture notamment peut perturber les équilibres en apparence les plus solides. La survenance d'une crise économique grave comme en 1848 ou d'un conflit majeur comme en 1870 contraint des dirigeants ancrés dans l'idée de s'en remettre aux mécanismes du marché, à intervenir massivement pour relancer la production et les échanges, ou pour en réguler les flux, en tous cas dans une perspective de mobilisation des énergies et d'aide aux victimes les plus touchées. A l'inverse, en cas de conjoncture favorable –hypothèse moins fréquente mais comme la France a pu quelques temps en connaître au cours des XVIII^e et XX^e siècles ce dont témoignent en général des finances à peu près équilibrées et une monnaie solide- des gouvernants habitués à soutenir et à orienter la croissance peuvent se trouver conduits à relâcher quelques temps leur effort de contrôle de tout l'appareil économique pour se concentrer sur quelques secteurs limités qui continuent de réclamer leur attention. Finalement c'est dans l'étude des périodes de transition que l'on peut de faire une idée assez précise des circonstances et, souvent, des tensions que suscite le passage d'une logique interventionniste à une logique non interventionniste, ou l'inverse.

II – Les périodes de transition

Ce sont donc ces périodes de transition qui apparaissent comme peut-être les plus intéressantes à scruter d'autant qu'elles se déroulent chaque fois à peu près à la même époque dans chaque siècle : au cours des années 70-80. Le changement d'état d'esprit, s'agissant du rôle attendu de l'Etat et des moyens à lui confier, est rarement progressif mais en général relativement rapide, au plus sur quelques années et surtout ponctué de prises de positions spectaculaires qui font prendre conscience à chacun que les choses sont en train de changer. Les événements politiques, les mouvements de l'opinion publique, les hésitations des agents économiques sont caractéristiques d'un moment d'inquiétude. Le système ancien fait l'objet de critiques véhémentes et parfois outrancières mais qui annoncent le revirement à venir. Les manifestations ne sont pas à sens unique. Quelques protestations contre un changement annoncé commencent à s'élever, d'abord timides puis qui iront en augmentant au fur et à mesure que les nouveaux équilibres viennent perturber les positions et ébranler les privilèges qui paraissaient les mieux assurés. Que l'Etat fasse irruption dans l'économie ou qu'il s'en retire, il dérange les habitudes et suscite des plaintes d'autant plus fortes qu'on l'y sait vulnérable et prêt, sinon à renoncer, du moins à proposer des compensations, voire à indemniser. Les rentiers des droits acquis sont sensibles aux modifications en cours dans le cadre des politiques publiques et les perçoivent parfois avant même que les responsables politiques aient pris une claire conscience de toutes les implications de ce qui parfois leur apparaît d'abord comme des inflexions plus que des bouleversements. C'est peu à peu que chacun se convainc qu'un revirement est en cours dans les politiques publiques.

Les décennies 1770-1780 correspondent donc à la première transition. Ce n'est pas pour autant la moins violente, au contraire. Elle démarre approximativement avec le début du règne de Louis XVI en 1774 qui engage une politique de réformes importantes comme l'on pouvait s'y attendre de la part d'un homme jeune, intelligent et attentif aux conseils d'un entourage composé de personnages expérimentés, attachés à l'intérêt général et plutôt compétents sinon

Engagement et désengagement de l'Etat

toujours habiles à convaincre l'opinion publique. Il est vrai que la succession des mesures prises à un rythme extrêmement rapide, en faveur d'une libéralisation de l'économie, remettent en cause des siècles de réglementation, installée par empilement d'ordonnances et d'édits, souvent adoptés à la demande des populations. C'est d'abord, déjà à partir de 1769 et à un rythme qui s'accélère jusqu'en 1777 et 1781, une série de décisions à portée limitée mais dont l'accumulation ne laisse pas de doute sur la volonté du gouvernement, allant dans le sens d'une autorisation de suppression du droit de vaine pâture qui favorisait les paysans pauvres et d'une possibilité de partage des terres communales et de clôture des propriétés privées ce qui avantagera les plus riches vivant du produit de leurs terres : même si les textes prévoient des limites et des possibilités de refus de la part des communautés villageoises, la seule perspective de telles mesures provoque une forte inquiétude et un vif mécontentement chez les travailleurs ruraux qui vivaient de ces pratiques communautaires. Entre 1774 et 1776 avec le gouvernement de Turgot, c'est coup sur coup deux mesures majeures avec la liberté du commerce des grains et la suppression des corporations. C'est surtout la première intervenue en septembre 1774 qui suscite de terribles émeutes jusqu'à mériter le nom de « guerre des farines », motivée par la conviction où sont les populations qu'en autorisant le commerce des céréales d'une province à l'autre pour permettre les compensations, les dirigeants cherchent à permettre des stockages spéculatifs en vue de créer la pénurie, de les affamer, de faire monter les prix et de réaliser de forts bénéfices. La rumeur s'enfle jusqu'à soutenir l'idée d'un « pacte de famine » conclu entre les responsables politiques et administratifs et les gros négociants. Des convois sont pillés, des stocks publics dévalisés, des bâtiments administratifs brûlés, des personnes considérées comme partie au pacte sont massacrées par la foule. Il n'est jusqu'à l'intervention de la cavalerie qui a de la peine à rétablir l'ordre comme à Grenoble lors de la « journée des tuiles » en 1788. La suppression des corporations, intervenue en février 1776 et qui ne connaît d'exception que pour les métiers à risques comme les apothicaires, les imprimeurs, les orfèvres et les serruriers, suscite

moins de désordres de rue mais guère moins de mécontentement dans la mesure où cette décision met fin un système plusieurs fois centenaire, instauré par les professionnels eux-mêmes notamment pour organiser la concurrence et confirmé par la monarchie surtout pour garantir la qualité des produits. Au surplus, les maîtres l'avaient souvent détourné pour réserver à leurs enfants l'accès au métier...

De toutes façons, la disgrâce de Turgot en mai 1776 conduit le roi à revenir sur ces deux mesures. Elles ont cependant suffisamment marqué les esprits pour qu'entre 1787 et 1789, le nouveau premier ministre Loménie de Brienne rétablisse la libre circulation des grains et pour qu'en 1791, les lois d'Allarde et Le Chapelier suppriment définitivement les corporations et proclament la liberté du commerce et de l'industrie. Entretemps, le débat libéral s'est déplacé vers les questions de commerce extérieur. Les premiers traités de libre-échange se font avec des pays amis et dont on ne craint guère la concurrence, telle l'Espagne, dès 1769. C'est ensuite le cas, en 1778, avec les Etats-Unis d'Amérique que la France vient d'aider à acquérir son indépendance et dont on espère faire un partenaire économique privilégié : malgré le traité de commerce signé cette année-là, malgré la gratitude affichée, le nouvel Etat conserve ses relations économiques préférentielles avec son ancien colonisateur. Cela ne décourage pas les nouveaux convertis au libre-échange. Finalement, au cours de la décennie 1780, l'on passe à une étape supérieure. Elle est d'abord marquée en 1784 par la suppression de l'« exclusif colonial », ne réservant plus à la seule métropole le commerce avec les colonies, autorisant les colons français des Antilles à engager des relations d'affaires avec des étrangers. Dans la mesure où les ports de la côte Atlantique sont alors dans une phase d'augmentation de leurs activités, ils ne protestent pas trop tandis que les habitants des îles sont satisfaits d'une mesure qui correspond à des demandes anciennes et qui leur ouvre de nouveaux marchés. Enfin, ultime mesure qui se voulait le point de départ d'une nouvelle politique que la Révolution va interrompre : en 1786, c'est la signature d'un traité de commerce diminuant les obstacles douaniers avec la Grande-Bretagne, à la fois principale rivale et premier partenaire. Les

Engagement et désengagement de l'Etat

protestations des fabricants de textiles français qui craignent la concurrence d'outre Manche n'ont guère le temps de se faire entendre puisque 1789 est tout proche.

Les décennies 1870-1880 constituent également une période de transition mais en sens inverse, vers une intervention accrue de l'Etat. Le point de départ politique ne fait pas de doute : c'est l'avènement en 1875 de la III^e République. L'Assemblée monarchiste élue en 1871 sur un programme de paix avec l'Allemagne a providentiellement échoué à trouver un prétendant présentable et se résout donc, cette année-là sur un amendement déposée par un député royaliste, Henri Wallon, à introduire le mot « République » dans la première loi constitutionnelle. A partir de ce vote acquis à une voix de majorité mais qui paraît libérer une majorité parlementaire implicite, les contours du futur régime sont dessinés. Des élections libres mettant fin à une tradition de candidature officielle remontant peu ou prou à un quart de siècle et que consolidera l'échec du système de l'ordre moral, permettent une meilleure émergence des attentes populaires. Un système bicaméral favorable au monde rural pour ce qui est de l'architecture constitutionnelle et des procédures électorales privilégiant le scrutin uninominal à deux tours pour ce qui est des députés, favorisent la prise en compte des revendications émanant de la paysannerie et de la petite bourgeoisie pour autant que l'on puisse utiliser ce dernier terme sans lui donner une connotation trop péjorative. Les fondateurs du nouveau régime, ceux parmi lesquels le prénom le plus répandu conduira à parler de « République des Jules », cherchent le bon équilibre entre d'une part l'affirmation selon laquelle « la République sera conservatrice ou ne sera pas » et d'autre part la montée en puissance des valeurs socialistes. Tous se retrouvent dans l'idée d'interventionnisme public qui joue le rôle de lieu de réconciliation.

Le socialisme constitue sans doute la composante la plus importante –en tous cas la plus durable- dans cette volonté de confier à l'Etat un certain nombre des attentes dont le nouveau régime est porteur. Cette idéologie multiforme et qui plonge ses racines dans la première moitié du XIX^e siècle avec -en France- des auteurs comme

Saint-Simon et Fourier, peut sortir de la clandestinité où le Second Empire avait tenté de la confiner avec le retour en 1880 des condamnés de la Commune de Paris. Ils fondent immédiatement les premiers partis socialistes dont le regroupement donnera naissance en 1905 à la Section française de l'internationale ouvrière. L'apparition au grand jour est également facilitée par le vote en 1884 d'une loi permettant la création officielle d'organisations syndicales jusque là tolérées plus qu'autorisées. A partir de là, les revendications de gauche pour une meilleure protection des plus défavorisés, pour un contrôle, voire une élimination des classes capitalistes et pour un encadrement de l'économie par l'Etat vont pouvoir s'exprimer librement. Même si les socialistes les plus intransigeants refusent absolument de participer aux « gouvernements bourgeois » tout en acceptant parfois à la Chambre des députés d'en soutenir les initiatives qui leur conviennent, leurs exigences vont influencer les ministères en proportion de l'amélioration de leurs résultats électoraux. A noter d'ailleurs que, du point de vue qui nous intéresse, celui d'une augmentation progressive du rôle de l'Etat notamment en matière économique et sociale, tous les socialistes ne la souhaitent pas : une forte proportion d'entre eux, quoiqu'en déclin progressif, relèvent de la mouvance anarchiste, tant dans les partis que plus encore dans les syndicats. Ils se méfient de toute autorité, notamment étatique, et s'en remettent à une transformation des rapports au sein de la société sur une base d'auto organisation. La difficulté concrète à mettre en œuvre un tel programme va entraîner leur progressive perte d'influence.

Ces années 1870 et 1880 sont également marquées par nombre de réformes témoignant de la volonté de l'Etat d'investir massivement des champs où il était jusqu'alors moins présent. Il en va ainsi et pour s'en tenir à un seul exemple mais topique, des lois Ferry de 1881 et 1882, en faveur de l'école laïque, publique, gratuite et obligatoire. Il s'agit à la fois d'assurer une égalité des chances à tous les enfants, d'accompagner le développement économique en lui fournissant une main-d'œuvre adaptée et de former des nouvelles générations attachées aux valeurs républicaines, même si l'on insiste

Engagement et désengagement de l'Etat

officiellement un peu moins sur ce dernier aspect qui pourrait inquiéter certains parents. L'une des conséquences de cet investissement financier plus important de l'Etat va être une croissance du budget de l'Etat, maintenu jusqu'alors, au XIX^e siècle, et dans la logique des principes libéraux, à un niveau à peu près stable par rapport au produit national, aux alentours de 10 à 12 %. A partir de là, les finances publiques se font de plus en plus lourdes et le prélèvement atteint déjà 14,5 % à la veille du premier conflit mondial, annonce d'une croissance exponentielle au XX^e siècle. Pour couvrir cette augmentation des recettes et puisque les dirigeants politiques restent, au début, encore un peu frileux à l'égard de l'emprunt, on commence à parler de nouvelles taxes et même d'impôts sur le revenu. A noter que si les recettes des douanes augmentent avec l'instauration en 1881 et plus encore 1892 d'un nouveau tarif, beaucoup plus élevé à l'encontre des marchandises entrant en France, cette renonciation au libre échange s'explique moins par la volonté d'accroître les moyens publics que par le souci de protéger les entreprises nationales contre la concurrence étrangère. A la même époque, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Russie... s'engagent dans la même voie. L'on entre, assez logiquement dans ces temps de dirigisme étatique croissant, dans une période de protectionnisme douanier dont la France ne sortira qu'au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. Une personnalité politique influente, Jules Méline, incarne cette volonté de repli de l'économie nationale, d'ailleurs souhaitée par de nombreux groupes de pression. Les économistes libéraux de la fin du siècle suivant n'auront pas de formules assez dures pour dénoncer celui qu'ils présentent comme le symbole, sinon le responsable, du moindre dynamisme économique de la France à partir de la III^e République.

Les décennies 1970-1980 sont le théâtre de la période transition suivante. L'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République en 1974 fournit un point de départ symbolique. Il ne faut d'ailleurs pas en surestimer l'importance immédiate du point de vue de l'interventionnisme étatique : même si la différence de ton et d'allure est évidente par rapport au général de Gaulle et à Georges

Pompidou, l'image de jeunesse et de modernité que renvoie le nouveau chef de l'Etat n'empêche pas qu'il se situe dans la mouvance de ses prédécesseurs pour ce qui est des responsabilités des pouvoirs publics en matière économique. Il partage cette conviction avec son premier ministre, Jacques Chirac, qui va mettre en œuvre, face à la crise pétrolière, une vigoureuse politique de relance, du plus pur type keynésien. Au-delà de ces coups de boutoir correspondant au tempérament du chef du gouvernement et pour ce qui est des premières années du septennat, l'encadrement habituel de l'économie par le pouvoir politique est présenté comme plus sophistiqué, plus nuancé en fonction d'une observation permanente des indices. Pour autant, il n'est pas tout de suite question que l'Etat se retire d'autant que la conjoncture est d'abord présentée comme exigeant une attention plus soutenue.

C'est avec la nomination de Raymond Barre à la tête du gouvernement en 1976, qu'une forme de désengagement se met en place, s'appuyant sur une analyse plus réaliste qu'idéologique des effets contreproductifs de certaines interventions publiques, conforté par une connaissance fine et exhaustive des mécanismes de l'économie réelle, conscient des évolutions que confortent au niveau mondial les expériences conduites par Margaret Thatcher en Grande-Bretagne à partir de 1979 et par Ronald Reagan aux Etats-Unis à partir de 1980. Si l'aspect le plus spectaculaire de cette politique est fournie par la progressive mais rapide libération des prix –notamment de celui du pain ce qui fait figure de révolution après près d'un siècle de contrôle presque ininterrompue- il est d'autres aspects moins perceptibles aux yeux du grand public mais guère moins importants, telle la plus grande autonomie accordée aux entreprises publiques dans le cadre de contrats d'objectifs et dans la logique du rapport Nora, dès 1967, telle la recherche d'une diminution des déficits publics et d'une meilleure défense de la monnaie. L'on est bien dans une logique d'évolution vers un retour au libéralisme économique dans la mesure où la conviction du premier ministre est qu'un allègement des contraintes pesant inutilement sur le secteur privé et un assainissement de la situation financière de l'Etat doivent fournir

Engagement et désengagement de l'Etat

un terrain favorable pour permettre au marché d'initier une relance durable car non artificielle.

Les réactions d'opposition et de protestations à ce revirement dans le rôle de l'Etat en matière économique sont moins sanglantes que deux siècles plus tôt, du fait de la relative douceur de la transition et de la rapide arrivée au pouvoir de la gauche. A moins que la victoire électorale de François Mitterrand et du Parti socialiste ne soit un élément de cette opposition et de ces protestations. Il est en effet difficile de démêler, dans les résultats des élections de 1981 ce qui est imputable à la lassitude à l'égard d'une droite au pouvoir depuis près d'un quart de siècle, ce qui résulte des menaces sur le pouvoir d'achat liées aux conséquences de la crise pétrolière et ce qui revient aux nouvelles orientations de la politique économique. De toutes façons, il en résulte pendant quelques années, en France, une politique économique à rebours de celle en vigueur dans les autres grands pays industriels. Elle se traduit, comme on l'a évoqué plus haut, par une multiplication des nationalisations et, en 1983, par un secteur public qui n'a jamais été aussi important, représentant 23 % des emplois salariés dans le secteur industriel, 30 % des exportations et 45 % des investissements. Ces chiffres, avec des avancées sociales glorieusement mises en valeur, donnent l'impression d'un pays se positionnant imprudemment à l'opposé de tous ses partenaires commerciaux et financiers. En fait, dès ces premières années d'exercice du pouvoir par la gauche, divers éléments montrent que les nouvelles tendances en faveur d'un désengagement de l'Etat sont en marche. Ainsi en va-t-il des procédures de planification, à peu près abandonnées sous leur forme de tentative d'orientation de l'ensemble de l'économie au cours des cinq années à venir. Compte tenu de la difficulté d'obtenir des prévisions exhaustives et fiables sur une telle durée, la planification se concentre désormais sur un certain nombre de secteurs, sous la forme de programmes d'action prioritaire.

Ainsi en va-t-il aussi de mesures de décentralisation d'une ampleur sans précédent au point de faire actuellement figure de principale avancée réalisée en ce début des années 1980 alors que l'on attendait le gouvernement de gauche plutôt sur sa politique sociale.

Encore que le but affichée soit celui du rapprochement de l'administration et des administrés et de plus grandes responsabilités données aux élus locaux, le résultat est bien celui d'un désengagement de l'Etat. La prise en compte des valeurs libérales conduisant à limiter les responsabilités publiques va transparaitre ensuite dans une politique de rigueur qui ne veut pas dire son nom imposée à Pierre Mauroy par le déséquilibre des finances publiques et les attaques contre la monnaie. Laurent Fabius lui donne une allure plus moderne permettant de justifier l'abandon par l'Etat de certaines de ses participations dans les entreprises. Enfin le retour de la droite au pouvoir en 1986 engage la France dans un processus de privatisation revendiqué et qui ne s'interrompra plus, même après la deuxième victoire de François Mitterrand aux présidentielles, fondée sur un programme de « ni nationalisation, ni privatisation ». La salubre alternance de 1981 n'a pas seulement réconcilié les Français autour d'une constitution qui a montré ses capacités d'adaptation et d'encadrement de la vie politique en toutes circonstances, elle a peut-être et paradoxalement facilité la transition vers un retour à une forme de non interventionnisme étatique en ménageant cette sorte de sas qu'a constitué un bref intermède interventionniste.

*

* *

Il faut certes se méfier de ces reconstitutions un peu artificielles des grandes évolutions historiques, prétendument fondées sur la découverte de régularités d'autant plus faciles à imaginer que la multiplicité des données semble permettre de prouver n'importe quoi. Qu'en France et d'ailleurs en Europe, l'Etat soit passé par des phases d'engagement et de retrait à l'égard des problèmes économiques, qu'il se soit parfois massivement engagé, qu'il ait à d'autres moments plutôt fait confiance au marché, cela ne paraît pas discutable. En revanche, il serait ridicule de soutenir qu'il va falloir attendre les décennies 2070-2080 pour assister à un nouveau revirement et au retour de l'interventionnisme étatique. L'accélération de l'histoire, la

Engagement et désengagement de l'Etat

position d'extrême intransigeance adoptée par certains économistes libéraux, les désordres au niveau mondial d'une économie livrée à elle-même comme en a témoigné la récente crise de *subprimes* laissent transparaître les prémices d'une certaine remise en cause de l'idée qu'il faut combattre partout et toujours le rôle régulateur de l'Etat. Encore n'évoquons-nous pas comme élément décisif en faveur du retour à une économie organisée le rôle des altermondialistes dont les modes de revendication et dont certaines thèses intégristes peuvent se révéler contre-productives. Au surplus, il est bien des degrés dans le libéralisme comme dans l'interventionnisme. Les politiques de « stop and go » suivies au cours des trente glorieuses ont pu paraître constituer aux yeux de certains la marque d'une forte implication de l'Etat tandis que d'autres n'y ont vu qu'un néo-libéralisme, revisité par Keynes et ne donnant aux pouvoirs publics qu'un rôle régulateur de relance en période de ralentissement.

Par rapport au propos qui est le nôtre dans le cadre de ce colloque de Dakar, il faut constater que l'Afrique s'est vu trop longtemps imposer des politiques correspondant, surtout aux époques coloniales, aux intérêts de la métropole. Sans remonter au XVIII^e siècle et en s'en tenant aux politiques conduites, sous la III^e République, il apparaît que les territoires d'outre-mer dont la France s'était emparé se sont vu imposer d'entrer dans le système douanier souhaité par la métropole. L'objectif était de constituer une vaste zone d'échanges telle que la France se réservait notamment les produits tropicaux venus des territoires situés en Afrique subsaharienne et imposait à ces derniers de s'approvisionner auprès des entreprises de la métropole. Dans ces conditions, la colonisation conçue comme le moyen de se réserver des fournisseurs et une clientèle hors de toute concurrence, aurait porté en elle une forme de châtement, en participant de la politique générale de protectionnisme mise en œuvre par les dirigeants de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, donc en ayant sa part de responsabilité dans le déclin économique français, lié au moindre dynamisme des entreprises protégées par des barrières douanières. En même temps, la volonté des autorités françaises d'aménagement du territoire, en France mais aussi dans les colonies, a

pu avoir certaines conséquences heureuses sous forme de grands équipements, de construction de bâtiments publics et surtout d'amélioration des voies de communication.

L'indépendance acquise, c'est la responsabilité des nouveaux dirigeants africains de faire leur choix entre des politiques de plus ou moins grande implication de l'Etat dans l'économie. Compte tenu de la nécessité de construire les jeunes nations ayant accédé à la personnalité internationale, les premières années se sont situées dans une perspective de prise en charge par l'Etat des infrastructures de base et de fixation des grands orientations en matière de production et d'échanges. Ont alors vu le jour des tentatives d'impulsion de la croissance par les pouvoirs publics sous des formes spécifiques, résultat des analyses liées, par exemple, à la mise en œuvre d'un « socialisme à l'africaine » ou à la recherche d'une forme de « développement autocentré ». Actuellement, sous l'autorité plus ou bien acceptée du Fond monétaire international avec ses plans d'ajustement structurel et de la Banque mondiale avec ses prêts conditionnels et ses classements incitatifs, les pays autrefois colonisés intègrent les nouvelles règles du jeu, fondées sur un certain désengagement de l'Etat et une ouverture prudente des frontières. Sans doute ne pouvait-il en être autrement.

DEUX MANIFESTATIONS PRECOCES DE L'INDEPENDANCE DES HABITANTS DE SAINT-LOUIS DU SENEGAL

**par Sylvain Sankalé,
docteur en histoire du droit
Dakar**

Le Sénégal contemporain a tendance, plus ou moins ouvertement, à « mépriser » les habitants des villes coloniales anciennes que sont Saint-Louis et Gorée accusés d'avoir fait le jeu du colonisateur, d'avoir honteusement collaboré à l'entreprise coloniale française, sans restriction, ni mesure. Une pareille vision nous semble un peu étroite et ne tient pas compte des deux mouvements historiques qu'ont pu connaître ces villes et plus généralement, l'histoire des relations entre le Sénégal et la France. En effet, à la période des comptoirs qui a duré en gros, à Saint-Louis, de la fondation en 1659 au gouvernement du général Faidherbe, en 1854, a succédé la véritable période coloniale qui impliquait une appropriation territoriale, inaugurée par ce dernier.

Si la population saint-louisienne fut peu ou prou, et pour des raisons que nous avons eu à exposer par ailleurs, à tout le moins « passive » devant les menées colonisatrices dans la seconde moitié du XIX^e siècle, il n'en alla pas toujours de la sorte, surtout dans la période antérieure. Pour cette période, et par le fait du président Léopold Sédar Senghor qui aimait à invoquer cet épisode dont manifestement il ne maîtrisait absolument pas les tenants et

aboutissants, il est fréquemment fait allusion aux cahiers de doléance des habitants de Saint-Louis en 1789. Or cette histoire est une véritable baudruche gonflée par celui qui en fut l'artisan, Dominique Lamiral.

Bien plus intéressants, et authentiques ceux-là, me semblent deux événements qui surviennent à plus de quarante ans d'intervalle dans la première moitié du XIX^e siècle à Saint-Louis. Le premier, en 1802, est le soulèvement de la population contre le « gouverneur » Laserre. Le second est l'élection en 1848 du mulâtre Barthélémy Durand Valantin en qualité de député –le premier- du Sénégal à l'Assemblée nationale française. A peu près inconnus du grand public parce que soigneusement oubliés par l'histoire coloniale qui ne voulait pas leur faire d'inutile publicité, ces deux manifestations de l'identité de la population de Saint-Louis, nous ont semblé intéressantes à relater.

I - La révolte de 1802

Gouverneur du Sénégal en 1801, le colonel Laserre avait constitué une société commerciale à laquelle il avait concédé, de son propre chef, le monopole de la traite de la gomme arabique sur le fleuve et dans laquelle il avait des intérêts directs et indirects. Laserre n'était d'ailleurs pas le premier à se rendre coupable d'une telle confusion des genres. Dès les premiers temps de l'activité commerciale sur la côte d'Afrique, les affréteurs, commerçants et autres financiers avaient toujours eu à cœur de contrôler et de réprimer toutes les manœuvres frauduleuses perpétrées par leurs employés ou chargés d'affaires, et nombreuses furent les affaires de baraterie et autres escroqueries au cours des siècles. Plus grave encore, lorsque le pouvoir royal se mêla de contrôler administrativement ces contrées qui appartenaient à la couronne, les préposés du pouvoir, souvent gens de peu de foi, mal payés, il est vrai, livrés pendant des années au climat débilisant d'une côte inhospitalière, à l'oisiveté et à l'ennui, tentèrent par tous les trafics possibles et imaginables de se constituer la fortune à laquelle ils aspiraient et à laquelle ils avaient espéré, en vain, que leur carrière les conduirait.

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

Ces agissements répréhensibles n'étaient pas seulement le fait des employés subalternes, mais également de leurs chefs, ceux de qui l'exemple devait venir. Ainsi, le capitaine Poncet de la Rivière, recevant en 1763 le commandement de Gorée s'associa-t-il, en bonne et due forme et par contrat écrit, avec le célèbre armateur bordelais Abraham Gradis. Tardivement informé de ce fait le gouvernement releva Poncet pour nommer à sa place le chevalier d'Esménager qui, dans les semaines qui suivirent sa prise de fonction, demanda purement et simplement au ministre de lui attribuer, ainsi qu'aux plus proches de ses subordonnés, le monopole de la traite des noirs. Malgré l'opposition du chef du département, d'Esménager contourna la difficulté au moyen de prête-noms, ce qui lui valut d'être relevé de ses fonctions. Dumontet fut également rappelé en 1783 pour des faits similaires et Louis le Gardeur de Repentigny, son successeur chargé d'enquêter sur ses malversations, tout comme Blanchot sera chargé d'un rapport sur les méfaits de Laserre.

A – La révolte

Laserre constitua donc une « Société de la traite de la gomme pour l'an X de la République française » dont l'article 2 du règlement disposait que l'action était « fixée à cent pièces de guinées », ajoutant que chaque souscripteur fournirait « pour chaque action les bagatelles nécessaires connues sous le nom d'assortiment ». Dans la liste des souscripteurs se retrouvaient pêle-mêle : la République ; les officiers du bataillon d'Afrique (auxquels on n'avait pas demandé leur avis...) ; plusieurs notables saint-louisiens, ou leurs épouses, plusieurs capitaines de navires et commerçants établis à Saint-Louis, le chef du service administratif local, l'ancien curé défroqué de Gorée et Saint-Louis le sieur Charbonnier, et enfin le secrétaire et « l'épouse » de Laserre¹. Cinq commissaires étaient désignés². Les commissionnaires

¹ La République 1 000 ; VALANTIN 900 ; RENAUD 900 ; BADGER 400 ; DEGRIGNY, commissaire de la marine 300 ; CRESPIEN 300 ; BAUDOIN 500 ; DRUILHER 200 ; SURVILLE 200 ; LABOURÉ 400 ; MALLEVILLE 400 ; ARTIGUE 200 ; MOUSTEY 300 ; AGAÏSSE 200 ; LAMOTHE 500 ;

pour monter en rivière étaient les citoyens Malleville, Renaud, Lamotte et Surville, qui devait faire par moitié le temps de la traite sur un des bâtiments avec le citoyen Renaud.

Il était évident que ceux qui avaient été écartés de cette société, commerçants installés à Saint-Louis, ou commerçants bordelais, dont au premier chef Messieurs Ladurantie et Durécu, ne pouvaient accepter de se voir ainsi dépouillés de leur principale source de revenus. Par surcroît, à cette première violation de leurs droits s'ajoutait toute une série d'autres méfaits comme la perception d'impôts abusifs sur certaines marchandises à l'entrée, ou au contraire, sur les captifs, à l'exportation, autorisation donnée à des navires neutres de commercer dans le fleuve etc.

Au début de thermidor an X, soit en juillet 1802, pour des raisons qui n'ont jamais vraiment été élucidées, un commerçant mulâtre de Saint-Louis, Gabriel Pellegrin, refusa de présenter au maire et au chirurgien-major des captifs récemment introduits dans l'île de Saint-Louis. Pellegrin ayant proféré des menaces à l'encontre de toutes les autorités de la colonie, le colonel Laserre décida de le faire arrêter. Dans l'après-midi du même jour, le maire vint avertir Laserre de ce que deux frères de Gabriel Pellegrin, Charles et François, fomentaient un rassemblement du plus grand nombre possible d'hommes de couleur pour les pousser à réclamer la libération du prisonnier. Les frères Pellegrin ne se gênaient pas pour proclamer haut et fort que si le commandant prétendait leur donner des lois, ils le déporteraient comme ils avaient déporté le colonel O'hara, administrateur de l'île pendant la domination anglaise, affirmation dont nul n'avait conservé le souvenir...

DUPRAT 200 ; Louis POUL 100 ; LABRUE 100 ; MOUSSA fils 200 ; TERRADE 100 ; CHARBONNIER 100 ; SAINT-JEAN 200 ; DUBOIS 400 ; les officiers du bataillon d'Afrique 1 000 ; la citoyenne LASERRE 900 ; la citoyenne MARIE-PAUL 200 ; la citoyenne Anne LAJOIE 100 ; la citoyenne Hélène PORQUET 100.

² BAUDOIN, MALLEVILLE, LAMOTTE, VALANTIN et RENAUD, dont l'adjoint était SURVILLE.

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

L'attitude ferme du colonel Laserre amena les insurgés à se disperser, mais un peu plus tard, Feuiltaine, officier et ancien aide de camps du gouverneur Blanchot lors du premier commandement de celui-ci au Sénégal, se vit dans l'obligation d'aller informer le commandant de ce que les mêmes individus se rassemblaient encore, mulâtres et nègres réunis, avec comme projet d'attaquer le fort où il résidait. Le commandant lança une proclamation qui ramena l'ordre et à la suite de laquelle les capitaines des navires et tous les Européens, à l'exception de deux d'entre eux, vinrent offrir au commandant l'aide de leurs captifs et la leur propre. Le commandant ne donna pas suite à cette proposition et se contenta de consigner la garnison qui, de toutes les façons, n'était pas en état d'agir faute d'équipement suffisant.

Quelques mulâtres continuaient à entretenir des rumeurs subversives à travers la ville relayés en cela par deux ou trois Européens, dont le capitaine au long cours Doré, commandant la goélette « l'Espérance », et son second, qui allait jusqu'à proclamer que le premier consul avait été assassiné et que la France était en pleine révolution, pour échauffer les esprits. Laserre fit arrêter tous ces gens et ne relâcha que Doré qui fut consigné à bord de son navire. L'affaire n'allait pourtant pas s'arrêter là. La population noire et mulâtre avait fermement arrêté d'en finir ce jour-là avec le commandement de Laserre et rien n'aurait pu entamer sa détermination. Il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance du texte de la délibération qu'elle adopta pour mesurer à quel haut point et avec quelle organisation ses idées étaient arrêtées et ses projets établis.

Cette délibération faite au nom des habitants naturels du Sénégal, fustigeait les vexations et les actes arbitraires et de despotisme auxquels Laserre s'était laissé aller, « à l'encontre des intentions bienfaisantes du gouvernement » qui étaient d'accorder justice et protection à tous et de réprimer les actes de terreur et de violence. Allant plus loin, les habitants de Saint-Louis affirmaient que le commandant Laserre n'avait cessé d'enfreindre les ordres les plus précis du gouvernement et d'exprimer son insubordination et son

mépris pour les autorités de la République, sacrifiant à sa cupidité et à ses intérêts particuliers la prospérité, le bon ordre et la tranquillité de la colonie. En effet, en dépit du refus du gouvernement français d'accorder le privilège de la traite de la gomme à une compagnie exclusive, le commandant Laserre, de sa propre autorité, s'était nommé chef d'une société privilégiée qu'il avait formée.

Venant aux faits, il était reproché à Laserre de s'être permis de faire incarcérer étroitement et depuis longtemps, six des principaux habitants, négociants de l'île recommandables sous tous les rapports et particulièrement par leur dévouement à la chose publique, lors de l'attaque du Sénégal par les Anglais. L'argument de la fidélité à la France n'était pas négligeable. Selon les Saint-Louisiens, le seul crime de ces infortunés était de s'être constamment refusés à s'intéresser dans cette société. Mais plus grave encore : toutes les démarches et les sollicitations pressantes et réitérées des principaux négociants du pays, et Européens et capitaines marchands, auprès du commandant, pour le prier de faire juger les détenus conformément aux lois, n'ayant abouti qu'à des menaces de leur faire éprouver un sort semblable ; les plaintes adressées au gouvernement français, pour réprimer une conduite aussi révoltante, étant restées sans effet par l'éloignement de la métropole ; la santé des détenus dépérissant à vue d'oeil avec le risque de les voir bientôt succomber aux mauvais traitements qu'on leur faisait éprouver, particulièrement dans une saison aussi pernicieuse alors et surtout que le commandant Laserre avait annoncé ouvertement son dessein de les arracher à leur famille et à leur pays ; de les déporter et faire condamner aux galères ; mettant en avant les intérêts de la République, ainsi compromis en exposant la colonie à une subversion générale, les habitants proclamaient les dispositions arrêtées par eux.

En premier lieu, il était décidé de s'emparer de sa personne, de le suspendre de ses fonctions et de le mettre en lieu de sûreté sous bonne garde, sans qu'on puisse se permettre d'exercer à son égard aucun mauvais traitement ; les révoltés se disant prêts à rendre compte de leur action auprès du gouvernement français. Ensuite, au motif que la plus grande partie de sa fortune avait été extorquée au

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

gouvernement et aux particuliers, il était convenu que dès son arrestation, les scellés seraient apposés sur tous ses effets et marchandises, dont il serait fait inventaire et ses biens déposés dans les magasins de la République jusqu'à ce qu'il en soit ordonné par le gouvernement. Le commandement provisoire de la colonie serait remis au capitaine Charbonnié à qui le citoyen Blanchot l'avait confié avant son départ. Laserre devait être ensuite embarqué à bord d'un bâtiment et transporté dans le premier port de France, pour être remis aux autorités constituées. Mallard, capitaine d'infanterie, aide de camp de Laserre, son complice et l'instrument de ses mesures tyranniques et arbitraires, alors et surtout qu'il s'était fait fort de rétablir l'ordre par tous moyens devait être embarqué à bord du même bâtiment qui porterait en France le colonel Laserre. Le capitaine Charbonnié ne devait pas refuser ce commandement par intérim qui lui était imposé. Malivoire, l'ordonnateur, devait se charger de toute l'administration civile ; il ferait ouvrir les magasins où étaient déposées les marchandises accumulées par Laserre pour en dresser inventaire.

On le voit, l'idée de la population n'était pas de renverser l'ordre établi, mais de se défaire d'une personne dont le comportement était nuisible et illégal. Pour mieux encore donner des gages de leurs bonnes intentions et ainsi convaincre le commerce français des torts qu'avait le commandant Laserre de les soupçonner d'avoir eu des relations secrètes avec les rois maures pour empêcher la traite de la gomme, les habitants s'engagèrent à ce que ni les détenus, ni les signataires de cette déclaration qui n'avaient pas été incorporés à l'association, n'aient, ni directement ou indirectement, la faculté de traiter ou faire traiter aucune gomme jusqu'à l'époque de la récolte suivante. Le commandant intérimaire était tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'employer et de faire usage de toute la force armée qui serait en son pouvoir, pour maintenir le bon ordre et la tranquillité publique, afin qu'il ne soit fait aucune insulte à qui que ce soit, et que personne ne se livre à aucun excès, ni aucune voie de fait.

Enfin, cet acte devait être déposé en original au greffe de la colonie et copie collationnée envoyée au gouvernement, afin qu'il désigne au citoyen Laserre un successeur qui puisse réparer tous les méfaits de cet administrateur. Ce document, daté au Sénégal, du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) de la République française, était signé par tous les notables, mulâtres et noirs, principalement, mais aussi par quelques blancs³. Rien n'avait été laissé au hasard. Il ne s'agissait

³ DÉLIBÉRATION : « Nous, habitans naturels du Sénégal, considérant les vexations et les actes arbitraires et de despotisme que le citoyen Laserre s'est permis d'exercer ; considérant que les intentions bienfaisantes du Gouvernement sont d'accorder justice et protection à tous, et de réprimer les actes de terreur et de violence ; // Considérant que le commandant Laserre n'a cessé d'enfreindre les ordres les plus précis du Gouvernement, et d'exprimer son insubordination et son mépris pour les autorités de la République ; // Considérant qu'il sacrifie à sa cupidité et à ses intérêts particuliers la prospérité, le bon ordre et la tranquillité de la colonie ; // Considérant que malgré la demande de quelques négocians, le gouvernement français n'ayant pas jugé à propos d'accorder le privilège de la traite de la gomme à une compagnie exclusive, néanmoins, le commandant Laserre, de sa propre autorité, s'est nommé chef d'une société privilégiée qu'il a formée et qui a porté les coups les plus funestes et les plus désastreux au commerce du Sénégal ; // Considérant qu'il s'est permis de faire incarcérer étroitement et depuis longtemps, six des principaux habitans, négocians de l'île recommandables sous tous les rapports, et particulièrement par leur dévouement à la chose publique, lors de l'attaque du Sénégal par les Anglais ; // Considérant que le seul crime de ces infortunés est de s'être constamment refusés à s'intéresser dans cette société ; considérant que toutes les démarches et les sollicitations pressantes et réitérées des principaux négocians du pays, et Européens et capitaines marchands, auprès du Commandant, pour le prier de faire juger les détenus conformément aux lois, n'ont abouti qu'à des menaces de leur faire éprouver un sort semblable ; Considérant que les plaintes adressées depuis long-temps au gouvernement français, pour réprimer une conduite aussi révoltante, sont restées sans effet par l'éloignement de la métropole ; // Considérant que la santé des détenus dépérit à vue d'oeil et qu'ils finiraient bientôt par succomber aux mauvais traitements qu'on leur fait éprouver, particulièrement dans une saison aussi pernicieuse ; // Considérant que le Commandant Laserre a annoncé ouvertement le dessein de les arracher à leur famille et à leur pays ; de les déporter et faire condamner aux galères ; // Considérant enfin, qu'un pareil

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

état de choses ne peut subsister plus long-temps, sans compromettre les intérêts de la République, en exposant la colonie à une subversion générale, avons arrêté les articles suivans : **ARTICLE PREMIER.** Par une conduite aussi tortionnaire que celle qu'exerce le commandant Laserre, il est arrêté entre nous, qu'il va être pourvu aux moyens de nous emparer de sa personne, le suspendre de ses fonctions, et le mettre en lieu de sûreté sous bonne garde, sans qu'on puisse se permettre d'exercer à son égard aucun mauvais traitement ; de laquelle action, une fois exécutée, nous déclarons tenir compte au gouvernement français. // **ARTICLE II.** La plus grande partie de sa fortune ayant été extorquée au gouvernement et aux particuliers, il est convenu qu'aussitôt son arrestation les scellés seront apposés sur tous ses effets et marchandises, dont il sera fait inventaire ; et ils seront ensuite déposés dans les magasins de la République jusqu'à ce qu'il en soit ordonné par le gouvernement. // **ARTICLE III.** Jusqu'à l'arrivée du commandant que le gouvernement voudra bien envoyer en remplacement du commandant Laserre, le commandement provisoire de la colonie sera remis au capitaine Charbonnié à qui le citoyen Blanchot l'avait confié avant son départ. // **ARTICLE IV.** Le citoyen Laserre sera embarqué à bord d'un bâtiment et transporté dans le premier port de France, pour être remis aux autorités constituées. // **ARTICLE V.** Le citoyen Mallard, capitaine d'infanterie, venu en cette ville avec le citoyen Laserre en qualité de son aide de camp, s'étant constamment montré le complice et l'instrument de ses mesures tyranniques et arbitraires, et ayant annoncé qu'il les maintiendrait, si par le départ du citoyen Laserre, il devenait commandant de l'île, il sera embarqué à bord du même bâtiment qui portera en France le citoyen Laserre. // **ARTICLE VI.** Le citoyen Charbonnié ne pourra refuser au commandement par intérim de la colonie : dans le cas contraire, il en sera dressé procès-verbal adressé en copie authentique au gouvernement, et alors le commandement sera confié momentanément à l'officier le plus capable et le plus dévoué au bien public. // **ARTICLE VII.** Dans le cas de l'article III ou du précédent, les fonctions de commandant seront uniquement bornées à celles de commandant militaire de l'île et du bataillon, et à maintenir la bonne intelligence avec les princes riverains. // **ARTICLE VIII.** Le citoyen Malivoire sera chargé en chef de toute l'administration civile ; il fera ouvrir les magasins où sont déposées les marchandises du citoyen Laserre pour en être fait inventaire ainsi qu'il est dit dans l'article II. // **ARTICLE IX.** Voulant, par notre conduite, convaincre le commerce français des torts qu'a le commandant Laserre de nous inculper d'avoir eu des relations secrètes avec les rois maures pour empêcher la traite de la gomme, nous arrêtons qu'aucun détenu et autres soussignés qui n'ont pas accédé à l'association n'aura, sous aucun rapport direct ou indirect, la faculté de traiter ou faire traiter aucune gomme jusqu'à l'époque de la récolte

nullement d'un emportement subit et irraisonné, mais bien d'une décision concertée et mûrement réfléchie. Seules les modalités pratiques restaient à définir, et notamment le choix de celui qui allait prendre la direction des opérations. Il se trouva en la personne d'un dénommé Dubrux, ancien lieutenant du bataillon d'Afrique où il avait servi quinze ans et qui, non content d'avoir le sens du commandement et de parfaitement connaître les installations du fort, parlait couramment la langue ouolof, ce qui lui permettait de communiquer directement avec les captifs qui formaient le gros de la troupe des insurgés.

Ce Dubrux était à Saint-Louis en qualité de subrécargue du trois-mâts « Les deux Amis » appartenant aux sieurs Ladurantie et Durécu, envoyé au Sénégal pour y prendre un chargement de noirs aussitôt que la traite était redevenue légale. Ancien officier d'ordonnance de

prochaine ; à l'effet de quoi nous obligeons nos personnes et nos biens présents et futurs solidairement l'un pour l'autre, sous toutes les renonciations de droit, et sous la condition expresse de ratifier particulièrement tout ce qui précède la mise en liberté des détenus. // ARTICLE X. Le commandant nommé aux articles III et V sera tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'employer et de faire usage de toute la force armée qui sera en son pouvoir, pour maintenir le bon ordre et la tranquillité publique, afin qu'il ne soit fait aucune insulte à qui que ce soit, et que personne ne se livre à aucun excès ni aucune voie de fait. // ARTICLE XI. Enfin, le présent acte sera déposé en original au greffe de la colonie, et copie collationnée envoyée au gouvernement, en le suppliant de prendre en considération, dans sa profonde sagesse, tout ce qui précède, et d'envoyer au citoyen Laserre un successeur qui puisse réparer tous les maux qu'a fait (sic) cet administrateur. // Fait et arrêté en triple, dont un sera déposé au greffe de la colonie, un autre remis au citoyen commandant provisoire et chargé en chef de l'administration civile, et l'autre restera entre nos mains. // Au Sénégal, le 4 thermidor an X (23 juillet 1802) de la République Française, signé : Charles PELLEGRIN, Charles O'HARA jeune, Jean BLONDIN, Gabriel PELLEGRIN, François PELLEGRIN, Etienne O'HARA, Etienne DUPRE, FLAMANT, D'ERNEVILLE, Jean-Baptiste CAZABONNE, Charles O'HARA, Charles GILYAVE, Charles CHANTALEY, Jean DUCHESNE, BENOIST, François DEBOING, Charles Blondin, Joseph LEFEBVRE, François FERMY, Pierre ANDRE, Pierre PREVOST, Etienne BLONDIN, Jean LEJUGE, Baska TIALAVE, SCIPION, Guillaume CAMPINE, Louis POUL. »

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

Laserre, c'était un révolutionnaire dans l'âme, par goût et par caractère. Il n'hésita pas à revêtir son ancien uniforme qu'il n'avait pourtant plus le droit de porter et, suivi par deux cent captifs noirs qu'il avait réussi à réunir, il se précipita à l'intérieur du fort, après la tombée de la nuit, après avoir fait placer des sentinelles aux portes des maisons habitées par des officiers. Il est à peu près certain que Dubrux bénéficia de la complicité d'un sergent-major, Nestre, de la première compagnie, qui après avoir libéré les prisonniers, entraîna la garde avec lui à l'autre bout de la ville sous prétexte de mater une rébellion de captifs qui s'y était déclarée... Par surcroît, le sergent de garde était le fils Blondin, dont le père faisait partie des mulâtres qui avaient été emprisonnés dans l'après-midi.

Laserre a, lui-même, laissé un récit de ces événements. On fonça chez le commandant, on le saisit, on l'arracha de son lit, on le précipita au bas de l'escalier ; ensuite, en le frappant, on le traîna jusqu'en face de l'appartement du commissaire de la marine Malivoire. Là se trouvait une haie, on jeta le commandant par-dessus ; il se releva et aperçut Malivoire, qu'il décrivit plus tard comme « froid, tranquille, se promenant sous sa véranda et contemplant cette scène ». Comme les révoltés allaient s'emparer de nouveau du commandant, un nommé Tordoir arriva et leur cria de se dépêcher mais de ne pas le tuer, car il n'était pas encore temps ! Laserre fut traîné nu, jusqu'au domicile de Charles Pellegrin, recevant en chemin force coups de crosse et force injure, jusque et y compris des femmes qui assistaient à la scène. Il fut rejoint par son officier d'ordonnance, Mallard qui n'avait pas été plus épargné que lui. François Pellegrin était rentré chez lui à la tête d'une troupe de révoltés ; il avait appuyé sur sa poitrine un pistolet dont l'amorce brûla sans que le coup partit ; et roué de coups, il avait été conduit au domicile de Caty Miller, femme de Dubrux, qui avait été l'épouse du capitaine d'Erneville, et de là chez Charles Pellegrin. François Pellegrin lui répétait

continuellement pendant la route : « Nous voulons te coucher à côté de ton commandant qui est tué »⁴.

Après une délibération, il fut décidé, non sans peine, par les meneurs, que Laserre et Mallard seraient déportés : beaucoup, dans l'exaltation du moment, et malgré les termes de la délibération de l'après-midi, penchaient pour une exécution immédiate. Laserre et Mallard furent donc embarqués sans ménagement à bord d'un canot appartenant à Dubrux, commandé par Tordoir et dans lequel se trouvait une vingtaine de captifs noirs armés jusqu'aux dents. Dans un second canot, se trouvaient Charles et François Pellegrin, eux aussi avec une escouade de captifs. Les deux canots mouillèrent à la barre jusqu'à six heures du matin puis les prisonniers furent embarqués de force à bord de la goélette « l'Espérance » que commandait justement le capitaine Doré.

Laserre y fut rejoint par sa malheureuse épouse qui, avait, elle aussi, été plutôt secouée. Les insurgés avaient à coup de sabre coupé

⁴ « On force chez le commandant, on le saisit, on l'arrache de son lit, on le précipite au bas de l'escalier ; ensuite en le frappant, on le traîne jusqu'en face de l'appartement du commissaire de la marine Malivoire. Là se trouve une haie, on jette le commandant par-dessus ; il se relève et aperçoit le sieur Malivoire, froid, tranquille, se promenant sous sa véranda et contemplant cette scène d'horreur. Comme les révoltés allaient s'emparer de nouveau du commandant, un nommé Tordoir arrive et leur crie "Dépêchez-vous ! Ne le tuez pas ! il n'est pas encore temps." On traîne le commandant nu, exactement nu, jusqu'au domicile de Charles Pellegrin. Gabriel Pellegrin lui porte un violent coup de crosse de fusil dans les reins. A la clarté des flambeaux, le commandant reconnaît les trois frères Pellegrin et les nommés Flamand, O'hara et Tordoir tous armés de sabres et de pistolets, écumant de rage. Les femmes des principaux chefs insultaient à l'état déplorable où il se trouvait, à sa nudité. // A ce moment arrive le sieur Mallard, officier d'ordonnance du commandant. Il n'avait pas été plus épargné que ce dernier. François Pellegrin était rentré chez lui à la tête d'une troupe de forcenés; il avait appuyé sur sa poitrine un pistolet dont l'amorce brûla sans que le coup partit ; alors ce cannibale s'était jeté sur lui et l'avait mordu au bras. Excédé de coups, on l'avait conduit au domicile de Caty Miller, femme du nommé Dubrux, et de là chez Charles Pellegrin. François Pellegrin lui répétait continuellement pendant la route : "Nous voulons te coucher à côté de ton commandant qui est tué." »

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

la moustiquaire qui environnait son lit; ils l'en avaient arrachée nue et, selon son mari, il est impossible de dire ce qu'elle serait devenue sans un captif qui l'avait prise dans ses bras et l'avait enlevée, recevant tous les coups qui lui étaient destinés, et l'avait reportée dans sa chambre où Dubrux lui permit de prendre un peignoir et quelque argent. Elle avait été ensuite jetée dans un canot, abandonnée aux insultes et à la férocité de ceux qui s'y trouvaient. Elle eut été indubitablement tuée ou noyée, sans le lieutenant Allain, d'origine guadeloupéenne, qui s'était embarqué avec elle pour la protéger et qui ne la quitta que quand elle fut à bord de la goélette qui fit voile pour Gorée. Madame Laserre raconta ultérieurement dans un mémoire que, une fois sur la goélette, elle avait insisté auprès du capitaine Doré pour qu'il les conduisit à Gorée, alors tenue par les anglais, en lui exposant que les blessures et les mauvais traitements subis par son mari le mettaient hors d'état de supporter un plus long voyage sans craindre pour sa vie. Les trois prisonniers touchèrent Gorée le 7 thermidor au soir et furent reçus par le lieutenant-colonel Frazer « ... avec cet intérêt que l'on porte au malheur »⁵.

B – Les suites de la révolte

Blanchot arriva trois mois après la survenance des événements que nous venons d'évoquer, alors que la situation était encore confuse, bien que totalement maîtrisée par celui qui assurait, de fait, l'intérim. Dès l'embarquement de Laserre sur « l'Espérance », les officiers ayant été libérés, en l'absence du capitaine Charbonnié, en mission sur le fleuve, c'est le capitaine de la Valette, capitaine-major, qui avait assuré l'intérim. Le 5 thermidor il adressait son rapport au

⁵ « Une fois sur la goélette, j'insistais (sic) auprès du capitaine Doré qu'il eut à nous conduire à Gorée, en lui traçant [que] les blessures et les mauvais traitements qu'avait essuyé mon mari le mettaient hors d'état de supporter un plus long voyage sans craindre pour sa vie. J'eus beaucoup de peine à le réduire, mais voyant son entêtement, je lui assurai que je me jetterais plutôt à la mer que de voir périr devant mes yeux ce que j'ai de plus cher ; alors je le fléchis et aussitôt j'exigeai de lui qu'il me donnât sa parole d'honneur qu'il aurait ensuite à partir pour Gorée, ce qu'il effectua. »

ministre expliquant qu'il avait hésité à prendre, sur le champ, des mesures de rigueur par crainte qu'un acte d'autorité prématuré ne vînt compliquer la situation. De toutes les manières, ayant été dès le début des événements consigné à son domicile, il était dans l'incapacité de savoir avec exactitude ce qui s'était passé.

Toujours à Gorée, Laserre avait gardé bon espoir de retrouver son poste et lança le 11 thermidor (30 juillet 1802), une adresse alternant menaces et promesses de pardon aux habitants de Saint-Louis et qu'il chargea Mallard de leur porter⁶. Tout d'abord effectivement

⁶ « Le gouvernement français, d'après l'acte de révolte et les outrages auxquels vous vous êtes portés envers celui qui le représentait, ne doit plus vous regarder que comme des rebelles dont le prompt châtement peut seul réparer l'offense. // La nation française, outragée dans la personne de son gouverneur, va demander justice de cet attentat, afin d'ôter à ceux qui voudraient suivre votre exemple tout espoir de pardon et la punition doit être aussi exemplaire que le crime est grave. // Cependant le gouverneur, juste et sévère, semblable à un père de famille que ses enfants ont outragé, veut bien étendre sa clémence sur vous. Vous pouvez calmer sa colère en lui montrant des enfants repentans de leurs égarements, disposés à la soumission et obéissance aux lois. // Songez-y bien, Français, le tems des révolutions est passé, en persistant dans votre révolte, vous hâterez votre ruine et attirerez sur vous des maux incalculables que vous pouvez encore éviter. // Autant le gouvernement aura été indulgent envers vous pour vous ramener à lui, autant il sera inflexible si vous persistez dans votre révolte. // En ma qualité de commandant en chef de la Côte d'Afrique, je vous ordonne au nom du gouvernement français, à la réception de cette proclamation, de dissoudre toutes les assemblées ou corporations illégales que vous avez formées pendant les instants d'anarchie qui ont suivi mon départ forcé de votre îsle. // Je vous ordonne encore au nom du gouvernement de recevoir et de reconnaître le citoyen Tranquille Désiré Mallard, premier capitaine au bataillon d'Afrique, que je vous envoie pour commandant de l'îsle Saint-Louis du Sénégal, de le respecter et de lui obéir en cette qualité. // Cet acte de soumission et de respect aux ordres du gouvernement peut seul effacer la tache honteuse dont vous êtes couverts et vous faire obtenir le pardon du passé. // Si vous persistiez dans la révolte et le mépris des ordres du gouvernement, je vous déclarerais traîtres à la patrie et en état de guerre avec elle ; j'ordonnerais à tous les vrais Français qui se trouvent au Sénégal, militaires et autres, de venir me trouver à Gorée, colonie qui fait partie de cette appartenance à la France et dont je ferai le chef-lieu des Etablissements

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

menaçant, invoquant l'acte de révolte et les outrages auxquels les habitants s'étaient portés envers celui qui représentait le gouvernement français, il appelait un prompt châtiment seul à même de réparer l'offense subie afin d'ôter à ceux qui voudraient suivre ce déplorable exemple tout espoir de pardon, la punition se devant d'être aussi exemplaire que le crime était grave. Puis se radoucissant, se disant juste et sévère, semblable à un père de famille que ses enfants avaient outragé, il condescendait à étendre sa clémence sur les rebelles à condition que ceux-ci se montrent comme des enfants repentants de leurs égarements, disposés à la soumission et à l'obéissance aux lois.

Mais bien vite le ton menaçant revenait. Laserre soulignait que le temps des révolutions était passé, ce qui lorsque l'on connaissait son passé, valait son pesant d'or, Laserre précisait qu'en persistant dans leur révolte, les Saint-Louisiens hâteraient leur ruine et attireraient sur eux des maux incalculables qui étaient encore évitables. C'était la carotte ou le bâton, « Autant le gouvernement aura été indulgent envers vous pour vous ramener à lui, autant il sera inflexible si vous persistez dans votre révolte ».

Reprenant alors son ton de commandement, il ordonnait enfin aux rebelles, à la réception de sa proclamation, de dissoudre toutes les assemblées ou corporations illégales qu'ils avaient formées pendant les instants d'anarchie qui avaient suivi son départ forcé de l'île et de recevoir et de reconnaître Mallard comme commandant de Saint-Louis du Sénégal, de le respecter et de lui obéir en cette qualité, cette condition pouvant seule effacer la tache honteuse dont s'étaient couverts les habitants et leur faire obtenir le pardon du passé. Enfin, Laserre affirmait qu'en cas de refus de la part des habitants, il les déclarerait traîtres à la patrie et en état de guerre avec elle et ordonnerait à tous les « vrais » Français qui se trouvaient au Sénégal, militaires et autres, de venir le trouver à Gorée dont il ferait le chef-lieu des établissements français à la côte d'Afrique ! Cette dernière

français à la Côte d'Afrique. // La présente proclamation sera lue et publiée, affichée et enregistrée partout où besoin sera. // Fait à Gorée, le 11 thermidor, an X (30 juillet 1802) // Signé : Laserre. »

assertion était d'autant plus ridicule que Laserre, à Gorée, était « prisonnier » du gouverneur anglais et ne risquait pas de sitôt de le supplanter...

Mallard, bien évidemment ne put débarquer à Saint-Louis, mais il put faire passer le texte à Malivoire qui jugea plus sage de ne pas le publier. Le capitaine Charbonnié, que le commissaire de la marine Malivoire avait fait quérir sur le fleuve, pour l'informer de la situation et de ses nouvelles responsabilités de commandant par intérim, hésita longuement avant de se soumettre à cette requête. Il craignait, en effet, tout à la fois de sembler approuver la sédition et de se voir reprocher ultérieurement de n'avoir pas voulu reprendre les choses en main comme l'y contraignaient ses responsabilités d'officier et la volonté tant des factieux que du colonel Laserre lui-même, encore représentant de l'autorité légitime, qui l'avaient désigné à cette fin. Charbonnié et Malivoire firent chacun un rapport au ministre les 24 et 25 fructidor an X (26 et 27 septembre 1802) pour l'informer des mesures provisoires prises par chacun d'eux pour ce qui concernait son département.

A peine cinq jours après son débarquement, Blanchot rendit compte, le 10 brumaire an XI (1er novembre 1802), à son ministre des dispositions sommaires qu'il avait été amené à prendre pour éclaircir la situation. Le 24 brumaire an XI (15 novembre 1802) il adressait un second courrier dont la modération manifeste ne pouvait plaire. « Je suis loin de vouloir atténuer l'excès auquel se sont portés les habitants indigènes du Sénégal, mais je dois cependant vous assurer que ce sont des gens simples et bons qui sont dans l'heureuse ignorance du crime et qu'ils n'auraient jamais conçu ni exécuté une pareille violence contre le représentant du gouvernement français, sans l'instigation, le secours et l'exemple des trois Européens nommés dans le rapport du capitaine de la Valette en date du 5 thermidor, dans lequel ils paraissent avoir dirigé l'entreprise. Un seul qui se nomme Doré, capitaine de navire, est au Sénégal en surveillance ; le citoyen Tordoir est mort récemment, et le citoyen Dubrux était parti pour l'Amérique avec une cargaison de noirs avant mon arrivée. »

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

Cette lettre devait croiser une dépêche ministérielle du 29 brumaire an XI (20 novembre 1802) invitant fermement Blanchot à pousser ses investigations et à prendre des sanctions le cas échéant⁷.

⁷ « Je m'empresse de vous transmettre les ordres du Premier Consul. J'aime à croire que vous les aurez prévenus. // Vous voudrez bien rechercher avec sévérité les auteurs et les complices de la révolte. Vous ferez saisir les coupables qu'il vous sera possible d'atteindre. Vous ferez faire toutes les informations légales et usitées en pareil cas. // Vous examinerez scrupuleusement si les militaires de tous les grades qui devaient défendre leur commandant au péril de leur vie, ont été en effet dans l'impossibilité d'accomplir leur devoir et vous tiendrez la main à la punition de ceux qui, dans la circonstance, pourraient avoir méconnu la discipline et l'honneur. // Vous ferez aussi punir, selon la rigueur des lois, les hommes (quelle que soit leur profession) qui seront reconnus et jugés auteurs ou principaux complices de la révolte dont il s'agit. Cependant si l'exemple qu'il importe de faire sur les lieux était susceptible de graves difficultés, et si vous avez la conviction qu'il pourrait entraîner de graves inconvénients, alors, je vous autorise à envoyer les coupables en France pour être mis à ma disposition et vous aurez soin de les faire accompagner de toutes les preuves telles qu'informations, interrogatoires et autres pièces qui déposeront (sic) contre eux. // Vous aurez soin de me faire connaître le plus tôt possible quelle est la qualité du sieur Tordoir, qui m'a été désigné comme un des auteurs de la révolte ; à quel point peut y avoir eu part le citoyen Doré, capitaine de la goélette "L'Espérance" sur laquelle le citoyen Laserre a d'abord été conduit ; si ces deux individus et le citoyen Dubrux sont partis pour la France, à quelle époque, dans quel port ils ont du faire leur retour ; quels sont les noms et qualités des six habitants que le citoyen Laserre tenait en arrestation et qui paraissaient du nombre des principaux auteurs de la révolte ; quels sont ceux qui sont partis pour la France dans le dessein de se justifier ; pour quel port et sur quel bâtiment ils se sont embarqués ; quelle était avant cet événement la conduite industrielle (sic) et politique des individus dont il s'agit. // Enfin, vous me transmettez avec soin au sujet des hommes présumés coupables qui seraient partis pour la France à la réception de ma lettre tous les renseignements nécessaires pour les atteindre et toutes les preuves qui pourront mettre au grand jour leur culpabilité. // Je vous invite aussi à me désigner l'époque où le citoyen Laserre sera parti pour la France, le bâtiment qui le porte, et le lieu où il doit arriver, à consulter sur son compte l'opinion des hommes sages et honnêtes de la colonie et à m'indiquer les torts réels qui d'après elle, pourraient être imputés à son administration... Je me flatte, citoyen, que pénétré de l'importance des ordres que vous avez à exécuter, vous justifierez par votre

Blanchot avait pour instructions de rechercher avec sévérité les auteurs et les complices de la révolte, de saisir les coupables qu'il serait en mesure d'atteindre et faire toutes les informations légales et usitées en pareil cas. En particulier il devait examiner scrupuleusement si les militaires de tous les grades qui devaient défendre leur commandant au péril de leur vie, avaient été en effet dans l'impossibilité d'accomplir leur devoir et punir sévèrement ceux qui, dans la circonstance, pourraient avoir méconnu la discipline et l'honneur. De même il devait aussi punir, selon la rigueur des lois, les hommes (quelle que soit leur profession) qui seraient reconnus et jugés auteurs ou principaux complices de la révolte dont il s'agit.

Prévoyant d'ores et déjà des difficultés, le ministre ajoutait que si l'exemple qu'il importait de faire sur les lieux était susceptible de graves difficultés, et si Blanchot avait la conviction qu'il pourrait entraîner de graves inconvénients, il était autorisé à envoyer les coupables en France pour être mis à sa disposition, accompagnés de toutes les preuves telles qu'informations, interrogatoires et autres pièces. Le ministre se préoccupait tout particulièrement du cas de Tordoir, de Doré, de Dubrux mais plus généralement de l'ensemble des conjurés et demandait à Blanchot de lui transmettre avec soin, au sujet des hommes présumés coupables qui seraient partis pour la France à la réception de sa lettre, tous les renseignements nécessaires pour les atteindre et toutes les preuves qui pourraient mettre au grand jour leur culpabilité.

Decrès invitait aussi Blanchot à lui désigner l'époque où le citoyen Laserre partirait pour la France, le bâtiment qui le portait, et le lieu où il devait arriver, et à consulter sur son compte l'opinion des hommes sages et honnêtes de la colonie et à lui indiquer les torts réels qui, d'après elle, pourraient être imputés à son administration. Le ministre terminait enfin par le constat que trop longtemps les colonies avaient

sagesse et votre fermeté la confiance du Premier Consul et la mienne. // Trop longtemps nos colonies ont été la proie des agitateurs pour qui rien n'est sacré. Il faut, enfin, que l'ordre social repose dans ces colonies, comme dans tout état bien constitué, sur le respect inviolable des lois et des magistrats appelés à les gouverner. // Je vous salue : Signé "DECRES" ».

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

été la proie des agitateurs pour qui rien n'était sacré et qu'il fallait, enfin, que l'ordre social repose dans ces colonies, comme dans tout Etat bien constitué, sur le respect inviolable des lois et des magistrats appelés à les gouverner. Cette belle déclaration de principe était dépourvue de tout réalisme dans la mesure où le pauvre Blanchot ne pouvait en aucune manière satisfaire aux exigences de son ministre. Il n'y avait pas de magistrat dans la colonie, comment donc procéder à quelque instruction que ce soit ? Il n'y avait aucun tribunal régulier à Saint-Louis et seulement un conseil prévu pour connaître exclusivement des affaires de simple police. Il n'avait aucun moyen de s'assurer légalement des personnes présumées coupables et de les diriger sur la France. A ces difficultés techniques et juridiques s'ajoutait une autre difficulté d'ordre moral celle-là : porter un jugement de valeur sur l'action de son prédécesseur qui, non seulement avait le même grade que lui, mais, par surcroît, avait, lui, déjà porté une opinion négative sur l'action antérieure de Blanchot au Sénégal.

Le 23 ventôse an XI (14 mars 1803), le ministre accusait réception de la lettre de Blanchot du 24 brumaire et l'informait de la décision du premier consul de renvoyer deux habitants du Sénégal, François Pellegrin et Jean Blondin, venus spontanément en France pour se justifier, devant les juridictions françaises. En revanche le premier consul souhaitait ajourner les réclamations formées par le commerce métropolitain devant les juridictions françaises à l'encontre de Laserre. Au Sénégal, l'enquête piétinait. Tordoir était mort depuis le 23 brumaire an XI à Saint-Louis, Doré à son tour était décédé dans des circonstances qui pouvaient faire penser à un suicide, le 4 nivôse an XI (25 décembre 1802) toujours à Saint-Louis, et Dubrux avait disparu dès avant l'arrivée de Blanchot. Pour ce qui était de la responsabilité de la garnison et de ses chefs, une enquête rapide permettait de les disculper. Elle démontrait que le poste du fort était réparti à travers la ville sous prétexte d'agitation dans différentes maisons, et il ne restait plus au corps de garde qu'un officier et une sentinelle. Les autres officiers, nous l'avons vu, étaient bloqués dans leurs logis par des gardes armés. Les soldats, enfin, ne disposaient pas de leurs armes

qui leur avaient été retirées, sur ordre de Laserre lui-même, et l'on n'en avait remis qu'aux hommes de garde. Pour le surplus, l'inextricable écheveau des relations de famille et d'intérêt tissé à travers toute la société saint-louisienne excluait toute dénonciation, toute déposition, tout élément de preuve ou simple assertion qui eût permis d'aboutir à un semblant d'enquête.

Blanchot n'avait aucune possibilité d'agir au niveau du Sénégal et devait s'en rapporter aux décisions que prendraient les juridictions françaises chargées de juger Pellegrin et Blondin. Ceux-ci arrêtés dès leur débarquement, à Nantes, du navire « le Jeune Henri » du capitaine Allain, furent incarcérés dans la prison de cette ville le 6 frimaire an XI (27 novembre 1802). Plusieurs négociants de la place intervinrent en leur faveur, en vain, demandant leur libération et offrant même de verser une caution en garantie de leur représentation. Les interventions du préfet de Loire-Inférieure, les certificats médicaux obtenus et faisant état de la dégradation de leur santé n'obtinrent pas plus de succès. Ce n'est en définitive qu'au mois de mai 1803 que le Grand Juge ordonna de leur rendre la liberté, à la condition qu'ils demeurassent à Nantes, mesure qui fut approuvée par le ministre de l'Intérieur.

Appelés à comparaître par-devant le Tribunal criminel et spécial de la Seine, ils firent l'objet d'une décision d'acquiescement en date du 4 vendémiaire an XII (26 septembre 1803)⁸. Le tribunal y constatait que,

⁸ « Contre François Pellegrin, âgé de trente sept ans, natif du Sénégal, y demeurant, maintenant à Paris, rue des Bons Enfants, no. 16 ; // et Jean Blondin, âgé de cinquante trois ans, natif du Sénégal, y demeurant, maintenant à Paris, rue des Bons Enfants, Hôtel de Nantes; duquel jugement a été extrait ce qui suit : // Le tribunal, après s'être rendu dans la Chambre du Conseil et y avoir délibéré, rentrés à l'audience, chacun des juges ayant donné son avis conformément à la loi, déclaré que, dans l'instruction et le débat, il est constant que le 4 thermidor an X, il y a eu au Sénégal une révolte contre le colonel Laserre, commandant de cette colonie et y représentant l'autorité légitime, // que par suite de cette révolte, le Commandant a été enlevé et déporté de la colonie, // qu'il n'est pas constant que les sieurs François Pellegrin et Jean Blondin ayent participé à cette révolte, à l'enlèvement et à la déportation du commandant ; // En conséquence, acquitte

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

d'après l'instruction et les débats, il était constant que, le 4 thermidor an X, il y avait eu au Sénégal une révolte contre le colonel Laserre, commandant de cette colonie et y représentant l'autorité légitime, que par suite de cette révolte, le commandant en avait été enlevé et déporté. En revanche, le Tribunal affirmait qu'il n'était pas constant que les sieurs François Pellegrin et Jean Blondin aient participé à cette révolte, à l'enlèvement et à la déportation du commandant et les acquittait en conséquence.

Cette décision, si elle satisfait pleinement les deux intéressés, et, avec eux, leurs familles et toute la population de Saint-Louis qui en accueillit l'annonce avec des explosions de joie, ne manqua pas de surprendre et surtout d'exciter la fureur du premier consul qui la prit comme une offense personnelle. Elle peut, toutefois, s'expliquer et parfaitement se justifier. Quelles charges et surtout quelles preuves permettaient d'entrer en voie de condamnation à l'encontre de Pellegrin et Blondin ? Rien de fiable, rien qui puisse être conforme aux normes édictées en France par le code d'instruction criminelle. Et puis rien ne prouvait qu'ils aient été ni les instigateurs, ni les meneurs de la révolte. Bien au contraire, leur venue en France aussitôt après les faits pour précisément apporter les justificatifs des actions de la population saint-louisienne militait en leur faveur. Tant qu'à entrer en voie de condamnation, ce n'est pas seulement les deux individus que l'on avait sous la main qu'il fallait sanctionner, mais tous les émeutiers. C'est tout à l'honneur des juges parisiens d'avoir pris en considération cet ensemble de données pour statuer en leur âme et conscience.

Pour ce qui était du jugement de Laserre, l'intéressé lui-même avait souhaité que l'on hâta cette affaire. Dès son retour en France, Laserre avait fait rédiger en sa faveur un volumineux mémoire dans lequel il justifiait son attitude et repoussait les accusations portées contre lui. Il n'avait pas hésité à faire appel, à cette fin, à Maître Chauveau-Lagarde qui était l'un des avocats les plus réputés de Paris,

les sieurs François Pellegrin et Jean Blondin de l'accusation intentée contre eux et ordonne qu'ils soient sur le champ mis en liberté s'ils ne sont retenus pour une autre cause. // Ordonne qu'à la diligence du commissaire du Gouvernement, le présent jugement soit exécuté en sa forme et teneur. »

notamment pour avoir défendu devant les tribunaux révolutionnaires des accusées aussi prestigieuses que Charlotte Corday ou la reine Marie-Antoinette ! Le ministre de la Marine était assez embarrassé par le point de savoir la juridiction compétente pour connaître de cette affaire.

Dans un rapport du 14 prairial an XII (3 juin 1803), Decrès exposait à Bonaparte que « ... Dans cet état de choses, il paraît indispensable de prendre une détermination quelconque qui puisse conduire à rendre, soit au commerce, soit au citoyen Laserre, la justice qu'ils sollicitent. Deux partis se présentent à ma pensée, citoyen Premier Consul : l'un serait de renvoyer la connaissance de cette affaire à l'examen des sections réunies de la Marine et de l'Industrie au Conseil d'Etat, l'autre serait de nommer dans le sein de mon département, une commission composée de deux officiers militaires et d'un officier d'administration, à l'effet de procéder à un même examen et de présenter son rapport dans lequel les avis de chacun des membres seraient consignés en cas de partage".

Après moult tergiversations, par arrêt du 18 floréal an XII, le Conseil d'Etat décida de renvoyer Laserre devant les tribunaux ordinaires sous l'inculpation d'abus de pouvoirs et de malversations. Le Tribunal criminel de la Seine, dont l'incompétence avait été soulevée par Laserre, qui excipait de sa qualité de militaire, fit à son tour droit à cette exception et renvoya la cause et les parties devant le Grand Juge. Ce fut une véritable course-poursuite au long de laquelle de nombreux mémoires furent publiés et livrés en pâture à l'opinion publique, tels le *Mémoire pour le colonel Laserre, ex-commandant au Sénégal, déporté par suite de l'insurrection qui a éclaté dans la colonie pendant la nuit du 4 au 5 thermidor an X, contenant le compte-rendu de sa gestion, le récit des événements de l'insurrection et la réfutation des calomnies que les insurgés ont dirigé contre lui*, long in quarto de deux cent vingt pages, publié à Paris en 1805 et rédigé cette fois-ci par Maître Roussialla, avoué à Paris, auquel répliquait avec une particulière férocité la *Réponse des S. S. Ladurantie & Durécu, négociants à Bordeaux, à l'écrit calomnieux publié sous le nom de « Mémoire » pour le colonel Laserre ex-commandant du Sénégal* datée d'avril 1805, et rédigée, elle,

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

par Maître Teste, encore jeune avocat parisien qui allait connaître fortune et renommée.

De son côté, Labarthe, qui avait longuement séjourné à Saint-Louis et qui avait été sévèrement pris à partie par Laserre dans ses différents mémoires, en sa qualité de chef du bureau des colonies orientales et des côtes d'Afrique au ministère de la Marine, fit la même année appel à une autre célébrité du barreau parisien Maître de Sales pour rédiger un *Mémoire pour servir de Réponse à celui du colonel Laserre, ex-commandant en chef du Sénégal, contenant quelques détails sur la situation intérieure, l'administration et le commerce de cette colonie*. Cette débauche d'énergie, d'écrits, de libelles, d'accusations, aboutit finalement à une décision de relaxe !

La justification de cette décision est en revanche beaucoup plus difficile à soutenir. Les faits reprochés à Laserre étaient administrativement prouvés, des documents existaient qui établissaient les faits qui lui étaient imputés et que le Conseil d'Etat, lui-même, avait considérés comme suffisamment établis pour justifier le renvoi de l'intéressé devant les juridictions de droit commun, et même devant le conseil de guerre comme on aurait pu s'y attendre de la part d'un officier supérieur. Laserre bénéficia essentiellement de l'émotion qu'avaient soulevée la révolte et la déportation, dont il avait été la « malheureuse victime ». La France vibrerait encore au récit des atrocités commises à Saint-Domingue lors de la révolte des esclaves noirs, et ne se remettait pas de la perte de cette importante colonie. Laserre enfin avait pu exciper d'une attestation que les blancs de Saint-Louis lui avaient établie et certifiant, de la façon la plus neutre et sans autre engagement, que tout le temps que ceux-ci avaient habité au Sénégal, ils avaient toujours été témoins que le commandant Laserre, chef de brigade et administrateur en chef du Sénégal et autres possessions françaises à la Côte d'Afrique avait maintenu le bon ordre et avait fait tout ce qui avait dépendu de lui pour mettre cette colonie à l'abri d'une invasion, que depuis son arrivée, la tranquillité avait toujours régné et que les propriétés n'avaient jamais cessé d'être

respectées jusqu'aux malheureux événement de la nuit du 4 au 5 thermidor⁹.

Six des signataires de cette attestation étaient *associés* dans la société privilégiée créée par Laserre et qui avait été à l'origine de toute l'affaire ! Et puis avaient aussi signé, mais ceux-là sans pouvoir s'y soustraire du fait de leurs rapports hiérarchiques avec le colonel Laserre, la plus grande partie des militaires. Qu'advint-il de Laserre après cela ? Une note destinée à l'empereur en date du 10 septembre 1806 faisant référence à l'opinion émise par le ministre de la Marine sur la situation à faire à Laserre mentionne : « ... là où la justice ne trouve point de preuves suffisantes pour condamner, l'autorité recueille souvent des indices assez forts pour se former une opinion indépendante de ce jugement [...] le colonel Laserre peut continuer avec utilité sa carrière purement militaire, mais il convient de l'éloigner de toute place administrative ». Placé à la tête de différents régiments à partir de 1807, il occupa par la suite des fonctions de

⁹ « Nous soussignés, certifions sur notre honneur, que tout le temps que nous avons habité au Sénégal, nous avons toujours été témoins que le commandant Laserre, chef de brigade et administrateur en chef du Sénégal et autres possessions françaises à la Côte d'Afrique a maintenu le bon ordre et a fait tout ce qui a dépendu de lui pour mettre cette colonie à l'abri d'une invasion... que depuis son arrivée, la tranquillité avait toujours régné et que les propriétés n'ont jamais cessé d'être respectées jusqu'aux malheureux événement de la nuit du 4 au 5 thermidor. // Signé : S. FAUST, Renaud, négociants-capitaines de commerce, TERRADE négociant, FILLEUL aîné, gérant français, MALLEVILLE habitant de cette colonie depuis 1785, BALMER, MELLIS, J. LORIN, capitaines de commerce, LABOUR, AMIOT, capitaines de commerce du Havre, SURVILLE LABOULAY, M. CAMAROQUE, capitaines de commerce de Bordeaux, B. MARGOTTE, capitaine de commerce du Havre, LAMOTHE, négociant, LAGUERRE, capitaine gérant du Havre, VANNIER, capitaine de navire du Havre, BLANCY, FARNUEL (aîné) capitaines de commerce de Bordeaux, MORIN, capitaine de commerce au HAVRE. // CAZENEUVE, chirurgien-major de l'hôpital, SERRE, aide-chirurgien, FEITZ, lieutenant au bataillon, ALAIN fils, sous-lieutenant, LAVALETTE, Capitaine, FEUILTAINE, lieutenant quartier-maître. »

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

sous-inspecteur et même d'inspecteur aux revues, poste pourtant tout à fait administratif s'il en est, et finit par mourir au Portugal, en 1809.

L'empereur n'avait donc pu exercer sa vindicte ni sur Laserre, ni sur les populations saint-louisiennes. Il lui fallait des victimes expiatoires de cette insupportable atteinte à son autorité. Ce fut ce pauvre Blanchot qui n'obtint jamais ses étoiles de général, malgré les promesses qui lui en avaient été faites. Ce fut, surtout, le commissaire de la marine Malivoire constamment et tout à fait injustement accusé par Laserre d'avoir été le principal coupable de toute cette affaire, sans avoir jamais pu se défendre devant aucune autorité administrative ou judiciaire de ces accusations. Malivoire, rentré en France, peu de temps après ces événements, Decrès pût exercer sur lui son ire. Destitué, calomnié, moralement torturé, Malivoire qui avait vécu depuis l'âge de vingt ans au Sénégal, où il avait suivi son oncle maternel, le commissaire de la marine Daigremont finit par revenir s'y établir dans le négoce et y mourut, à cinquante deux ans, en 1819, en laissant quatre enfants métis¹⁰.

II - L'élection de Barthélémy Durand Valantin

1848 vit la population du Sénégal aller aux urnes pour l'élection de son premier député à l'Assemblée nationale française.

A – *Aperçu historique*

Depuis le milieu du XVIII^e siècle, les colonies françaises des Antilles avaient délégué des députés en Métropole. Créées en 1759, les Chambres d'agriculture et de commerce prirent l'habitude d'envoyer à Paris un député chargé d'assurer la défense de leurs

¹⁰ « Acte notarié numéro 127 en date du 21 août 1819 - Scellés et inventaire après décès d'Antoine Malivoire. // Il est difficilement concevable que trois ans après son décès, ses héritiers aient eu besoin de se faire établir un document attestant de la nationalité française de leur auteur, alors que celui-ci avait été longtemps l'un des plus hauts représentants de l'administration française au Sénégal ! // Acte notarié numéro 260 en date du 14 décembre 1822 - Acte de nationalité française de Malivoire. »

intérêts au sein du Bureau du commerce. Les assemblées coloniales instituées en 1787 et constituées de fonctionnaires et de représentants de la population, entretenaient également un député dans la capitale. Les députés de Saint-Domingue furent les premiers acceptés aux Etats généraux de 1789, suivis par ceux de Guadeloupe, de Martinique, de l'Inde et de l'Île de France. Nous savons le sort réservé par les Etats généraux à Lamiral, autoproclamé « député du Sénégal ». L'organisation politique et administrative de Saint-Louis du Sénégal subit une multitude de modifications au cours de la période des comptoirs. Si le gouverneur avait le pouvoir militaire, en revanche l'administration des fonds, la comptabilité, la manutention des magasins, la direction des dépenses étaient confiées depuis 1780 à un ordonnateur assisté d'un contrôleur, d'un garde-magasin et de trois commis aux écritures. Le personnel administratif supérieur était complété par un greffier, secrétaire du gouvernement, et un capitaine de port.

Les instructions données au duc de Lauzun en 1779, et à ses successeurs, définissaient certes bien ses compétences judiciaires, avec la constitution d'un conseil de justice, mais ce ne furent que les instructions données au chevalier de Boufflers, en 1785, qui instaurèrent un « Comité d'Administration ». Il s'agissait, en effet, de pallier les situations imprévues, et permettre à l'ordonnateur d'engager des dépenses autres que celles autorisées chaque année dans les états expédiés par le ministère, sans avoir à attendre de la métropole une autorisation qui, bien souvent, arriverait trop tard compte tenu des difficultés d'acheminement du courrier¹¹. Le même texte régissait les modalités de prise de décision et procédures

¹¹ « ... Pour concilier à la fois les intérêts du service et les vues d'économie qui doivent régler les dépenses de toutes espèces, Son Excellence veut que l'ordonnateur du Sénégal ne puisse ordonner aucune dépense, que celles contenues dans les états qu'elle aura arrêtés, sans les avoir soumis à la délibération d'un "Comité d'Administration" présidé par le Gouverneur, ou celui qui le représentera par intérim ; il sera composé dudit Gouverneur, du Commissaire ordonnateur ou de ceux qui les représenteront par intérim, de l'officier militaire supérieur en grade et du contrôleur. »

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

annexes¹². Par la suite, le gouvernement décida par une réforme du 25 janvier 1789, de supprimer le poste de *gouverneur*, pour le remplacer par celui de *commandant et administrateur général du Sénégal et dépendances*. Beaucoup plus tributaire, sinon subordonné, de la Compagnie et de son directeur local, le commandant réunissait pourtant les pouvoirs anciennement dévolus à la fois au gouverneur et à l'ordonnateur. Le commandant avait ainsi la haute main, et tout seul, sur les matières de police, de guerre, de marine, de justice sommaire, de finances, et c'était lui qui établissait les impôts et fixait les dépenses.

Boufflers parti, c'est le colonel Blanchot qui vécut cette situation pendant les quelques années qui précédèrent la disparition de la Compagnie. Seul subsista un *Conseil de justice*, instauré dès 1779, à compétence strictement définie par les instructions ministérielles, composé du commandant et administrateur, du commandant des troupes et du plus ancien officier, *Conseil de justice* qui sous des formes et appellations variées, continua d'exercer ses prérogatives jusqu'en 1809. Le gouverneur Blanchot prit sur lui, en dehors de toute directive officielle, de s'entourer de trois conseils. Le premier d'entre eux était le *Conseil administratif*, également appelé *Conseil civil de la colonie*, qui non seulement rendait des décisions de justice en matière correctionnelle, mais également, par voie d'arrêtés, édictait des textes d'application et de portée générale. Composé du commandant assisté de deux chefs d'administration et d'un homme de loi, rapporteur, faisant fonction de greffier, il siégeait régulièrement et ses délibérations et décisions étaient dûment consignées dans des registres soigneusement conservés.

¹² « ... L'ordonnateur ou son représentant proposera les dépenses sur lesquelles il sera question de délibérer ; l'avis sera toujours motivé et passera à la pluralité des voix, parce que, en cas de partage, Sa Majesté attribue au Gouverneur ou à celui qui le représentera, la voix prépondérante. La délibération sera portée, sur un registre détenu par le contrôleur qui en restera dépositaire et il en sera adressé copie au Secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine et des colonies ».

Par ailleurs, existait un *Conseil de la colonie*, dont les huit membres étaient élus dans le sein de la population indigène une fois par an, associant ainsi les habitants à la bonne marche de l'administration de la colonie, ce qui constituait une véritable innovation. Ce deuxième Conseil se réunissait sur la convocation du chef de la colonie, lorsque celui-ci jugeait à propos de recueillir son avis sur les affaires locales. Il s'agissait de veiller aux intérêts des habitants et de maintenir l'ordre public. Ce conseil disparut *de lui-même*, et le *Conseil civil* reprit le nom de *Conseil de la colonie*. Un troisième Conseil, composé, en revanche, de notables désignés par le gouverneur, était également consulté en cas de besoin, ainsi, par exemple pour les travaux d'utilité publique ou même parfois pour rendre la justice dans des circonstances exceptionnelles. On le voit, tout cela n'était en rien très structuré, aucune disposition précise n'en définissait l'organisation, ni la compétence, mais fonctionna à peu près sans discontinuité pendant les vingt années que dura l'administration de Blanchot. Celui-ci, et ses intérimaires, ou remplaçants, se contentaient de convoquer ces Conseils par des *ordres* qui étaient généralement adressés au maire.

Après la deuxième période anglaise, dès le 16 mai 1816, une dépêche ministérielle enjoignait au commandant et administrateur d'y faire appliquer l'ordonnance royale du 29 novembre 1815, relative à « ...la Régie et Administration Générale et Particulière des ports et arsenaux de marine ». Dans la nouvelle organisation administrative, le commandant était assisté d'un ordonnateur chargé du détail du service administratif, et d'un contrôleur, dont les fonctions étaient d'importance. Cette même dépêche ajoutait qu'une autre institution, dont l'utilité ne pouvait échapper au commandant, était celle du *Conseil d'administration*. Toute latitude était laissée au chef de la colonie pour déterminer de quels éléments il devrait être composé. Même si Schmaltz était formellement autorisé, par cette dépêche, à modifier, à son gré, la composition de ce Conseil, il conserva, dans un premier temps au moins, la composition définie par l'ordonnance de 1815, et le Conseil fut constitué du commandant de la marine, président, de l'intendant de marine, du major général de marine, du directeur des constructions, celui du port, celui de l'artillerie et des

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

travaux maritimes, de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et enfin du contrôleur. Il était précisé en outre que le Conseil pourrait appeler tels officiers administrateurs dont il jugerait convenable de prendre l'avis ; ils auraient voix délibérative sur l'objet pour lequel ils seraient convoqués.

Le rôle du *Conseil de gouvernement et d'administration* était essentiellement d'ordre législatif et réglementaire, mais ses décisions étaient soumises à l'approbation du roi. Ce *Conseil spécial* n'a eu à examiner que quelques très rares cas, au demeurant tout à fait différents. Après 1824, crimes et délits relevèrent des juridictions de droit commun, et les sanctions contre les agents de l'administration, du *Conseil d'administration et de gouvernement*. De manière générale, les instructions reçues par Schmaltz faisaient des différents conseils, sous quelque appellation qu'on les place, des institutions de circonstance, dont la convocation relevait de la seule discrétion du commandant et dont, tant la composition effective, que les compétences, pour l'essentiel également laissées à l'appréciation du chef de la colonie, étaient on ne peut plus fluctuantes.

Schmaltz installa solennellement, le 1er avril 1819, le *Conseil de gouvernement et d'administration*, mais constitua dans le même temps un *Conseil permanent*, réservé aux questions relatives aux détails administratifs, et donc bien plus fréquemment réuni. Il arrivait que, dans certains cas, le *Conseil permanent* renvoie une question à l'examen du *Conseil de gouvernement et d'administration*. Le ministère ne tarda pas à réagir contre une institution qu'il considérait comme superflue, et faisant double emploi, et, suivant une dépêche du 4 août 1819, en suggéra la dissolution. La dernière séance du *Conseil permanent* se tint le 7 novembre de la même année. Ainsi le *Conseil de gouvernement et d'administration* devint assez rapidement la seule institution fonctionnant régulièrement au Sénégal. Dès 1820, on atteignait un rythme de quatre réunions mensuelles, et, de plus en plus fréquemment, le commandant entreprit de faire appel à des personnes extérieures pour lui faire part, en réunion de leurs observations. Mais tout ceci était encore très improvisé, il manquait un texte pour donner une assise précise au fonctionnement de ce conseil.

Ce fut, en définitive, l'un des objets du règlement du 17 janvier 1822. Ce règlement fut élaboré dans le courant du mois de novembre 1821 à Paris par une commission composée de Brière-Surgy, procureur général du roi près la Cour des comptes, Cordelle, conseiller référendaire de première classe en la même Cour, Lafontaine, directeur des dépenses du trésor royal et Roger, déjà nommé commandant et administrateur pour le roi au Sénégal, mais n'ayant pas encore rejoint son poste. Ce règlement du 17 janvier 1822 fixait de manière ferme l'organisation du Conseil de gouvernement et d'administration ainsi que les attributions du commandant et administrateur, de l'ordonnateur, du contrôleur, des directeurs du génie, de l'artillerie et du port, et du trésorier. Ce conseil comprenait désormais, outre le commandant et administrateur, qui le présidait, l'officier d'administration de la marine faisant fonction d'ordonnateur, le chef de bataillon, commandant le bataillon d'infanterie, le juge président, un habitant notable désigné par le commandant pour un an et le contrôleur.

Ainsi la composition de ce Conseil ne différait de celle de 1819 que par l'introduction de *l'habitant notable*. Qu'est-ce qu'un habitant notable ? *A priori*, dans l'esprit commun, ce vocable désigne un membre opulent de la classe des métis. Mais, en fait, ce peut aussi être un membre de l'élite noire catholique de la ville, ou *gourmet*, et même un noir mahométan dont la famille a toujours été libre et a tenu, ou tient, un rang dans la société. Et puis, par assimilation, certains Européens, installés de longue date dans la colonie et ayant de nombreuses attaches, notamment familiales, avec la population locale, purent prétendre à ce qualificatif. Le premier habitant notable désigné en 1822 fut le métis François Valantin, mais il ne fut pas reconduit à cause de son manque chronique d'assiduité aux réunions du conseil... Il fut très vite significatif des visées du gouvernement qu'à partir de 1826 l'habitant notable choisi sera toujours un négociant européen, *a priori* concurrent des intérêts des mulâtres. Ceci était d'autant plus fâcheux que la population saint-louisienne comptait alors, si l'on exclut les militaires et les fonctionnaires, trois milliers d'indigènes libres (noirs et mulâtres) pour une petite centaine d'Européens.

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

Pour ce qui est de la compétence de ce conseil, elle reste toujours aussi vague et vaste. L'article 6 du règlement dispose en effet que le commandant soumet au conseil toutes les affaires sur lesquelles il croit utile de le consulter, et nécessairement toutes les affaires de quelque importance. Ce n'est que dans les instructions données à Gerbidon en 1827 que furent définies ces « affaires de quelque importance », en renvoyant aux dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1825 instituant le Conseil privé à l'Île Bourbon. Ce Conseil était donc purement consultatif, comme le ministre s'attacha encore à le rappeler à Roger par dépêche du 15 avril 1823¹³. Le ministre justifiait sa position sur cette question en ajoutant que ce serait en vain que, par de semblables concessions, les administrateurs en chef des colonies croiraient se dégager d'une partie de la responsabilité qui pèse sur eux. Cette responsabilité ne pouvait être divisée, elle résidait tout entière, comme le pouvoir, dans la personne du représentant du roi.

Des ordonnances royales de 1825, 1826 et 1827 avaient introduit un *Conseil privé* à Bourbon, à la Guyane, à la Martinique et à la Guadeloupe. Mais en plus de ce *Conseil privé*, elles avaient également introduit la création d'un *Conseil général* consulté sur le budget de la colonie et surtout d'un poste de député de la colonie établi en Métropole. Dès qu'il eut connaissance de ce nouveau régime, le comité du commerce de Saint-Louis, soutenu par les négociants et les principaux habitants de Gorée, s'étonna de ce que le Sénégal n'en ait pas bénéficié. Le nom du baron Roger, alors rentré en France, fut aussitôt suggéré par le comité. Cette requête fut rejetée par le gouvernement. Dans les Instructions qui lui furent adressées, en avril 1827, Gerbidon, successeur de Roger, put lire que s'il n'y avait pas lieu d'instituer un *Conseil privé* au Sénégal, en revanche, il pourrait être

¹³ « ... Dans plusieurs procès-verbaux de ceux qui datent d'une époque antérieure à votre administration, on a énoncé que le conseil a décidé, soit sur l'acceptation de marchés, soit sur divers autres objets administratifs ; c'est à tort que cette expression a été employée. Le conseil ne décide en aucun cas ; le chef de la colonie a seul le droit de décider selon qu'il le juge convenable et quel que soit le nombre des avis contraires aux siens. »

intéressant de s'inspirer des dispositions du titre V de l'ordonnance royale du 21 août 1825 applicable à Bourbon, quant à la distinction à faire entre les matières qui ne requièrent pas obligatoirement l'avis du *Conseil de gouvernement et d'administration*, et celles qui, au contraire, pourraient l'exiger. Gerbidon, beaucoup plus préoccupé par la situation de la colonie n'eut guère le temps d'approfondir ses réflexions sur cette question.

Une étape fut franchie en direction d'une harmonisation avec les textes gouvernant les *grandes colonies* des Antilles et de Bourbon, dans les instructions adressées le 20 novembre 1827, à Jubelin, successeur de Gerbidon, mais portant, le premier depuis l'Ancien Régime, et à l'instar des autres colonies, le titre de *gouverneur*. Ces instructions envisageaient, en effet, la création d'un *Conseil général*. Par surcroît, ces mêmes instructions, ordonnaient à Jubelin de faire appliquer au Sénégal l'article 160 de l'ordonnance du 21 août 1825 « ... qui attribue au conseil le jugement du contentieux administratif ». Cette importante décision devait ainsi doter le Sénégal d'une véritable juridiction administrative. Dans les faits, le *Conseil de gouvernement et d'administration* de Saint-Louis était devenu un véritable *Conseil privé*, situation qui fut régularisée par la dépêche ministérielle du 9 juillet 1830. Cette dépêche du 9 juillet 1830, confirmait la composition du *Conseil privé* sur la base du règlement du 17 janvier 1822, en ramenant toutefois le nombre de ses membres permanents à six personnes. En outre l'avocat général, dont le poste fut créé par ordonnance du 20 mai 1830, fut appelé à siéger aux lieu et place du président du tribunal.

Ainsi, si le Conseil privé était à peu près fixé dans sa composition, son fonctionnement et ses attributions, restait, en revanche, en suspens la question d'une assemblée délibérante locale, promise par la charte de 1830. Une dépêche ministérielle d'avril 1832 demanda donc au gouverneur Renaud de Saint-Germain de nommer une commission composée à part égale de fonctionnaires et d'habitants pour donner son avis sur diverses questions relatives à l'institution d'un *Conseil colonial* au Sénégal. A l'unanimité, la commission ainsi instituée exprima, selon le compte-rendu fait au ministre le 28

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

septembre 1832, « ... l'opinion que le Sénégal ne comporte pas l'institution d'un conseil colonial ». Devant ce rejet du projet par la commission unanime, le gouvernement ne put que persister dans l'opinion qu'il s'était formée lui-même dans le même sens et décida d'écarter le Sénégal du bénéfice du nouveau régime. La Chambre se rallia donc à ses vues en votant la loi du 24 avril 1833. Au cours des débats, le baron Roger qui était devenu député du Loiret, dénonça violemment l'injustice dont le Sénégal était la victime, la loi devant être la même pour toutes les colonies. Roger fustigea en particulier les conclusions de la commission convoquée et présidée par le gouverneur et composée d'hommes qui lui étaient tout dévoués. Selon lui, cette commission avait siégé sous la menace d'une nouvelle contribution directe, indispensable, disait-on, pour obtenir un nombre suffisant d'électeurs et d'éligibles.

Mais surtout, Roger dénonçait le fait que, alors que le Sénégal était plus peuplé que la Guyane et que ses intérêts commerciaux lui étaient supérieurs, il n'avait été écarté du bénéfice des engagements du nouveau régime que parce que dans un pays où « les hommes de couleur libres sont en majorité par le nombre et par les richesses », l'administration craignait que le Conseil colonial ne soit entièrement dominé par eux. Roger ramenait, non sans raison, l'ensemble du débat au problème racial¹⁴. Roger fut soutenu par Isambert, avocat, qui depuis des années déjà se battait pour les droits des hommes de couleur des Antilles. Les prises de positions de Roger, amplifiées par un tel appui, firent scandale et mécontentèrent grandement le ministre de la Marine. Mais ce fut un coup d'épée dans l'eau et la loi fut votée. En refusant l'institution d'un *Conseil colonial*, le Sénégal, tout comme les possessions françaises de l'Inde, relevait des dispositions de l'article 25 de ce texte, et était donc gouverné exclusivement par ordonnance royale. Les instructions remises au gouverneur Pujol, en 1834, lui demandèrent d'examiner si l'institution du Conseil privé

¹⁴ « Lorsque toute la loi est conçue dans le but d'exclure les hommes de couleur des conseils coloniaux, comment pourrait-on se résigner à voir au Sénégal un conseil colonial composé presque entièrement d'hommes de couleur ? ».

avait besoin d'être modifiée, quant à sa composition, et s'il y avait moyen d'instituer en outre un conseil composé uniquement d'habitants et qui aurait des attributions analogues à celles qui avaient été données aux conseils généraux des colonies d'Amérique par les ordonnances royales des 9 février 1827 et 27 mars 1828.

Le ministre ajoutait que quoique le Sénégal et les établissements français de l'Inde aient été maintenus explicitement par la loi du 24 avril 1833 en dehors du nouveau régime législatif que cette loi avait établi, il était à désirer que ces deux colonies puissent être mises à portée de prendre part autant que possible aux affaires politiques. Il ne tarda pas à être entendu. En 1833-1834, les revendications de la population sénégalaise auprès de l'administration portèrent essentiellement sur la réorganisation du *Conseil privé* de manière à y introduire par voie d'élection une représentation de notables égale à celle des fonctionnaires. Face à cette revendication, l'administration manifesta la plus franche hostilité. Ainsi, l'inspecteur colonial, Grandpont, était persuadé qu'il ne fallait attendre de la participation des représentants du commerce, « ni travaux médités, ni coopération active, pas même un contrôle décent, mais bien une opposition absolue », affirmant que ce serait « l'opposition systématique que l'on ferait entrer au conseil, lutte, toujours lutte, lutte de passions, lutte bientôt haineuse ». Cependant, reconnaissant toutefois que la situation actuelle ne le satisfaisait pas, il n'hésita pas à proposer des aménagements qu'il jugeait indispensables. En ce qui concernait le *Conseil privé*, Grandpont convenait que les intérêts locaux n'étaient pas suffisamment représentés, aussi proposait-il d'y faire entrer le maire et deux notables élus, un européen et un indigène. Cette proposition ne connut pas de suite immédiate.

Pujol ne paraissait guère pressé de mettre en chantier l'étude des modifications à apporter à la composition et aux attributions du *Conseil privé* que le ministre lui avait également demandées. Mais en métropole, les négociants intéressés au commerce de la côte occidentale d'Afrique soutenaient activement le point de vue de Monteillet. Dans un mémoire, Chaize et Deves demandèrent avec force que le Conseil privé soit reconstitué de manière à y introduire

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

par voie d'élection une représentation suffisante des intérêts sur lesquels le gouverneur était appelé à statuer. Ce n'est finalement qu'après une intervention du Comité du commerce que l'administration locale consentit à sortir de son immobilisme. Réuni le 11 décembre, ce Comité avait fait une proposition modérée puisqu'il ne prévoyait l'adjonction de membres élus en nombre égal à celui des fonctionnaires que toutes les fois que le conseil aurait à s'occuper d'intérêts commerciaux et de traite. Ainsi l'administration conserverait toute sa liberté dans les autres domaines puisqu'alors la composition du Conseil demeurerait inchangée. L'ordonnateur présenta sur cette base un projet d'arrêté organisant un *Conseil privé commercial* dont fut saisi le Conseil dans sa séance du 8 janvier 1835. Le maire Alin, Beynis, Calvé junior, François Valantin et Zeler y avaient été « appelés extraordinairement ». Dans la discussion particulièrement animée, Valantin joua un rôle de premier plan. D'entrée de jeu il condamna la dénomination de *Conseil privé commercial*, arguant que dans un pays où économie et politique étaient étroitement imbriquées, il était impossible que le conseil élargi ne puisse débattre de toutes les affaires concernant le Sénégal.

De plus, il lui semblait que le projet de l'administration refusait de reconnaître aux élus du commerce la qualité de membres à part entière. Une majorité s'étant exprimée pour la suppression de cette maladroite appellation, le gouverneur s'y rallia. En fait, la concession était limitée car l'arrêté maintenait la distinction entre le conseil élargi et le conseil traditionnel. Cependant, le premier était appelé à délibérer non seulement sur les affaires commerciales et de traite, comme le prévoyait le projet initial, mais aussi d'intérêt local, expression vague qui permettait une interprétation large. Les questions relatives à l'administration et au gouvernement colonial demeuraient de la compétence du conseil restreint. Valantin intervint également à propos du mode de désignation des cinq représentants de commerce, soit deux négociants, deux habitants et un marchand. Il demanda tout d'abord qu'ils soient élus non pas à l'intérieur de leurs classes respectives, comme pour le Comité du commerce, mais par la masse des électeurs. Ensuite, reprenant une opinion commune aux

membres du comité du commerce et qu'il avouait ne pas partager entièrement, il suggérait qu'une définition moins hypocrite des deux premières classes d'électeurs fasse explicitement apparaître la coïncidence à peu près totale entre le type de commerce pratiqué et l'origine raciale. Il y aurait donc la classe des négociants européens et celle des habitants indigènes.

Les propositions de Valantin furent adoptées à la majorité. Les débats ont revêtu une importance capitale car ils ont révélé au grand jour une opposition jusque là latente entre Européens et habitants. L'administration s'est partagée entre les deux camps. Ainsi Monteillet et Calvé jeune, appuyés par l'ordonnateur et le gouverneur soutenaient le vote par classe respective tandis que le président du tribunal de première instance, Delaroque, et le commandant des troupes, Girardot, se rangeaient aux côtés des habitants. Le gouverneur mit tout en oeuvre pour appliquer le nouvel arrêté. Les listes électorales furent dressées à partir de celles qui avaient été préparées en 1832 et une réforme de la patente permit à tous les détaillants d'être éligibles. Les élections se déroulèrent dans le calme le 22 janvier 1835 et ont désigné Lombard et Monteillet, pour les négociants européens (avec Chaize et Gasconi comme suppléants), Valantin et Zeler pour les habitants indigènes (avec Charles André et Louis Alsace comme suppléants) et l'Européen, marié à une mulâtresse, François Héricé pour les marchands (Louis Poul suppléant). Placé devant le fait accompli, le ministre, l'amiral Duperré, parut satisfait, se réjouissant même de « l'empressement » avec lequel le gouverneur avait donné au Comité du commerce et au *Conseil privé* « une organisation nouvelle qui paraît répondre aux vœux généralement exprimés », s'empressant en outre de transmettre l'annonce de cette nouvelle aux députés de la Gironde et au député de Marseille, zones particulièrement concernées par l'activité commerciale au Sénégal. Mais il ne s'agissait là que d'une assemblée « locale » : on n'en était toujours pas à une véritable « députation » directe auprès des autorités centrales.

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

B – Le premier député du Sénégal

En la matière, la situation n'évolua guère sous la Restauration puisque, bien qu'une ordonnance royale ait, le 9 février 1827, créé un conseil formé de députés des colonies siégeant auprès du ministre, le Sénégal ne fut pas compris au nombre des établissements d'outre-mer pouvant prétendre à une représentation, alors que la Guyane, dont, nous l'avons vu, les activités commerciales étaient comparables sinon inférieures à celles du Sénégal, y était éligible. Les membres du Comité de commerce et de la Société d'agriculture de Saint-Louis se plaignirent de cette situation auprès du gouverneur Gerbidon et celui-ci se fit l'écho auprès du ministre de leurs protestations et de leur souhait de voir désigner à ces fonctions le baron Roger. Le ministre répondit par lettre du 7 août 1827 en termes on ne peut plus vagues que « [...] Diverses considérations déduites de la situation politique, agricole et industrielle du Sénégal se sont opposées jusqu'à présent à ce que le même système y fut établi. » L'élection en 1835 de cinq habitants notables pour siéger au Conseil privé lors de l'examen de toutes les questions d'intérêt local fut de peu d'effet puisqu'à cause de l'opposition de François Valantin, il fut impossible de renouveler les élections en 1838. Enfin, l'ordonnance du 7 septembre 1840 créa un Conseil général et institua la nomination d'un délégué auprès du pouvoir central. De 1840 à 1846, ce délégué fut le négociant bordelais Victor Calvé, mari de la mulâtresse Sophie Feuiltaine, auquel succéda le baron Roger de 1846 à 1848. Représentants et porte-paroles du commerce, consultés sur tous les problèmes d'ordre économique et social intéressant les colonies, ces délégués n'étaient cependant pas les représentants du peuple.

C'est la Deuxième République, issue de la Révolution de 1848, qui institua, par décret du 5 mars 1848, appliqué, pour le Sénégal, par instruction du 27 avril 1848, un poste de député élu au suffrage « universel ». Étaient en effet considérés au Sénégal comme citoyens français, tous ceux qui pouvaient justifier de cinq années de résidence dans la colonie ; étaient électeurs tous les citoyens âgés d'au moins vingt et un ans et justifiant de six mois de résidence dans la colonie ; étaient éligibles, tous les citoyens âgés de vingt cinq ans révolus. Pour

pouvoir être élu, le candidat, tout comme son suppléant, devaient réunir au moins mille suffrages en leur faveur. Ces textes furent promulgués au Sénégal le 10 octobre, et dès le lendemain, le gouverneur, qui portait alors le titre de commissaire de la République, fixa les élections au 30 octobre. Une décision du chef du service administratif organisa ces élections. Les listes électorales furent déposées le 23 à la bibliothèque de Saint-Louis et le 27 chez le maire de Gorée. Les électeurs furent invités à écrire ou à faire écrire d'avance en français sur leur bulletin deux noms en distinguant le titulaire du suppléant. Chaque bulletin devait enfin être remis au président de l'assemblée électorale, le vote se faisant à Saint-Louis par quartier. Le dépouillement, enfin, était prévu pour le 4 novembre.

La population saint-louisienne comptait alors environ douze mille âmes, dont plus de la moitié¹⁵ était constituée d'anciens captifs libérés le 23 août en application du décret d'abolition de l'esclavage du 27 avril 1848. Il était crucial de rallier cet électorat, que l'on pensait au demeurant facilement manipulable et peu conscient de l'importance des enjeux. Plusieurs candidats se déclarèrent, aussi bien pour le poste de suppléant¹⁶ que pour celui de député titulaire¹⁷. Très vite, il apparut que le combat essentiel se livrerait entre le commissaire de la République, Bertin Duchateau, qui venait d'apprendre qu'il était remplacé par Baudin et qu'il devait rentrer en France, et Barthélémy Durand Valantin. Ce dernier, né à Saint-Louis en 1806 était le fils du négociant marseillais Barthélémy Valantin et de la signare Rosalie

¹⁵ Il fut libéré exactement 6 703 captifs le 23 août 1848 au Sénégal, ou, pour être plus précis, dans les deux comptoirs français du Sénégal et leurs dépendances. La disparition effective de l'esclavage dans le reste du Sénégal fut beaucoup plus lente et tributaire de la progression de la colonisation, et la France dut légiférer en la matière jusqu'au début du XX^e siècle...

¹⁶ BEYNIS, PÉTITON, le greffier-notaire BRÉGHOT de POLIGNAC, BARRERE, MAUREL et SLEIGHT pour ne citer que les plus importants.

¹⁷ Le père de l'abolition de l'esclavage Victor SCHOELCHER, l'explorateur Anne RAFFENEL, l'Abbé Arsène FRIDOIL, HENNEQUIN, GIRARDIN, Bertin DUCHATEAU, alors commissaire de la République par intérim pour la deuxième fois et Barthélémy Durand VALANTIN, habitant notable, et frère puîné de François VALANTIN qui était décédé le 24 novembre 1838.

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

Aussenac et avait fait ses études en France. Notable reconnu, membre éphémère du Conseil général, maire de Saint-Louis le 1^{er} décembre 1848, il s'était souvent distingué dans sa lutte pour la défense des intérêts des négociants mulâtres de Saint-Louis, reprenant en écho les campagnes menées par son frère aîné François, décédé depuis.

La campagne électorale battit son plein et prit très vite une nette coloration raciale, Valantin se décrivant sur ses affiches électorales comme « votre compatriote qui n'a d'autre mérite à offrir que le lien du sang qui l'attache à son propre pays et qui doit le dispenser de livrer à la pâture électorale de vaines et fallacieuses promesses ». Sur 3 938 inscrits, seuls 1 695 électeurs exercèrent leur droit. La victoire de Valantin sur Duchateau fut très nette et comme il avait réussi à dépasser la barre fatidique des mille votes, il fut élu au premier tour¹⁸. En revanche, l'élection du suppléant, malgré un second tour fut impossible¹⁹. A peine Valantin commença-t-il à siéger à l'assemblée que celle-ci, pour organiser sa mutation en Assemblée législative décida d'une nouvelle consultation qui se déroula au Sénégal les 12 et 13 août 1849, en l'absence de Valantin, resté en France et dont la campagne électorale fut menée par un comité animée par le négociant français Boucaline. Avec 1 319 voix, Valantin l'emporta largement sur son principal adversaire, Masson qui n'obtint que 472 voix.

Valantin se montra très actif à l'Assemblée législative, défendant sans relâche les intérêts des traitants noirs et mulâtres, mais très vite il s'avéra que la bonne marche de ses affaires lui interdisait de rester en France. Il sollicita l'autorisation de rentrer au Sénégal par lettre du 11 octobre 1849, mais cette autorisation lui fut refusée par la commission des congés de l'assemblée. Il décida quand même de revenir et, la

¹⁸ A Saint-Louis, ont obtenu : VALANTIN, 1005 voix ; Bertin DUCHATEAU, 648 voix ; GIRARDIN, 36 voix ; Victor HENNEQUIN, 2 voix ; SCHOELCHER, RAFFENEL, FRIDOIL, de RIBEYROLLES, une voix chacun ! // A Gorée, ont obtenu : VALANTIN, 75 voix ; Bertin DUCHATEAU, 39 voix ; SCHOELCHER, 260 voix !

¹⁹ BEYNIS en tête au premier tour avec 840 voix, n'en a plus que 218 après le second tour effectué le 20 novembre, tandis que PETITON passe de 492 à 410 voix.

situation s'avérant beaucoup plus grave qu'il ne le craignait, il adressa le 27 juin 1850, depuis Saint-Louis, sa lettre de démission. Sa situation matérielle se détériora et il dut, au milieu de difficultés sans nombre, négocier un concordat avec l'ensemble de ses créanciers. Une consultation fut encore une fois organisée à Saint-Louis les 17 et 18 août 1851. Elle vit l'élection de John Sleight, traitant mulâtre d'origine anglaise, premier adjoint de Valantin à la mairie de Saint-Louis. Valantin avait, lui, soutenu la candidature de Lefort-Gonsolin, contre Sleight. Malheureusement cette élection fut invalidée en novembre 1851 par l'assemblée, au motif que l'élection de Sleight, titulaire d'un marché public avec la colonie, et bien qu'il ait cédé ce marché à un tiers avant son élection, violait les dispositions de l'article 81 de la loi électorale du 15 mars 1849 qui écartait de la représentation du peuple les « individus chargés d'une fourniture pour le gouvernement ou d'une entreprise de travaux publics ».

Un décret-loi du 2 février 1852 supprima la représentation coloniale à l'assemblée et cette situation perdura jusqu'à ce que le décret du 8 septembre 1870 la rétablisse. Précurseur malheureux de la vie parlementaire sénégalaise, Durand Valantin a été négligé par l'histoire officielle, au point que Hardy ne fait même pas mention de ses deux élections dans son ouvrage et qu'il est jusqu'aujourd'hui inconnu du public sénégalais. Son descendant direct, Christian Valantin, a été pendant de longues années premier vice-président de l'Assemblée nationale du Sénégal et rapporteur du budget auprès de cette institution

Deux manifestations de l'indépendance des Saint-Louisiens

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

JORE Léonce, *Les établissements français sur la Côte Occidentale d'Afrique de 1758 à 1809*, Société française d'histoire d'outre-mer, Paris 1965, 477 p. [JORE est le seul auteur à notre connaissance à avoir raconté la révolte de 1802]

MBAYE Saliou, *Le Conseil Privé du Sénégal de 1819 à 1854*, thèse de l'Ecole des chartes, Paris 1974, t. 1 et 2, 431 p.

MBAYE Saliou, « La représentation du Sénégal au Parlement français sous la Seconde république (1848-1851) », in *Bulletin de l'IFAN*, t. 38, Série B, n° 3, Dakar 1976, p. 517 à 551. [Saliou MBAYE est le seul auteur à notre connaissance à avoir étudié dans le détail l'élection de 1848]

SANKALÉ Sylvain, *A la mode du pays" - Chroniques saint-louisiennes d'Antoine François FEUILTAINE - Saint-Louis du Sénégal 1788/1835*, thèse de doctorat en histoire du droit et des faits économiques et sociaux, Université Montpellier I, Faculté de Droit, Montpellier 1998, t. 1, 2 et 3, 746 p.

SCHEFER Christian, *Instructions générales données de 1763 à 1870 aux gouverneurs et ordonnateurs des établissements français en Afrique Occidentale*, Librairie Ancienne Honoré Champion, Paris 1921, t. 1 de 1763 à 1831, 457 p.

•

II – ANALYSES CONTEMPORAINES

L'ELECTION COMME MODE DE (RE) FONDATION DU POUVOIR D'ETAT EN AFRIQUE

par **Lebris Gustave Bitjoca,**
Faculté des sciences juridiques et politiques
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Le modèle démocratique tel que les sociétés dites modernes le vivent aujourd'hui comprend trois éléments essentiels : la désignation des gouvernants par les élections au suffrage universel, l'existence d'un Parlement ayant de larges pouvoirs, une hiérarchie des normes juridiques assurant un contrôle des autorités publiques par des juges indépendants. Ces institutions ont le même but : empêcher que le pouvoir politique ne soit trop fort, afin de préserver les libertés des citoyens. La représentation populaire par les élections permet aux citoyens de désigner les gouvernants et de ne pas les maintenir au pouvoir à l'expiration de leurs mandats¹.

Les élections compétitives, où les citoyens choisissent entre plusieurs candidats, sont la base des démocraties libérales. Elles découlent du principe selon lequel tous les hommes sont libres et égaux. Ainsi, aucun ne peut commander aux autres que s'il a été choisi par eux pour le faire. Ainsi tout pouvoir doit reposer sur l'élection. Des élections sont renouvelées à intervalles réguliers assez

¹ Maurice DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 17^e édition, décembre 1988, p. 81.

rapprochés, afin que les gouvernants ne se sentent pas trop indépendants des gouvernés, et que la représentation des seconds par les premiers soit toujours maintenue.

Les principes libéraux conduisent naturellement au suffrage universel. Il est considéré comme la base légitime du pouvoir, même en dehors des démocraties occidentales. La structure du gouvernement y repose sur le pluralisme politique et les gouvernés y jouissent de libertés publiques : liberté d'opinion, liberté de la presse, liberté d'association, liberté religieuse etc.

Même s'ils ne l'appliquent pas en théorie, les Etats d'Afrique noire, issus de la décolonisation avaient pour la plupart et par mimétisme adopté ce régime et aussi ses manifestations. Le régime parlementaire que la plupart adoptèrent, ne tarda pas à se révéler inadapté et cette inadéquation entraînent non seulement une particulière instabilité constitutionnelle, mais des crises graves et répétées qui ont justifié la prise du pouvoir par les armes².

Les schémas de la souveraineté populaire consacrés aujourd'hui en Afrique par la tradition constitutionnaliste libérale font théoriquement de l'élection, l'instrument fondamental de participation du peuple à l'expression de la souveraineté et à l'exercice du pouvoir.

Mais y a-t-il une différence entre les scrutins africains, organisés dans des sociétés en développement aux systèmes politiques instables, et ceux des démocraties occidentales ? La réponse à cette question ne peut être que fortement nuancée, et par delà les types de société. Résultat de trajectoires historiques différentes, les scrutins tels que vécus en Afrique, ne peuvent présenter les mêmes caractéristiques. Même si la démocratie présente des principes universels, comme le soulignent certains analystes, la démocratie en soi, de par ses institutions et ses principes, peut se mettre en place n'importe où, mais son sort dépend de la culture locale et de la plus ou moins

² Marcel PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^e éd., Dalloz, 1990, p. 138.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

grande aptitude de celle-ci à accepter les greffes, ce que l'on peut appeler l'acclimatation culturelle³.

Il est vrai que l'on peut reprocher à la recherche africaniste sur la politique de ne s'être pas intéressée à l'élaboration d'une problématique générale, susceptible d'apporter les éclairages nécessaires relativement au sens du vote ou à ce qu'est une consultation électorale dans les sociétés africaines contemporaines⁴. Par delà les travaux importants produits sur cette question, le passage au multipartisme n'avait cependant pas été accompagné par une littérature susceptible de mettre en évidence certains manquements observés⁵.

Avant la chute des régimes communistes d'Europe centrale et orientale, l'Europe du Sud avait fourni durant les années 1970, trois cas de que l'on pourrait appeler des exemples de « redémocratisation » : Portugal, Espagne et Grèce. Le passage à la démocratie n'est donc pas propre à l'Afrique. L'idée de légitimité populaire, voire démocratique, n'est pas non plus étrangère à certains systèmes politiques africains anciens. Avant l'importation des procédures occidentales de vote, il n'était pas exceptionnel de rencontrer des formules de contrôle du pouvoir en Afrique⁶. L'existence de telles pratiques contredit donc la thèse d'une incompatibilité entre les cultures africaines d'une part et les pratiques de participation⁷ dans l'Afrique précoloniale⁸. Il faut rappeler que des

³ Maitre Abdoulaye Wade, alors vice-président de l'Internationale libérale, ministre d'Etat auprès du président de la république du Sénégal, Colloque, *Etat, démocratie, Sociétés et Culture en Afrique*, 1995, p. 20.

⁴ CEAN-CERI, *Aux urnes L'Afrique ! Elections et pouvoir en Afrique noire*, Paris Pédone, 1978.

⁵ Fred M. HAWARD, *Elections in Independent Africa*, Boulder, West view Press, 1987.

⁶ M. GLUKMAN, *Politics, Law, and Ritual in Tribal Society*, Chicago, Aldine publishing co., 1965.

⁷ Walter OYUGI, *Democratic Theory and practice in Africa*, James Curry, 1988.

⁸ GBN AYITY, *La démocratie en Afrique précoloniale*, Afrique 2000, juillet, 1990, p. 36-75.

élections eurent lieu à Freetown dès 1787⁹, et que le suffrage universel s'est généralisé dans les quatre communes du Sénégal en 1848, ce qui a été conservé jusqu'à l'indépendance.

L'essentiel n'est pas dans cette coupure. Fondamentalement, l'Afrique connut une période de stagnation électorale après les indépendances, le coup d'Etat devenant alors le mode de dévolution du pouvoir le plus courant. L'armée agissait le plus souvent lorsque le pouvoir civil était confronté à une crise : non seulement il était incapable de la surmonter, mais il se trouvait lui-même entraîné à provoquer la destruction des institutions¹⁰.

Après les indépendances, l'Afrique a connu des pouvoirs forts, avec la dictature du parti unique, avec le chef (président de la République) présenté comme le père de la Nation. Un contexte où le pouvoir vient du chef, puisque le chef est nécessaire à l'Etat, et que l'Etat existait en lui et s'exprimait par lui. Le règne de la répression avait alors fini par y faire son lit.

Partout depuis au moins deux décennies maintenant, l'avènement du multipartisme a considérablement modifié le paysage politico institutionnel africain et favorisé la mise en place d'institutions nouvelles et surtout de nouvelles équipes gouvernementales enfin légitimées à la suite d'une élection. Ce vaste mouvement historique et démocratique remplace ainsi le vote à travers des élections libres et transparentes au centre de la politique africaine.

Mais il faut cependant noter que par delà son historicité, l'expérience électorale est encore assez faible en Afrique. C'est sous ce prisme qu'il faut pouvoir l'analyser. Parmi la cinquantaine d'Etats subsahariens, la place des élections varie beaucoup entre la fin des années cinquante et les dernières années du XX^e siècle. Pour la plupart, le vote n'a été qu'un moyen de contrôle et de soumission entre les mains du pouvoir. Dans ces conditions, les électeurs avaient pour principal désir d'échapper au rituel imposé et n'acquiesçaient du vote qu'une idée très dépréciée. Des Etats comme le Congo Kinshasa

⁹ Odile GOERG, *La ville européenne outre-mers, un modèle conquérant ? 15^e-20^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 1996.

¹⁰ J. LANTIER, *L'Afrique déchirée*, Paris 1967, p. 173.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

n'avaient jamais connu une élection multipartite avant les années 1990. De la même manière, rares sont ceux qui avaient connu un système multi partisan sans interruption entre 1960 et 1999. Une bonne majorité n'a connu que des épisodes démocratiques entre la fin des années 1960 et 1990. Des élections semi démocratiques avec une limitation des partis susceptibles de participer au vote ont eu lieu par exemple au Sénégal à la fin des années 1970, ou encore l'autorisation de candidatures multiples au sein d'un même parti a constitué une formule en vogue à partir de 1980, comme dans le cas de la Côte d'Ivoire, du Kenya et de la Tanzanie.

Tenter de cerner de manière générale la problématique des élections en Afrique permettra de constater que le retour presque simultané et généralisé du multipartisme et des élections généralisées n'a pas été aisé. Elles se sont déroulées pour la plupart des cas, dans des Etats ruinés, et où la marge de manœuvre était des plus limités du fait des conditionnalités économiques. Souvent, l'ethnie a été le critère de détermination du choix électoral. Les électeurs africains ont souvent fait l'objet d'instrumentalisation par les politiciens et par des entreprises de mobilisation ethno-régionales, faute de programme politique adéquat, avec des campagnes électorales toujours heurtées et le résultat des urnes toujours contesté et avec pour corollaire, de nombreuses tensions et des violences, voire des guerres civiles.

Certains des processus de démocratisation ou de (re) démocratisation de l'Afrique ont donné lieu à des désillusions du fait des blocages ou des échecs de certaines transitions et du fait du comportement des élites africaines qui n'ont pas voulu prendre la mesure des changements en instituant des démocraties de façade et en cherchant le retour à de nouvelles formes d'autoritarisme.

Depuis quelques décennies maintenant, les peuples africains sont demandeurs de démocratie. C'est inévitable. Ils sont plus exigeants, car suffisamment conscients de leur rôle et des droits dont ils sont titulaires. Ils entendent profiter du bénéfice et des intérêts que pourra leur procurer la jouissance des droits essentiels et notamment l'accès généralisé au suffrage universel, un pouvoir de contrôle sur l'action gouvernementale ainsi que leur participation pleine et active au

développement. Ils se mobilisent davantage pour la démocratie et le progrès après avoir été tenus pendant longtemps sous le joug des systèmes de parti unique. Taladidia Tiombiano, alors président du comité exécutif du CODESRIA faisait ce constat lors de la 7^e assemblée générale de cette organisation à Dakar du 10 au 14 février 1992.

Il est évident que les peuples africains saisissent bien la mesure de ce phénomène. Les processus de démocratisation engagé il y a au moins deux décennies maintenant en Afrique ne sauraient s'analyser à leurs yeux comme un simple processus politique. Ces populations sont encore dans l'attente d'une modification en profondeur du champ politique et social au sein de leurs Etats (et pour lequel certains ont donné leur vie), car ne voulant plus demeurer exclues, marginalisées, et souvent frustrées par des élections qui ont souvent l'air d'un *hold up* électoral. Malheureusement les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle citoyenneté ne sont pas encore totalement réunies sur le continent.

Les ouvertures démocratiques et les élections se retrouvent aujourd'hui au centre de la vie politique africaine. Mais quels sont les changements réels induits par ce vaste mouvement de démocratisation en Afrique à ce jour ? Cela doit faire l'objet d'une autre étude. Mais ce qui nourrit notre intérêt particulier, c'est de comprendre ce qui suscite réellement la remise au goût du jour dans la plupart des Etats subsahariens du principe électif et des joutes électorales concurrentielles dont les Africains avaient été privés par le passé par une élite africaine dont une bonne majorité se trouve encore dans les affaires. Tenter de répondre à cette question nous permet de prime abord de dire qu'en Afrique, le principe électif est invoqué en l'appliquant, mais que l'application ne correspond pas exactement à l'invocation.

Bien sûr, les imperfections font aussi partie des éléments constitutifs permanents du fonctionnement des démocraties électorales occidentales. Mais les élections africaines dites « pas comme les autres » conservent tellement d'imperfections qu'elles cristallisent les ressentiments et sont devenues comme un instrument

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

de légitimation et de conservation des pouvoirs corrompus. Sinon, quel sens et quelle crédibilité donner à une joute électorale comme celle organisées au Zimbabwe, entre Robert Mugabe et son principal opposant ? Et que penser de toutes celles vécues dans des situations qui pour la plupart n'offrent pas des conditions loyales et un environnement concurrentiel, et surtout avec la tentation du pouvoir absolu qui caractérise le gouvernement africain ?

Dans ce contexte souvent marqué par l'aggravation des inégalités sociales, la politique réduite à la lutte pour le contrôle des moyens de l'Etat prend alors souvent des formes insoupçonnées, et les élections deviennent un moment fatidique dans la vie nationale, et le pouvoir en place ne tient pas à laisser d'autres que lui bénéficier des mêmes avantages. Il use de toutes sortes d'astuces, quitte à organiser des élections au rabais (I), manipulées simplement dans l'optique de redorer son blason en se redonnant une légitimité dont l'on ne dispose pas (II) et cela souvent avec l'aval de la communauté internationale (III).

I – Sens et rôle de l'élection dans le processus de démocratisation en Afrique

La remise au goût du jour d'élections multipartites en Afrique au Sud du Sahara depuis les années 1990 avait pour but ultime d'aider ces Etats à s'installer durablement dans la démocratie. La restructuration du champ politique à l'ère des élections concurrentielles a concerné plusieurs secteurs de la vie politique. Il s'est agi principalement de promouvoir la pluralité des partis politiques, de fixer les règles de la lutte politique et électorale, enfin de promouvoir des mécanismes de régulation, de contrôle et d'arbitrage.

L'examen de la situation de ces pays permet d'établir le constat que le consensus sur ces différents éléments n'est que très imparfaitement réalisé et que l'alternance au pouvoir demeure l'une des questions les plus cruciales à laquelle sont confrontés les Etats africains. Les valeurs qu'elle promeut, à savoir l'institutionnalisation du pouvoir, le consensus sur les valeurs fondamentales du système

politique, ainsi que la polarisation de la vie politique sur un événement politique précis ne sont qu'insuffisamment réalisées.

L'institutionnalisation du pouvoir veut simplement dire une franche séparation entre l'Etat en tant qu'institution et les gouvernants qui exercent le pouvoir, car les gouvernants ne sont pas « propriétaires » de leur charge, mais de simples porte-parole de l'Etat en tant qu'expression juridique et institutionnelle de la nation détentrice de la souveraineté¹¹.

Conçues comme un instrument de transition démocratique¹², les élections ne sont nullement appréhendées comme devant assurer la transformation du système politique en Afrique. L'intention n'est pas de changer le système, mais uniquement de le dégripper pour rétablir sa fonctionnalité. Ainsi, la transition n'est pas rupture, mais changement dans la continuité. L'organisation des élections régulière et permanente a alors permis à la plupart des systèmes politiques établies en Afrique de se reproduire, sans toujours véritablement évoluer vers les changements attendus par leurs populations. Il s'est agi dans cette perspective de prendre toutes les mesures permettant de contrôler et de tracer les limites de l'ouverture démocratique du système politique.

Entre autres mesures prises en direction du guidage de ces élections, figure la multiplication des partis politiques. Ayant fait l'option du multipartisme pour ne pas rester sur le banc des nations accusées du refus de démocratisation, les régimes au pouvoir en Afrique ont souvent favorisé et provoqué artificiellement la naissance de nouveaux partis. Rares sont les Etats africains dotés de moins de cinquante partis, l'intention étant d'empêcher l'émergence de majorités homogènes susceptibles de remettre en cause la suprématie présidentielle, tout cela n'ayant pour finalité que d'empêcher la réalisation de l'alternance au pouvoir. Cette situation est également provoquée par certains facteurs difficilement compréhensibles, et

¹¹ Sur l'alternance, voir le numéro spécial de la revue *Pouvoir*, 1, 1996.

¹² K. AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique, La Revue du GRIP*, vol. 1, n° 2, juillet-décembre, p. 35-86.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

notamment par le comportement des chefs d'Etat au pouvoir en Afrique.

L'Afrique a une longue tradition du chef. Parmi les hauts faits qui ont marqué son histoire ancienne, les faits royaux tiennent une place prépondérante. Le chef est la clef de voûte de l'organisation sociale. Organisateur des peuples, créateur de valeurs et principal acteur de la société, le chef est considéré comme le premier interlocuteur et l'ultime recours en toutes circonstances. Chaque instant de la vie communautaire est placé sous son sceau. A la fois guide politique et éminence religieuse, justicier, dépositaire de la tradition, intercesseur entre les vivants et les morts, à l'instar des anciens donc il est le digne successeur, il a la préséance sur tout et on lui concède volontiers un droit intangible sur tout, y compris sur ses sujets. Ce qu'il a dit est dit. De ce fait, la moindre restriction portée contre sa parole ou ses édits peut être interprétée par le commun des mortels, en tous cas par les membres de son entourage immédiat, comme un sacrilège ou un crime de lèse majesté¹³.

Cette image du chef éternel et infaillible donc nous parle M. Adjovi, a été une constante de la culture africaine qui n'est pas sans marquer profondément l'inconscient collectif. Assurément, cela permet de repérer l'origine du culte de la personnalité qui caractérise beaucoup de dictatures en Afrique. Pour lui, l'Africain cherche à se réconcilier avec la tradition millénaire, afin de recréer le *corpus* royal qui lui manquerait et qui garantit sa sécurité existentielle. Le lien rompu avec la tradition, il espère le rétablir à travers une autorité politique forte. Ainsi, accéder aujourd'hui à la fonction politique suprême en Afrique est la plus haute marche à laquelle un citoyen espère monter sur le podium de la vie publique. Mais à quel prix ?

Ce qui précède, pourrait certainement expliquer certains comportements de chefs d'Etats africains parfois incompréhensibles, en tous cas difficilement explicables comme celui de l'ancien président ougandais Idi Amin Dada, souvent taxé de

¹³ Séverin ADJOVI, *Election d'un chef d'Etat en Afrique*, L'Harmattan, p. 15-16.

« mégalomanie », faute d’oser utiliser un néologisme, pourtant tout aussi inapproprié. Des Idi Amin il y en a encore en Afrique et qui ne comprennent pas ou ne veulent pas saisir véritablement le sens et la portée du principe électif ou des enjeux en présence. Sinon comment tenter de comprendre la notion « d’ivoirité » à ce jour, dans un contexte pré électoral dans un pays comme la Côte d’Ivoire aujourd’hui ?

Parfois, dans la pratique du pouvoir, l’on peut en Afrique avoir nettement le sentiment d’une confusion possible avec la « chefferie africaine », du fait d’attitudes qui relèveraient non de la démocratie au sens large (celle qui permet de désigner les gouvernants et de ne pas les maintenir au pouvoir à l’expiration de leur mandat) mais de quelque chose qui relèverait, de la « tradi-politique », « sous entendu et simplement, de la prééminence, de la persistance dans son comportement et du transfert d’éléments de la tradition dans la sphère républicaine ou étatique ». Accéder au « podium suprême » de la vie politique en Afrique s’apparente surtout à un « festin royal » auquel ne participent que le roi et ses disciples les plus proches, le reste du village ne partageant que les « restes ». Les conflits qui s’ensuivent souvent sont semblables à des conflits post électoraux que nous vivons aujourd’hui, et dont l’objectif est le plus souvent de desserrer la chape de plomb de l’Etat sur la sphère politique et, par conséquent à ouvrir celle-ci aux nouveaux besoin d’expression¹⁴.

L’un des reproches fait à la colonisation est qu’elle a planifié la désintégration de la structure interne des sociétés africaines¹⁵. La tradition africaine qui reposait sur l’autorité des cours royales et des chefferies a été supplantée par une administration coloniale policée qui déniait *de facto* toute légitimité et tout pouvoir décisionnel aux acteurs traditionnels. On assista alors à une expropriation de l’autorité qui se manifesta d’abord au niveau géographique par l’éloignement de l’autorité arrachée à son lieu originel. Cette rupture au plan cosmique entre l’administration et l’administré a été aggravée par une

¹⁴ Djibril SAMB, *L’Afrique dans le temps du monde*, L’Harmattan, 2003, p. 41.

¹⁵ Séverin ADJOVI, cité.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

déstructuration morale, dans la mesure où le mode traditionnel de direction des communautés et de règlement¹⁶ des conflits était délaissé au profit des méthodes occidentales. C'est cette approche de l'exercice de l'autorité centrale qui a été transposée telle quelle dans la plupart des pays africains, ainsi, conditionnés par une civilisation occidentale volontairement hégémonique et qui cachait ses intentions réelles. Ayant pris le relais du colonisateur, la confusion chez les nouveaux chefs africains fut alors de faire comme le colonisateur en s'érigeant en bourreau pour leurs congénères au lieu d'engager le développement de leurs pays. De ce point de vue, l'autorité consista avant tout à contenir au maximum les aspirations des populations, à lâcher le moins de lest possible face aux revendications sociales et à apprivoiser l'élan populaire, notamment celui des jeunes qui constituaient les forces vives. Cela dit, le chef ne tenait pas son autorité du peuple, ni n'était comptable de ce qui pouvait advenir au pouvoir et aux intérêts de la nation. Il revenait alors à la métropole de définir le champ de cette autorité ainsi que les moyens de son exercice. Dans ce cas, monter un projet de société ou un programme de gouvernement intégrant les attentes des couches sociales n'était pas de leur ressort.

Ce succinct parcours historique nous amène à cerner la distance et l'indifférence qui caractérisent encore le chef d'Etat africain et le peu de cas qu'ils font des problèmes réels de leurs concitoyens à l'heure des démocratisations ou des (ré) démocratisations en Afrique. De nos jours, la quasi-totalité des Etats expérimentent à nouveau la démocratie alors qu'en 1985, l'Afrique comptait moins d'une dizaine de pays à régime pluraliste. Quelle place accorder alors à toutes ces joutes électorales qui cristallisent et occupent tout l'espace africain aujourd'hui, à un moment où l'exclusion, la corruption, la mal gouvernance continuent de gangrener cet espace, pétri d'injustices réelles ou ressenties dans la répartition des ressources ?

Le pluralisme politique, idéologique et culturel est au cœur de la problématique actuelle de la démocratisation de l'Afrique, et dans ce

¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

contexte, de celle du développement du continent. En ce sens, la démocratie prise comme rationalisation morale de la vie politique a pour but d'offrir aux différents projets sociaux et culturels un cadre légal qui leur permette de communiquer sans pour autant s'entre-détruire. Ainsi, l'élection est une institution fondamentale de la démocratie et nul gouvernement n'est légitime si son autorité et ses fonctions ne découlent pas du consentement des gouvernés.

Cela dit, le processus de démocratisation en Afrique n'a pas été qu'un leurre. C'est bien plus qu'une simple série de transformations purement institutionnelles, mais c'est une volonté réelle des peuples africains, désireux d'engendrer un nouvel environnement porteur d'espoir, un changement profond et ayant mobilisé toute la totalité du champ social en Afrique. Ce processus ne doit pas être regardé du dehors, dira le philosophe Fabien Eboussi-Boulaga, pour qui cette forme d'organisation était à lire comme un processus « d'auto engendrement », un véritable retour du refoulé de notre « inconscient naturel » où se réinvente « la palabre » démocratique¹⁷. On trouve aussi chez Charles Z. Bowao dans un article, « Ethnoprisme et démocratie : la ruse historique », « l'expression de nouvelle historicité »¹⁸. Pour Aminata Diaw, « l'enjeu d'un tel phénomène était d'autant plus global qu'il innerve toute la sphère de l'existence ; il s'agit de la réappropriation de l'histoire par ses acteurs laquelle voit leur gestation simultanée et convulsive comme sujets de droit et comme citoyens »¹⁹.

Il y a un lien fondamental entre élection et processus de démocratisation en Afrique. Aucun processus n'est achevé mais, pour les jeunes nations africaines, il est important de se situer dans une logique de consolidation des acquis démocratiques dans l'optique du développement, car l'enjeu véritable de la démocratisation des

¹⁷ Fabien EBOUSSI-BOULAGA, *Les Conférences nationales en Afrique noire, une affaire à suivre*, éd. Karthala. Paris 1993.

¹⁸ Charles BOWAO, « Ethnoprisme et démocratie : la ruse historique », in *Démocraties africaines*, n° 4, Dakar, 1995.

¹⁹ Aminata DIAW, *Démocratisation et logiques identitaires en actes : l'invention de la politique en Afrique*, Ed.Codesria, Dakar, 1994.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

institutions est de déboucher sur celle de la vie sociale²⁰. Or, la démocratisation de la vie sociale vise l'implication de tous dans les actions de développement et s'impose comme un moyen de réalisation du développement équilibré des Etats. Par ailleurs, nul n'ignore le lien étroit entre paix et développement. Lien fondamental pour la stabilité des Etats africains²¹. En ce sens, les élections sont un outil de régulation sociale, et ont une fonction de prévention et de gestion des conflits²².

La violence politique appartient à la catégorie des conflits anarchiques et déstructurés, destinés à atteindre un but politique comme paramètre de la stratégie. Le plus souvent en Afrique, le pouvoir d'Etat est à la fois l'enjeu de la violence politique et le maître de cette violence à cause de sa centralité au cœur de la participation politique souligne Mwayila Tshiyembe²³. Il ajoute que la lutte pour le pouvoir est le régulateur patenté de la guerre ou de la paix civile dans toutes les sociétés organisées. Il constate en même temps que seule sa pacification démocratique est la condition *sine qua non* à l'existence d'une société de liberté et de progrès²⁴. En d'autres termes, les élections démocratiques constituent l'un des principaux mécanismes d'inhibition de la violence politique²⁵, le terme d'alternative sérieuse à la réduction des coups d'Etat et d'autres formes éventuelles de

²⁰ Voir J.-J. RAYNAL, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? *Afrique contemporaine*, 4^e trimestre 1991, n° 160, p. 5.

²¹ Voir R.-G. SCHWARTZENBERG, *Sociologie politique*, Paris, Montchrestien, 5^e éd. 1998, p. 152-153..

²² Voir W. KÜHNE, « La démocratie et la paix en Afrique, un point de vue de l'extérieur », in Fondation Ebert, *Elire la démocratie*, ouvrage sur *Les élections en Afrique occidentale et centrale : bilan et perspectives*, p. 13-28.

²³ Mwayila TSHIYEMBE, « Nature et dynamique de la conflictualité africaine, in *L'Union Africaine et les acteurs sociaux dans la gestion des crises et des conflits armés*, L'Harmattan, 2005, p. 35-36.

²⁴ Voir M. TSHIYEMBE, *Etat multinational et démocratie africaine. Sociologie de la reconnaissance politique*, Paris, l'Harmattan, 2001, p. 7.

²⁵ Voir A. C. CHIDJOU, *L'incidence d'une conception de l'ethnie sur la construction de l'Etat au Bénin*, ANRT, thèse à la carte, p. 50.

violence sanglante sur le continent²⁶. Nous voulons ainsi marquer la relation on ne peut plus directe en Afrique entre les multiples violences politiques et les tentatives violentes de prises de pouvoir en Afrique. Si l'on établissait la carte électorale africaine à l'aune des démocratisations, l'on verrait que sauf pour une proportion infime, dans la presque totalité des pays où elles se déroulent, les élections ont donné lieu à des contestations sérieuses. Mais aucune n'a permis de rétablir la justesse des urnes par le biais du contentieux, sans que le chef d'Etat en place ne soit prêt pour la retraite (au rabais). Souvent étriquées, ces élections garantissent-elles la liberté, la transparence et la sincérité du vote partout où elles sont organisées ? Cela, afin de voir quelle place leur est réservée de ce fait.

La promotion d'élections démocratiques doit aller au-delà de l'affirmation des principes et poser le problème des organes prévus pour assurer le respect des structures concernant l'administration et le contrôle des élections. La question se pose en Afrique de savoir si le système d'administration des processus électoraux est susceptible d'en garantir la transparence ? Par ailleurs, la mise en confiance des électeurs nécessite un règlement objectif et adéquat du contentieux électoral. Comment s'organise la préparation des élections et le contentieux répressif qui tend à la condamnation des auteurs d'infractions aux lois électorales dans ces pays²⁷, quand on aperçoit dans ces Etats, l'omniprésence de l'administration à la solde d'un régime et les intimidations courantes d'opposants et d'électeurs. Augustin Loada relevait, à propos des élections législatives burkinabè du 11 mai 1997, l'ambiguïté et les limites d'élections concurrentielles d'aujourd'hui, soulignant que compte tenu de l'écrasante hégémonie du parti du président Compaoré, l'hypothèse de l'alternance politique était à exclure dans un avenir prévisible même si rien ne s'y opposait institutionnellement. Pascal Lissouba, l'ex-président congolais ne disait-il pas que « l'on n'organisait pas les élections pour les

²⁶ Voir P. BRAUD, *Le comportement électoral en France*, Paris, PUF, 1973, p. 53.

²⁷ Voir J.-C. MASCLET, « Contentieux électoral », in O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 218.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

perdre »²⁸. Corroboré ainsi par l'ancien président Jacques Chirac pour qui, « il fallait bien que les dictatures gagnent les élections, sinon, ils n'en feront plus »²⁹. L'on s'interroge sur ce conseiller de l'Elysée, confiant à Me Sylvain Mair, avocat de M. Laurent Gbagbo, au sujet de l'élection présidentielle ivoirienne de 1990 « dites à Laurent Gbagbo qu'il fera 18 % contre Félix Houphouët. Mais les sondages lui donnent plus de 60 %. On ne vous dit pas le score qu'il vaut, mais le score qu'il fera »³⁰. Par-delà ces exemples, se pose le problème du rôle et de la place de l'élection et les changements induits par ce phénomène, en terme de stabilité des Etats africains, et d'établissement de la gouvernance démocratique.

Si l'Afrique a connu le renouvellement de son élite politique, ce changement n'a pas été dans la durée, parce que non viable et insusceptible de s'établir dans la durée. Près d'un tiers des pays d'Afrique sont encore dirigés par un chef d'Etat issu de l'armée ou d'une rébellion³¹. Il est donc normal de s'interroger sur l'engouement en faveur d'élections au sein des Etats africains, provenant de personnes dont l'ambition n'était pas de présider aux destinées d'une Nation, eu égard à la composition des régimes actuels en Afrique, où de nombreux chefs d'Etat ne sont pas passés par des urnes. Beaucoup de chefs d'Etat en Afrique ne savent pas sortir vers le haut³².

Contrairement à celles qui s'organisent dans les démocraties plus mûres³³ comme des moyens crédibles et qui promeuvent la

²⁸ Pascal LISSOUBA (cité par M.-R. GALOY et M.-E. GRUENAI, « Errements des démocraties balbutiantes. Des dictateurs sortis des urnes », *Le Monde Diplomatique*, novembre 1997. p. 12.

²⁹ Jacques CHIRAC, interrogé hors micro sur l'évolution démocratique du continent africain. Propos cités par *Le Canard enchaîné* du 28/07/1999.

³⁰ Dialogue rapporté par Sylvain MAIR, dans *Le Figaro* du 29/12/1989.

³¹ *Jeune Afrique* ; hors série, n° 21 ; *L'état de l'Afrique 2009* ; p. 30-32.

³² *Jeune Afrique, Y a-t-il une vie après le pouvoir ?* Le magazine se penche ainsi sur la vie et le statut d'anciens chefs d'Etat en Afrique. N° 2560, 31 janvier au 6 février 2010, p. 22 à 34.

³³ Cette expression est empruntée à Cynthia FLEURY qui catégorisait les démocraties : cet auteur recense, contrairement à l'analyse généalogique de la démocratie qui distingue traditionnellement « démocratie antique » et

démocratie en encourageant le renouvellement de la classe dirigeante, les élections africaines (qualifiées souvent de mascarade électorale, de tripatouillage, de pagaille et de hold-up électorale) qui pourtant nécessitent souvent de très gros moyens financiers et cristallisent la scène politique, constituent le talon d'Achille de ces démocraties africaines.

Institution importante, l'Afrique toute entière, particulièrement sa jeunesse, est attirée et admire la stabilité politique et surtout économique des démocraties occidentales (ce qui les amène souvent à braver les éléments au prix de la noyade en mer) et veut être au rendez-vous de la science afin de profiter des mutations induites par le processus de globalisation, et éviter ainsi la marginalisation. Dans ce contexte, l'alternance politique ne saurait se résumer ni à un mécanisme de recyclage d'anciens partis uniques (bénéficiant des moyens de l'Etat et de la légitimité conférée par le suffrage universel) encore au pouvoir en Afrique, ni en une forme quelconque de confiscation des aspirations de ces peuples en quête permanente de liberté, mais doit se dérouler sur une base programmatique. Tout s'imbrique dans ce continent et la liberté de choisir des dirigeants porteurs de projets sociaux susceptibles de lutter contre la pauvreté et de favoriser la promotion sociale, se pose comme une question cruciale, un enjeu pour le développement. Le problème en Afrique ne se résume pas dans l'incapacité des Africains à saisir la réalité des principes de liberté et d'égalité et la séparation des pouvoirs, ce qui fonde toute démocratie. Les Africains peuvent mieux démontrer une parfaite maîtrise de l'art et des techniques de la guerre... parfois plus complexes à mettre en œuvre. Cela force une forme d'admiration : les guerres d'Angola ont duré plus de 18 ans, celles de la RDC et de la Côte d'Ivoire et bien d'autres sont fort anciennes, Tout cela se situe dans une logique de blocage et dans le mépris de leurs propres institutions.

« démocraties modernes » : « les démocraties naissantes » et « les démocraties adultes ». Voir C. FLEURY, *Les pathologies de la démocratie*, Paris, Fayard, 2005, p. 73-90.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

A ce jour, beaucoup d'élites africaines ne saisissent pas encore la portée des changements en cours. Mais s'il y a un point s'imposant à leur perception, c'est bien que l'emploi de la violence ne suffit plus à arrêter cette aspiration à la liberté. Alors, en l'absence d'une réponse intérieure pour leurs populations, l'élection est devenue pour la plupart d'entre eux un véritable modèle de conservation du pouvoir, et d'usurpation de celui-ci par le biais électoral.

II – L'élection comme source de légitimation ou de (re) fondation du pouvoir d'Etat en Afrique

On ne peut pas soigner le mal par le haut, mais plutôt par la racine. Rien ne sert de se focaliser sur les condamnations de façade des prises de pouvoir en Afrique, alors même que les causes profondes les ayant engendrées subsistent (graves reculs en matière d'exercice démocratique, corruption, exclusion etc.).

Kofi Annan pensait que « le même homme reste au pouvoir, sous couvert d'exigence populaire soigneusement orchestrée finit toujours par devenir un facteur d'instabilité aussi fort qu'un trucage électoral. Cela, d'autant plus que les deux vont de pair. Il importe donc de convaincre les détenteurs du pouvoir qu'il n'existait pas de sagesse plus vraie, et que rien n'est plus clairement la marque d'un homme d'Etat que de savoir quand passer le flambeau à une nouvelle génération »³⁴.

Pour Achile Mbembe, « contrairement à l'illusion générale, il n'existe aucun régime démocratique en Afrique noire. Par régime démocratique, il faut entendre un régime de liberté, or un régime de liberté est un régime dont la pierre angulaire est le respect de la vie, la volonté de protéger, de préserver et de multiplier la vie, le souci de durabilité de la vie, de toute vie, ainsi que la traduction de ce respect et de cette durabilité dans des institutions et dans une culture. Un régime au sein duquel toute légitimité est toujours susceptible de

³⁴ *Jeune Afrique, Y a-t-il une vie après le pouvoir ? Privilèges, statut, train de vie, rôle politique... Enquête sur ces chefs qui ne le sont plus.* N° 2560 du 31 janvier 2010.

remise en question par le biais d'une discussion et de délibérations qui se déroulent sur la base de procédures et de valeurs connues et acceptées par tous. Les conflits qui minent la société cessent d'être des conflits à mort, or de régime de liberté tel que défini, il n'en existe point en Afrique »³⁵. Pour lui, derrière le multipartisme purement administratif, et les visions purement procédurales de la démocratie, l'autoritarisme et l'arbitraire ne seraient pas des souvenirs. Dans ce cas, référons-nous à François Atubulo-Elika lorsque, parlant de son pays, la RDC, il souligne que « la démocratie apparaissait dans l'imaginaire collectif du Congolais comme un discours qui traduit ce qu'il est permis de penser, mais pour lequel il n'y a aucune garantie de réalisation. L'impensé de ce discours était similaire à la déception que la majorité des Congolais a éprouvé avec le mythe de l'indépendance en 1960 »³⁶. Notre propos s'inscrit dans le sillage de ceux qui veulent ouvrir la boîte noire que constituent tous les conflits (ante et post) électoraux que connaît l'Afrique.

En Côte d'Ivoire par exemple, les conflits ante électoraux sont en train d'atteindre dix ans et sont agrémentés par les questions de listes électorales, d'authenticité de la nationalité, d'exacerbation de certains clivages et de désignation de la personne susceptible de diriger la commission électorale, tout ceci dans le cadre d'une situation post électorale de contestations comme en Guinée, donc susceptibles de déboucher sur une crise mettant un frein au processus. Pour bon nombre d'observateurs de la scène africaine, les élections africaines continuent de charrier les mêmes préjugés à relents xénophobes, qu'il y a vingt ou trente ans... des élections par définition truquées, frauduleuses et coûteuses financièrement, pour les pays africains un luxe.

Malgré ces pesanteurs, l'idée de légitimation du pouvoir par les élections est constamment agitée par la plupart des régimes au Sud

³⁵ Achille BEMBE, « Des rapports entre la disette, la pénurie, et la démocratie en Afrique subsaharienne », in Actes du Colloque, *Etat, démocratie, sociétés et culture en Afrique*, 1995, p. 45.

³⁶ François ATUBULO ELIKA, Institut Facultaire des sciences de l'information et de la communication francoiselika@yahoo.fr

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

du Sahara, et même par ceux qui aujourd'hui en Afrique veulent maintenir les populations sous la dictature ou sous une forme déguisée de pensée unique, mais organisant des élections régulières vis-à-vis des autres, c'est-à-dire afin d'obtenir le *satisfecit* de l'extérieur.

Ces différentes tentatives de légitimation et de (re) fondation du pouvoir d'Etat par le biais électoral ont cours en Afrique depuis le déclenchement généralisé des différents processus de démocratisation et c'est ainsi que se (re) légitime la plupart des prises de pouvoir dans le continent, ainsi que les pouvoirs civils dictatoriaux qui se maintiennent au pouvoir depuis les indépendances, et qui font de la question électorale un outil exclusif entre les mains du parti au pouvoir. Sinon que valait une élection dans un pays comme le Gabon sous le règne de feu le président Bongo ? Ou encore du président Mugabe du Zimbabwe malgré la mobilisation internationale ? Ou encore du Cameroun, avec le président Biya après vingt huit ans au pouvoir ? Vidée de son sens initial, l'élection devient donc dans ce cas un simple paravent, souvent cautionnée par la communauté internationale. Souvent, la comédie burlesque jouée par les institutions des pays post-conflit revitalise la tyrannie du monopartisme³⁷. Dans ce cas, la corruption et l'anéantissement de toute vertu civile et politique sont la règle, comme l'attestent « le bourrage des urnes, la répression, la criminalité publique, l'assassinat, l'emprisonnement illicite, l'impunité, l'achat des consciences, la violation des droits de l'homme etc. ; et qui plus est, les images d'un soldat togolais, la Kalachnikov à la bandoulière, l'urne sur l'épaule, courant à brides abattues en répandant les bulletins de vote sur le sable comme une traînée de poudre, prouve bien que le ridicule ne tue pas »³⁸.

En Ethiopie, juste après avoir glissé son bulletin dans l'urne, le premier ministre se demandait s'il était possible « d'imaginer un endroit sur terre où un gouvernement ayant permis une croissance à

³⁷ Mwayila TSHIYEMBE, *Nature et dynamique de la conflictualité africaine*, *op. cit.*, p. 8.

³⁸ Mwayila SHIYEMBE, *op. cit.*, p. 8.

deux chiffre pendant sept ans pouvait perdre une élection ? » Cela, dans un contexte où cinq ans plus tôt, les bons scores de l'opposition avaient provoqué une réaction violente des autorités, entraînant la mort de plus de deux cents personnes et de lourdes condamnations pour les dirigeants comme Berhanu Nega exilé et qui avait remporté la mairie d'Addis-Abeba. Le phénomène électoral fonctionne donc comme « un modèle à la mode africaine ». Rappelons que les élections sont nées pour créer les conditions d'une gestion harmonieuse du pouvoir, pour attribuer la légitimité populaire à un groupe ou encore le rétablissement provisoire de la confiance entre les acteurs du débat politique. Dans ce contexte, elle créerait l'émergence des conditions propices à l'activité économique grâce à une minorisation des risques de conflits, parce que quand on accepte le fait qu'un groupe a gagné, il y a au moins un apaisement en attendant la prochaine élection. Sans élections, le pouvoir politique perd sa crédibilité et sa légitimité. Mais leur emploi en Afrique en tant qu'outil de légitimation des pouvoirs en place pose problème. On se demande cependant si toute (re) fondation politique peut ou doit obligatoirement passer par les élections ?

Nous entendons ici par (re) fondation du pouvoir d'Etat en Afrique, la volonté chez les dirigeants africains le plus souvent non démocratiques de procéder aux élections, de quérir un nouveau pouvoir en vue de la légitimation de celui-ci à travers les urnes.

Les peuples africains depuis les indépendances ont toujours voulu refondre une nouvelle fois l'Etat africain en vue de l'améliorer. L'état de faillite entraîné par l'Etat post colonial n'est plus à démontrer. L'irrespect (à quelques exemples près) des populations, la mal gouvernance, l'accaparement des institutions, la misère, les exclusions, la corruption le chômage endémique, la confiscation du pouvoir par la force, l'instrumentalisation et le bourrage des urnes et toutes sortes de violence ouverte ou non....ont fini par établir la faillite de celui-ci. Des pays où le chef d'Etat bénéficie de pouvoirs exorbitants (comme au Gabon, au Sénégal, au Togo, au Cameroun...)

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

et d'une majorité parlementaire³⁹ lui donnant une marge considérable dont il use à sa guise en jouant avec les institutions de la République et en modifiant les règles du jeu démocratique comme il le désire⁴⁰. Au Cameroun par exemple, la volonté constitutionnelle est d'instaurer un régime parlementaire classique, non un régime présidentiel renforcé du fait notamment de la monopolisation de la scène politique par le parti au pouvoir (RDPC), parti du chef de l'Etat⁴¹. Le Sénégal et le Gabon eux produisent des régimes qualifiés d'hyper-présidentielistes⁴² ou de super-présidentielistes⁴³ du fait de

³⁹ Au Sénégal par exemple, la majorité à l'Assemblée a changé de camp après l'élection présidentielle de 2000 qui a consacré la première et l'unique alternance au pouvoir dans ce pays depuis son accession à la souveraineté internationale.

⁴⁰ On peut citer à titre illustratif dans le domaine qui est celui de ce travail, le maintien de la majorité électorale à 20 ans au Cameroun malgré les propositions de l'opposition dans le sens de la diminuer à 18 ans comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des pays du monde. Les révisions intempestives et opportunistes des lois électorales et des constitutions au Gabon, au Sénégal et au Togo sont aussi à mettre sur ce compte.

⁴¹ Voir J.-C. TCHEUWA, « Essai sur la qualification du régime politique camerounais : la difficile affirmation d'un régime authentiquement parlementaire », in *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, 57^e année, n° 2, avril-juin 2003, p. 155-172 ; J. GICQUEL, « Le présidentielisme négro-africain. L'exemple camerounais », in *Mélanges offerts à G. Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 701-725 ; P. SEBAHARA, « Cameroun », in M.-S. FRERE, *Afrique centrale Medias et conflits Vecteurs de guerre ou acteurs de paix*, Bruxelles, GRIP/COMPLEXE, 2005, p. 239-242 ; A. D. OLINGA, « Cameroun : vers un présidentielisme démocratique. Réflexions sur la révision constitutionnelle du 23 avril 1991 », *RJPIC*, 1992, p. 419-429.

⁴² Voir M.M. BEKALE (sous la direction de), *Démocratie et mutations culturelles en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 10. L'auteur y définit l'hyperprésidentielisme comme « un modèle politique d'inspiration française, marqué par un paternalisme totalitaire, alliant un pouvoir fortement personnalisé et le pseudo-suffrage universel ». Dans un tel contexte, selon le même auteur, « les organes républicains sont bridés et se réduisent à de simples accessoires, l'Etat étant sous la coupe réglée d'un autocrate ». Voir également P. SEBAHARA, « Gabon », in M.-S. FRERE, *Afrique centrale Medias et conflits Vecteurs de guerre ou acteurs de paix*, Bruxelles, GRIP/COMPLEXE, 2005, p. 261-264

leur verrouillage institutionnel par les chefs d'Etat. La plupart des constitutions⁴⁴ africaines consacrent la prépondérance du chef de l'Etat dans l'ordre institutionnel étatique constituant ainsi une menace éventuelle pour les droits des citoyens, ce dernier étant susceptible des modifications (effrénées) les plus liberticides⁴⁵.

Pour ces Etats fragilisées, la véritable (re) fondation passerait assurément par une réorganisation et profonde de la vie nationale, sur les divers plan politique, économique et social, non pas forcément par les urnes. C'est cela qui explique à un moment donné de l'histoire des démocratisations africaines, la voie des conférences nationales⁴⁶. Les

⁴³ Voir M. DIA, *Sénégal : radioscopie d'une alternance avortée*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 56-64.

⁴⁴ Au Sénégal, depuis l'annonce de la candidature du président Wade pour l'élection de 2012, le débat fait rage sur sa possibilité de se représenter à cette élection du fait de la limitation des mandats. Débat que même les constitutionnalistes sénégalais ont du mal à solutionner du fait d'avoir rédigé en son temps une constitution hyperbolique.

⁴⁵ En témoignent par exemple les nombreuses modifications de la constitution gabonaise depuis 1994. On peut aussi citer à l'appui de cette réflexion, les modifications de la constitution sénégalaise depuis l'accession au pouvoir du président Adoulaye Wade au Sénégal.

⁴⁶ La conférence nationale est interprétée par le professeur Paulin HOUNTONDI comme « un grand public, une grande "palabre", qui donne à chaque couche de la population, à chaque groupe organisé, qu'il soit politique, économique ou religieux, et aux acteurs et décideurs politiques eux-mêmes, l'occasion d'apprécier ensemble, de manière contradictoire, les faits et gestes du pouvoir, en prenant à témoin la nation tout entière, qui peut suivre l'événement grâce à la diffusion en direct par la radio et la télévision. Ce grand débat, dès lors que chaque partenaire social en a accepté le principe, permet de faire l'économie de la violence, en portant à l'expression toute la colère accumulée, en canalisant dans les mots toute violence ambiante, toute la rancœur amassée dans les esprits et les cœurs, en déployant une libre confrontation verbale qui rend désormais inutile l'affrontement "musculaire" ». Pour lui, ce schéma diffère du schéma habituel. « Le schéma habituel est le suivant : on se fâche, on s'entre-tue, puis on discute. Au moment même où on s'entre-tue, on sait qu'on se retrouvera tôt ou tard autour d'une table de négociation. Mais chacun s'emploie d'abord à tuer au maximum pour améliorer ses chances et à renforcer ses positions au moment de la négociation, qui n'a plus d'autres

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

populations en Afrique vivent comme une espèce de (psychodrame⁴⁷) et avaient besoin de cette thérapie comme pour s'exorciser. Ce qui explique certainement le choix opéré en Afrique par les pays comme le Bénin.

Depuis les indépendances, ce pays a constitué un laboratoire où tels des alchimistes, les hommes politiques ont essayé toutes les formules, des plus saugrenues aux plus traumatisantes, pour gérer un pays miné par le régionalisme et l'instabilité permanente. Ce n'est pas le fait du hasard si ce pays fut le premier à s'engager dans la voie de la démocratie, mais en choisissant une voie originale et qui fut la sienne, et empruntée par les autres, mais beaucoup moins sincères dans la démarche (d'où leur échec), et sur la signification que l'on dira socio-culturelle de ce type d'assises fondatrices. La réflexion philosophique que porte Fabien Eboussi Boulaga est hautement illustratrice quand il insiste sur le fait que ce « genre d'assise n'était pas à juger du dehors, mais à lire comme un processus d'auto engendrement »⁴⁸. Le Bénin n'a pas connu les déchirements de la guerre, mais n'a pour autant pas profité de cette nouvelle stabilité pour enclencher l'autre étape majeure pour ces pays, celle du

objet, dans ces conditions que d'entériner le fait accompli, de prendre acte de la configuration réelle des forces sur le terrain et de la consigner dans un traité ». Contrairement au schéma habituel, la conférence nationale « permet d'économiser ou à tout le moins, de minimiser l'étape intermédiaire. On se fâche et on discute. Plus exactement, on se fâche, et au lieu de s'entre-tuer, on s'observe en s'insultant, puis on discute. A la logique de guerre se substitue une autre logique, celle de la "palabre", c'est-à-dire d'une modalité de discours humain dont on sait le rôle important aujourd'hui comme hier, dans les civilisations rurales, notamment en Afrique. » Voir P. HOUNTONDJI, in *La Nation*, n° 756, juin 1993, p. 4.

⁴⁷ Selon le *Dictionnaire Universel*, 2^e éd., ce terme est défini comme une scène théâtrale improvisée à but thérapeutique à travers laquelle peuvent s'exprimer les conflits propres à chacun des participants – méthode de psychothérapie de groupe qui emploie un tel jeu théâtral-fig. conflit spectaculaire au sein d'un groupe. C'est un peu le rôle qu'a joué la Conférence nationale béninoise.

⁴⁸ Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire*, éd. Karthala, Paris, 1993, *op. cit.*, p. 7.

développement et de la victoire sur la pauvreté⁴⁹. En somme, cette expérience a connu un succès majeur dans la mesure où elle répond à un trait du génie du peuple béninois qui a su prendre appui sur son passé et sur ses échecs pour se faire une meilleure raison d'espérer. Ainsi, une nouvelle république démocratique est née sur les décombres de l'ancienne sans que le pays ait eu à souffrir d'une guerre civile. Ce processus de renaissance politique prenant ainsi son envol constitutionnel constituait un acte fondateur pour les peuples africains.

La plupart des pays d'Afrique ont besoin comme d'une (re) fondation, d'une transition entre la période coloniale et une nouvelle ère de justice et de construction d'un Etat national, cela en profondeur afin d'asseoir une démocratie et son développement. Il ne s'agit pas simplement d'élections.

En fait, l'on a connu une période dite de reconstruction nationale (dans l'ère des pères de la nation) considérée souvent comme un échec patent vers la voie du développement. Les populations africaines sentent le besoin de reconstruire un nouvel état plus équitable. D'où les cristallisations que l'on observe toujours pendant les élections, mais aussi les espoirs presque toujours déçus d'initier les changements dont ils ont besoin par le biais électoral. Cela consistant souvent à nourrir la conflictualité africaine.

Ayant raté l'opportunité de bâtir des Etats viables, le chemin de la violence tant emprunté par certaines élites africaines, est désormais si étriqué qu'ils sont bien obligés (mais comme par effraction) d'emprunter le chemin des élections. Il s'agit malheureusement, d'un choix involontaire, avec en prime la notation, ou encore les points distribués, en un mot le *satisfecit* de la communauté internationale fondé sur la notion à géométrie variable et à haute teneur politique, qu'est la bonne gouvernance.

La plupart des pays africains en conflits depuis les années 1990 sont dans une phase de sortie de crise dont la finalité est le passage à une élection quelles que soient la spécificité ou la nature des causes

⁴⁹ *Jeune Afrique*, n° 2567 du 21 mars 2010, p. 36.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

ayant prévalu et à l'origine du conflit. Souvent, l'élection constitue ainsi le lieu de toutes sortes de manœuvres à venir : distribution de portefeuilles ministériels, de postes (hautement rémunérateurs) aux adversaires d'hier (le cas le plus cité étant celui de la RDC) redevenus partenaires dans la cogestion de la rente étatique en fonction de l'analyse de la progression des combats ou de la modification des rapports de force sur le terrain entre factions politico-militaires. La transformation des mouvements armés en parti politique (le cas de l'UNITA en Angola) correspond à la volonté de tenter ainsi de s'imposer par le bulletin de vote⁵⁰. L'élection est ainsi devenue le mode de règlement et de gestion des confrontations africaines par delà les dysfonctionnements susceptibles d'intervenir dans l'organisation des scrutins non transparents et crédibles. Plus qu'un moment de vérité, « les élections dans la plupart des pays africains se révèlent n'être donc qu'un leurre et une théâtralisation se voulant non violente du combat politique au profit exclusif des pouvoirs en place... et certains des participants las de participer à de telles farces se donnent ainsi les moyens de contester directement le pouvoir en place et notamment par les armes »⁵¹. Or, la pire des choses pour une démocratie, c'est de bafouer la vérité par pur intérêt électoral.

Les pays comme la Guinée qui ont connu une longue période de fragilité dans tous les segments de la vie sociopolitique et économique auraient assurément besoin d'une telle (re) fondation profonde, qui précéderait ou serait sous-jacente à la question électorale. C'est l'un des pays à avoir soigneusement conservé sa « virginité » démocratique depuis Sékou Touré à nos jours, et qui, depuis lors, est piloté à vue. Ce pays sort d'une longue nuit de dictature cauchemardesque, en dépit de ses nombreuses ressources naturelles, minières et en tant que château d'eau de l'Afrique de l'Ouest. La Guinée dispose d'immenses richesses mal exploitées ou gaspillées et minées par la corruption. Pourtant ce pays demeure l'un des plus

⁵⁰ Jean-Marie BALENCIE et Arnaud de la GRANGE, *Les Nouveaux Mondes rebelles*, Ed. Michalon, 2005, p. 128.

⁵¹ *Ibid.*, p. 14.

pauvres de la planète⁵². La gabegie, le népotisme, la corruption ont gangréné ce pays entre les mains d'une minorité disposant à sa guise du peu de revenus disponibles depuis le défi de Sékou Touré à l'égard du général de Gaulle. Ce pays était loin d'être un Etat de droit démocratique en dépit des textes officiels⁵³. Dans ce pays, l'armée était notamment réputée être le principal bourreau des populations, tuant à volonté chaque fois que celles-ci étaient en proie à la moindre velléité revendicatrice, sans Etat viable, et où l'on pouvait faire l'apologie de l'ethnie. Dans ce pays aux clivages marqués, l'on a vu un leader politique bien connu comme Bâ Mamadou, ancien fonctionnaire de la Banque mondiale et secrétaire général de l'Union pour la nouvelle république, un grand parti représenté au Parlement, principal leader et alors porte-parole de l'opposition guinéenne, faire ouvertement l'apologie de ethno-centrisme dans un journal *L'Indépendant* paraissant en Guinée, en décembre 1993, lors de la campagne présidentielle en ces termes : « C'est encore plus net... la nécessité de l'alternance ethnique... puisque j'ai eu la chance d'avoir un rapport de l'ONU qui a proposé l'alternance ethnique au Burundi ; les Africains ne veulent pas voir la réalité en face. Beaucoup d'intellectuels disent « je suis contre l'ethno-centrisme » ; le peuple malheureusement n'a pas compris cela. Si dans un même pays la même ethnie doit avoir le pouvoir tout le temps, ce sera la guerre comme ce qui est arrivé au Rwanda »⁵⁴. En Guinée, les principaux partis s'appuient sur les grandes communautés ethniques. La récente élection (du moins son premier tour) n'a pas dérogé à cette tradition.

⁵² La Guinée (comme le Rwanda) a été inscrite par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en décembre 2000 sur la liste des pays bénéficiant de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPTE), lui permettant ainsi une réduction de sa dette de l'ordre de 800 millions de dollars ; *Le Monde*, 19 mars 2001.

⁵³ Constitution du 23 décembre 1990 en Guinée. Auparavant, sous Lansana Conté, la Guinée maintient un régime d'exception d'avril 1984 à décembre 1990, c'est-à-dire l'absence de loi fondamentale pendant six ans et demi.

⁵⁴ Babacar SINE, « Complexité du processus démocratique africain », in Actes du Colloque, *Etat, démocratie et culture en Afrique*, op. cit.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

A la mort de Lansana Comté en 2009, le capitaine Dadis Camara prit à son tour le pouvoir, et d'ambiguïté en ambiguïté, voulut certainement le légitimer par le biais des élections. N'eût été l'acte (providentiel) intervenu, entraînant sa mise à l'écart (définitive nous l'espérons), ce pays aurait été à nouveau bloqué par une clique de personnes qui, dès la prise de pouvoir, avait montré une limite de vue et de vision démocratique⁵⁵.

Aujourd'hui, on demande à la Guinée d'aller aux élections, de marcher sur un chemin qui lui est inconnu. Le système colonial n'a pas été une école de la démocratie pour la Guinée. L'imbroglio constitutionnel dans lequel l'on s'est trouvé a conduit les élites de ce pays à prendre le chemin du Burkina Faso. Il a fallu l'accord de Ouagadougou pour tracer la voie d'une élection aux conditions minimales ou maximales de transparence. Un cadre bien organisé, mais limité. Cet accord ne peut régler toutes les difficultés tenant à l'organisation de cette élection, ce qui justifie d'ailleurs, la fréquence des visites dans la capitale burkinabé. Les suspicions mutuelles observées lors de la campagne précédant le premier tour des élections avivent encore les craintes et éventuellement les difficultés à venir, même pour le futur régime, si les choix judicieux ne sont pas faits. Pourtant, c'est une occasion historique aujourd'hui pour la Guinée, avec pour condition de maintenir le climat de paix dans le pays.

Pour la communauté internationale, l'essentiel était d'aller aux élections. Dans un pays avec une administration calamiteuse, où tout ou presque est à refaire, il aurait fallu une refondation de la Guinée en vue de la création d'un Etat viable, démocratique et intégré à tous les niveaux politique, économique, social. Sont nécessaires la définition des nouvelles orientations économiques et la définition d'un nouveau projet de société par les Guinéens et avec l'assistance de la communauté internationale par l'établissement d'un consensus

⁵⁵ Outre de nombreux dérapages vécus ici et là, la manipulation des médias et de la justice... lors des tueries du stade de Conakry du 28 septembre 2008, ce dernier déclara qu'il n'était pas concerné, ni responsable, et ne maîtrisait pas la situation sécuritaire, sans toutefois s'empressement d'ouvrir des perspectives démocratiques.

autour des questions essentielles avant même que d'aller aux urnes. Au lieu de cela, l'élection en cours sera pour les Guinéens, l'espoir fondateur⁵⁶ d'un peuple qui, depuis son indépendance n'a pas connu d'Etat véritable, et entamera maintenant son œuvre de construction nationale. Les pays comme la Guinée Conakry qui ont connu une longue période de fragilité et dans tous les segments, auraient besoin d'une (re) fondation profonde, qui précéderait ou serait sous jacente à la question électorale. L'histoire permettra assurément de démontrer que les schémas politiques imposés par la communauté internationale en Afrique, et qui, presque tous passent par des élections, ont surtout consisté à retarder le devenir de ces Etats en favorisant le plus souvent l'avènement au pouvoir d'Etat de personnes que les circonstances du moment ont favorisées.

La Guinée Bissau a connu le même mode opératoire. Le 2 mars 2009, l'assassinat du président Nino Viera avait surpris plus d'un parce qu'il avait lieu quelques jours après des élections législatives jugées « transparentes » (toujours par la communauté internationale), gagnées par le Parti pour l'indépendance de la Guinée Bissau et du cap Vert (PAIGC) avec soixante-sept sièges sur les cents que comptait l'Assemblée nationale⁵⁷. Cet assassinat était un nouvel accroc dans le difficile processus de démocratisation en cours dans ce pays marqué depuis son indépendance par des coups d'Etat et une guerre civile (1998-1999). L'Etat dont 75 % du budget dépend de l'extérieur, est incapable de payer régulièrement ses 13 000 fonctionnaires et les bailleurs de fonds attendent toujours de la Guinée qu'elle restructure son administration et réforme son armée surdimensionnée. Les institutions ne fonctionnent pas bien, et d'autres forces viennent ainsi se substituer à l'Etat. Laissés à eux-mêmes, les militaires sont devenus dans ce pays, le pilier du narcotrafic avec un risque sérieux de contagion, par ce qu'entourés par d'autres entités étatiques faibles car sortant eux aussi d'une guerre, tels le Sierra Leone et le Liberia. Aujourd'hui, les autorités bissau guinéennes sont incapables d'y

⁵⁶ « Quelle administration pour la Guinée », article publié par *Le Quotidien d'informations générales L'AS*, n° 1458 du jeudi 22 juillet 2010.

⁵⁷ *Jeune Afrique* Hors-série, n° 21, *L'état de l'Afrique*, 2009, *op. cit.*, p. 128.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

mettre un terme. Aussi invraisemblable que cela puisse être, elles réclament une force de stabilisation⁵⁸, et cela après l'organisation des différents scrutins, et la mort du président Viera. Beaucoup pensaient déjà à l'époque que ce processus serait difficilement mis en œuvre sans ce préalable transitionnel, à savoir, la réunion ou le consensus autour des questions essentielles, et l'appui conséquent de la communauté internationale, rempart vers la fondation d'un Etat viable et démocratique.

La Côte d'Ivoire elle aussi est restée bloquée par des élections annoncées maintenant depuis des années, repoussées sans cesse par un homme, le président Gbagbo qui ne dispose plus d'aucun mandat légitime. Il faut dire que l'Afrique constitue un véritable laboratoire pour la communauté internationale et particulièrement les Nations unies. Les élections constituent pour cette communauté internationale, le baromètre ponctuel et comme la mesure démocratique des Etats africains, surtout en situation de crise. Test démocratique. Mais quels sont les effets positifs induits par ces élections, depuis leur généralisation ? Sinon comment comprendre que l'on puisse envisager une élection comme celle-là, et susceptible de fonder le nouvel Etat ivoirien, débarrassé des pesanteurs du passé avec la succession heurtée du président Houphouët sans avoir d'abord pacifié totalement le territoire, puis évolué vers un consensus entre Ivoiriens ? Les espoirs cristallisés autour de cette élection seront-ils à la hauteur des attentes ? Tout le monde en Côte d'Ivoire aspire à ces élections. Mais quel sens les Ivoiriens donnent-ils à cette élection... et quelles sont leurs attentes ?

En Guinée équatoriale, depuis l'ouverture au multipartisme en 1991, la scène politique est toujours dominée par le parti du président Obiang Nguema Mbasogo, le Parti démocratique de Guinée équatoriale (PEDG). Aux législatives d'avril 2008, ce parti a gagné quatre-vingt-dix-neuf des cent sièges de l'Assemblée nationale. Depuis trente-et-un ans qu'il est au pouvoir, les élections constituent pour ce régime, le mode de consolidation du pouvoir d'Etat.

⁵⁸ Quotidien national *le Soleil*, n° 12064, du 12 août 2010, p. 14.

Un des cas intéressants est aujourd'hui celui du Sénégal. Dix ans seulement après la prise du pouvoir par le président Wade, l'opposition sénégalaise a initié des « assises nationales » afin, dit-elle, de construire ce qui a été détruit par ce dernier. Les « assises nationales » au Sénégal constituent le « socle d'entente de toute la classe politique faisant face à Abdoulaye Wade autour des valeurs partagées, des diagnostics communs, mais surtout autour des solutions à préconiser pour sortir le Sénégal de l'ornière »⁵⁹. Il y a une crise réelle entre l'opposition sénégalaise et le pouvoir en place. Celle-ci accuse le pouvoir en place d'affaiblir les institutions depuis son arrivée aux affaires. De réviser de façon effrénée la constitution en vue de se maintenir au pouvoir. Pareillement, l'opposition considère la prochaine candidature du président Wade comme une de trop, initiant ainsi des assises dont le but serait de fonder un nouvel Etat, mais sur de nouvelles bases. En somme, sur la base d'un nouveau consensus.

En relativisant, un temps soit peu, on peut considérer qu'il y a des cas où l'élection peut constituer pour un Etat un moyen de fondation du pouvoir d'Etat, comme en Afrique du Sud, où les élections ont été organisées pour fonder un Etat démocratique avec l'avènement de Nelson Mandela. Contrairement à d'autres pays englués dans les conflits séculaires, l'Afrique du Sud a bien effectué une transition exemplaire vers la démocratie. Cela au moins pour deux raisons majeures : le substrat politico-économique sur lequel repose ce pays, et aussi la grandeur d'un homme, Nelson Mandela.

Dans d'autres contextes en Afrique, un gouvernement qui fait un coup d'Etat, organise les élections pour fonder son pouvoir. Le pouvoir d'Etat s'obtient ainsi sur la base d'une légitimité conférée par le biais électoral, comme en Mauritanie.

Si nous tentons une typologie, nous avons en Afrique, des situations où les élections dans certains cas sont un moyen de (re) fondation d'un pouvoir d'Etat comme en Guinée Conakry actuelle, où

⁵⁹ Quotidien d'informations générales, *Le Quotidien*, jeudi 26 novembre 2009, p. 13.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

les précédentes élections n'ont été qu'une sorte de farce pour consolider le pouvoir d'un dictateur.

Egalement, elles peuvent être un moyen de consolidation du pouvoir et de son usurpation entre les mains d'un peuple. C'est l'exemple de pays comme le Gabon, le Togo, la Guinée Equatoriale, la RDC, le Zimbabwe, le Cameroun, la Gambie etc. où c'est le fils qui remplace le père en légitimant son pouvoir par le biais des élections. Le plus souvent, le groupe usurpateur est le bras armé d'un clan, d'un *lobby*. Dans ce cas, l'élection est une farce, une élection-alibi.

Ensuite, des élections fondatrices comme celle de l'Afrique du Sud, avec l'avènement de Nelson Mandela et qui parviennent à un moment historique d'un pays, transcendant les clivages, tout en assurant la continuité, fonde l'Etat nouveau.

Remarquons simplement qu'à la base de cette fondation, il y a un consensus autour des questions essentielles, et qui fait de la transition négociée en Afrique du Sud, quelque chose d'assez particulier. Blancs et Africains, dominants et dominés, se sont assis autour d'une table pour définir les conditions d'une coexistence pacifique dans le cadre d'un régime démocratique⁶⁰. D'autres pays présentent des clivages très poussés. En somme, les élections en Afrique sont devenues une fin en soi. Ce fait s'est imposé dans la pratique de la majeure partie des Etats africains, malgré la suspicion et les manquements qui les entourent. En Afrique, l'élection (sauf exception) ne s'intègre pas dans le fonctionnement global de la démocratie.

Il y a des réserves sérieuses que nous pouvons émettre quant à l'organisation et l'emploi des élections en Afrique. La personnalisation du pouvoir en Afrique fait que la charte fondamentale est souvent taillée sur mesure pour le chef d'Etat en place. Dans certains cas, la clause limitant les mandats n'a jamais été suivie d'effet. Récemment, le président Tandja a quitté le pouvoir au Niger en voulant modifier la constitution. Depuis son accession à la magistrature suprême, le président Wade a modifié quinze fois la

⁶⁰ « La vie politique de L'Afrique du Sud », in *Afrique contemporaine*, trimestriel n° 200, octobre-décembre 2001, p. 50.

constitution en dix ans⁶¹. Ce fut comparable au Cameroun, au Burkina etc. Cela corrobore exactement l'esprit du colonel Kadhafi⁶², alors président en exercice de l'Union africaine lorsqu'il pense que « le peuple devait choisir celui qui doit le gouverner, même si c'est pour l'éternité ». Partout, le rempart de la constitution reste assez faible, et les élections un faire valoir. Mais quel est le degré d'implication de la communauté internationale dans ce processus ?

III - La communauté internationale et les élections en Afrique

Cinquante ans d'expérience post-coloniale n'ont hélas pas encore répondu globalement aux espoirs et attentes des peuples africains pour un développement harmonieux et durable dans la justice sociale et dans la démocratie. Malgré quelques progrès notées ici et là, la diminution de certains foyers de tensions, l'Afrique est encore installée dans la crise, affectant tous les secteurs, révélant ainsi son caractère multidimensionnel, économique, social, politique et culturel.

Essayer de comprendre pourquoi ce continent n'arrive pas à jeter durablement et fondamentalement les bases de son développement, revient aussi à se demander quels sont les moyens et les solutions qui ont été trouvés, ou ce qui aurait pu être fait.

A un moment où l'histoire politique de l'Afrique subit des mutations provoquées et répétées, il paraît normal de s'interroger sur la méthodologie et la pratique de la démocratie. C'est vrai qu'une société incapable de produire par elle-même les richesses propres à sa consommation et de gérer les problèmes inhérents à son évolution interne a besoin d'apports extérieurs pour sortir d'une telle situation. Dans cette optique, l'on a vu que les conditionnalités imposées au continent pour l'aider à sortir de son marasme n'ont pas toujours donné les résultats escomptés. Les choix stratégiques opérés par les

⁶¹ Au Sénégal, la clause limitative du nombre de mandats à deux n'a jamais été suivie d'effectivité parce qu'alternativement instituée et toujours remise en cause. Modifiée pour la première fois en 1970 mais remise en cause en 1976, réinstituée en 1992 et à nouveau remise en cause en 1998, et puis finalement en 2001.

⁶² *Jeune Afrique, L'Etat du monde*, Hors-série, n° 21, 2009, p. 3.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

institutions de Breton Wood à l'ère des démocratisations n'ont pas toujours fonctionné, que ce soit les plans d'ajustement structurels qui ont montré leurs limites, ou la promotion d'une philosophie électorale dans un contexte où les relents totalitaires sont parmi les plus forts.

La crise de l'Etat-providence emportée par la dynamique aveugle de la mondialisation dans une Afrique qui cherche encore sa voie vers un développement non encore assuré accentue les contradictions. Si les populations africaines vivent les avancées démocratiques comme quelque chose de concret, leurs conditions de vie dans ce qu'elle a de plus essentiel n'ont pas beaucoup changé.

Afin d'impulser les différents processus de démocratisation en Afrique, les institutions financières internationales avec les mots d'ordre de « good governance » de la Banque mondiale, le discours de la Baule et les Etats-Unis comme d'autres puissances, rivalisèrent dans la mise en œuvre de ce qu'on a appelé des « conditionnalités démocratiques ».

L'un des enjeux aujourd'hui dans le passage de l'Afrique à la démocratie réside dans l'interprétation de ces processus électoraux eu égard aux résultats escomptés. Cette quête dans le changement des systèmes politiques aurait nécessité la mise en place de mécanismes appropriés ainsi que d'une méthodologie adéquate susceptible d'accompagner ces processus qui forcément ont des formes diverses et s'effectuent à des rythmes différents. Si l'Afrique du Sud a pu connaître une transition apaisée, c'est par ce qu'il y avait des fondamentaux. Entre autres notamment par ce qu'il y avait un homme d'ouverture au pouvoir. Une transition ne se fait pas en Afrique, du moins jusqu'alors si le chef d'Etat en place ne l'autorise pas. Bien qu'étant issu d'un régime dictatorial, Frédéric Declercq a évolué avec les différents régimes post apartheid, et il ne serait pas étonnant qu'il revienne un jour au pouvoir. Ensuite, le contexte sud-africain offre des opportunités importantes sur le plan économique. Si l'élection peut être employée dans un contexte comme celui-là, ailleurs dans un pays comme le Burundi par exemple, ce sera assez difficile. Imposer des élections dans un pays comme le Burundi sortant de la guerre, ayant connu la mort accidentelle ou supposée

telle de son président et où le rêve de chaque Burundais est l'inversion du pouvoir au profit de sa propre ethnie serait assez préjudiciable pour la stabilité du pays. Dans ce cas, elles peuvent plutôt un facteur de fragilisation de la stabilité du pays.

Ce fut une erreur de la part des bailleurs de fonds en Afrique d'exiger comme critère de référence et de contrôle de la démocratie électorale, l'organisation généralisée comme justificatif de bonne gouvernance, alors même que dans ces contextes, et parce qu'il y a plusieurs contextes africains, la démocratie ne bénéficie ni du même encrage, ni de la même perception que dans les démocraties occidentales.

De façon générale, il est difficile d'admettre en Afrique qu'une constitution même libérale garantisse une vie démocratique. Les gouvernants semblent être au-dessus des constitutions qu'ils méprisent, comme ils le font des peuples qu'ils gouvernent. Cette généralisation du critère électif comme condition de bonne gouvernance ou de sortie de crise exigée par la communauté internationale a finit par impacter négativement le bon déroulement de ceux-ci. Ainsi, le phénomène de la fraude y a pris de l'ampleur et se trouve au centre, à quelques exceptions près, de l'organisation des différentes joutes électorales, l'objectif étant de ne pas perdre le pouvoir quels qu'en soient les moyens. Quelques exemples permettront d'étayer notre propos.

Au Cameroun, pour beaucoup d'observateurs, les élections sont pour le moins, peu transparentes, chaotiques, et cela depuis la première élection de 1992⁶³, puis celle de 2004 qualifiée pareillement de « mascarade électorale »⁶⁴. La Cour suprême camerounaise reconnaissait « le bourrage des urnes, les intimidations et obstructions au vote, des falsifications de procès verbaux » et que l'élection de 1992

⁶³ Voir T. W. AMINOU, « Elections en Afrique. L'observation de Gerddes-Afrique », *Afrique Démocratie*, vol. 1, n° 1, mars 1994. p. 82.

⁶⁴ Voir cardinal Christian TUMI, Interview accordée à RFI, reprise dans le journal *Mutations*, 51 octobre 2004.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

était « entachée de toute les formes de fraudes inimaginables »⁶⁵. Celle de 2004 n'offrait pas un cadre différent : absence de noms sur les listes électorales, difficultés liées à l'identification des bureaux de vote, déplacement de populations en vue de commettre des votes multiples, présence permanente ou quasi permanente de certaines élites proches du pouvoir dans les environs immédiats du lieu de vote afin d'influencer le choix des électeurs⁶⁶. Toute une machine mise en place afin de favoriser la violation de la liberté de vote. Certains chefs traditionnels, les autorités administratives et les élites usent d'intimidations pour influencer l'électeur et parfois le représentant même de la commission électorale souvent réduit au silence par les chefs traditionnels ou par la corruption. Parfois, le chef traditionnel exigeait de l'électeur de venir lui montrer qu'il avait effectivement bien accompli son devoir de citoyen en lui présentant des bulletins de vote non utilisés comme preuve de bon choix. Souvent, ce sont les présidents de bureau de vote qui organisaient des pénuries artificielles de bulletins de vote de certains adversaires politiques afin de favoriser tel ou tel autre candidat.

Pour beaucoup d'observateurs, le Cameroun est dans une situation de grande instabilité potentielle à l'approche de l'élection présidentielle prévue en 2011. Pour eux, le flou constitutionnel et légal qui prévaut, les rivalités entre les barons, les tentatives du gouvernement pour contrôler le processus électoral, la rupture du contrat politique entre gouvernants et gouvernés, l'importante paupérisation et les nombreuses insatisfactions des populations, le niveau élevé de la corruption ainsi que les frustrations d'une grande partie de l'armée font craindre la possibilité d'une crise majeure si le président Biya et son gouvernement n'instaure pas l'indépendance de l'organe chargé d'organiser et de superviser les élections⁶⁷.

⁶⁵ Cf. « Campagne internationale d'action pour la démocratie au Cameroun : le cri des Camerounais de la diaspora », publié dans le *Messenger* du 17 décembre 2003.

⁶⁶ Il s'agit du transport organisé de certains électeurs qui passent de bureau en bureau pour voter plusieurs fois.

⁶⁷ International Crisis Group, *Rapport d'Afrique*, n° 161 du 24 juin 2010.

Le mode opératoire est presque partout le même. Un exemple choisi au Togo, nous montre la désignation des membres de bureau de vote par des personnes non qualifiées, des bourrages d'urnes par des présidents de bureaux de vote, la mise à disposition de procurations vierges signées par l'autorité publique, l'absence de signatures des procès verbaux des opérations de vote et des fiches de renseignement par les délégués des partis⁶⁸, ainsi que la destruction et le saccage de cinquante-deux bureau de votes lors de la présidentielle de 2003⁶⁹. L'élection de Faure Gnassingbe en 2005 avait été entachée de fraudes au point d'être qualifiée par la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) de nomination et de coup d'Etat déguisé⁷⁰.

La communauté internationale a favorisé ici et là, l'emploi des élections en Afrique, soit pour consolider les dictatures en place (comme nous venons de voir pour la plupart des chefs d'Etat africains), soit pour faire parvenir les mouvements rebelles au pouvoir d'Etat en Afrique (comme l'exigence d'élections au Burundi notamment), soit pour de simples questions de partage du pouvoir, par exemple pour obtenir des auteurs de coups d'Etat en Afrique l'organisation d'élections en vue d'un partage du pouvoir. Tout cela s'apparente, à y voir clair, à une mise en orbite de changements anticonstitutionnels dans le continent.

Les choix souvent opérés font montre d'inadaptation en ce qui concerne les impulsions internationales en Afrique. D'Abidjan à Nairobi, de Lomé à Conakry, par exemple, quelques-uns des piliers de la bonne gouvernance souvent proposés par la communauté internationale, ce « kit de survie de la démocratie à l'usage des nuls (africains) élaboré par les bailleurs de leçons, sont en train de vaciller.

⁶⁸ Voir Décisions E 006/99 du 8 avril 1999, E 012/99 du 8 avril 1999, in A. ASSOUMA, *Recueil des avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, 2000.

⁶⁹ Voir Décision E007/03 du 12 juin 2003 relative à la proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 1^{er} juin 2003, inédit.

⁷⁰ Voir FIDH, *Retour sur la crise togolaise : l'exigence de justice demeure*, Rapport de la mission d'enquête internationale, n° 433, novembre 2005, p. 5.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

C'est l'exemple des gouvernements d'union nationale, présentés comme la panacée pour préparer dans l'ordre et le consensus des élections incontestées, alors même qu'on sait déjà que ce type de cohabitation ne fonctionne plus, même dans les vieilles démocraties comme en France, où ils sont considérés comme des pis-aller synonyme de paralysie. Imposés de surcroît depuis l'extérieur, ils sont sur le continent de véritables chaudrons où bouillonnent grands et petits complots. Le seul terrain d'entente entre les ministres de ces improbables coalitions ne réside que dans l'accès commun à la mangeoire nationale. Pour leur propre compte et celui de leurs chefs respectifs, représentants du pouvoir et de l'opposition décaissent et encaissent allègrement, ainsi que le démontrent les exemples de la filière café-cacao en Côte d'Ivoire et de la filière céréalière au Kenya, toutes deux consciencieusement siphonnées des deux bords »⁷¹.

Comme le souligne François Soudan, l'autre pilier en voie d'effritement, ce sont les commissions électorales dites indépendantes. On se demande où elles sont réellement ? « Contrôlées le plus souvent en sous-main par les présidences, parfois comme on l'a vu en Côte d'Ivoire, par les oppositions, ces organismes budgétivores, dont le parc automobile n'a d'égal que le montant des *per diem* que se partagent leurs heureux membres, n'ont guère plus de crédibilité que les ministères de l'Intérieur qu'ils sont sensés remplacer ». Il ajoute que « C'est le même constat pour les observateurs internationaux, honnêtes parfois, biaisés souvent, myopes toujours, mais dont les rapports -au besoin contradictoires- continuent de servir d'unique label pour juger de la validité d'une élection, quitte un peu plus tard, lorsque leurs conclusions déplaisent, à n'en tenir aucun compte »⁷².

Ces institutions internationales savent mieux que quiconque que l'un des problèmes liés au sous-développement de l'Afrique, tient au comportement de certaines élites africaines, notamment au détournement de l'aide par des régimes politiquement impopulaires se souciant peu ou si peu de bonne gouvernance. C'est l'une des

⁷¹ François SOUDAN, *Jeune Afrique*, n° 2563 du 27 février 2010. p. 41.

⁷² *Ibid.*

raisons fondamentales de l'intervention des bailleurs internationaux à l'époque à travers les plans d'ajustement structurels. Dans une certaine situation de détresse d'un pays, l'élection n'est souvent pas la voie royale, ou encore elle peut constituer un facteur bloquant.

Après la deuxième guerre mondiale, l'offre de Georges Marshall avait consisté pour l'essentiel dans une aide économique et financière à destination des pays européens très éprouvés par la guerre. Elle va effectivement permettre ou accélérer la reconstruction de l'Europe de l'Ouest. Beaucoup d'Etats africains en crise militaire ou politique, devraient faire l'objet d'un diagnostic afin de voir si la résolution de leur crise passe par l'élection ou bien par d'autres voies ? L'élection adviendrait plus tard dans l'ordre normal des choses.

L'Afrique végète encore dans ses contradictions. La politique réduite à la lutte pour le contrôle des moyens de l'Etat, devient une sorte d'industrie criminelle spécialisée dans la capture des ressources publiques détournées de leur destination première et dans la corruption et la concussion. C'est pourquoi, par delà les facteurs historiques ou externes, on ne peut sous-estimer le rôle des élites dirigeantes africaines ainsi que les politiques publiques qu'elles ont cautionnées.

Le professeur Djibril Samb dans son ouvrage *L'Afrique dans l'air du temps* parle du « syndrome Bâsi » qui consiste « pour ces chefs d'Etat africains qui, même parvenus démocratiquement au pouvoir, ne pensent qu'à capturer l'appareil d'Etat, à vassaliser toutes les institutions, à concentrer tous les pouvoirs entre leurs mains et celles de leurs familles, avant d'instituer une espèce de royauté barbare, d'extraction tyrannique et fondé sur le règne du pouvoir personnel. Pour lui, ce syndrome est d'autant plus justement nommé que certains chefs d'Etat africains, n'ayant pourtant exercé le pouvoir au plus que quelques années, se découvrent subitement irremplaçables, comme s'il leur échappait qu'une telle disposition d'esprit même feinte, apparaîtrait saugrenue au regard du jugement le plus condescendant »⁷³. Il ne fait donc pas de doute que la difficulté à créer

⁷³ Djibril SAMB, *L'Afrique dans l'air du temps*, L'Harmattan, p. 92.

L'élection, mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat

en Afrique, un système politique qui s'accommode d'une bonne gouvernance, trouve là une de ses sources, conclut-il.

L'autre question importante pour l'Afrique que pose M. Samb, est de savoir « s'il vaut mieux pour ce continent d'être gouverné par le meilleur homme ou par les meilleures lois ? L'idée selon laquelle le règne d'un seul, s'il est juste, est préférable au gouvernement de la loi ne l'emporte pas. Ce qui convient aux hommes par nature, c'est de jouir des mêmes droits et d'une égale dignité. L'un des avantages d'un système constitutionnel fondé sur le respect du droit et la possibilité de changements politiques légaux, réguliers et sincères, c'est de maintenir la paix publique en extirpant les bases de toute contestation indue ». Le contraire dans ce cas entraîne une lutte acharnée pour le pouvoir, la misère, les destructions, la guerre, l'autre pendant de la consolidation de la paix.

*

* *

La démocratie en Afrique s'insère dans un processus global, mais avec des contradictions parce que les pays africains ont en général de faibles traditions démocratiques. Si l'on considère quelques progrès relevés ici et là, au Cap-Vert, au Ghana, au Mali, au Bénin et dans l'espoir d'une consécration de l'alternance politique dans ces pays, nous nous devons de croire que l'Afrique elle aussi se libérera de cette culture de parti unique qui s'était traduit dans le passé par la négation de toute forme de pluralisme politique. La démocratie est un combat difficile et complexe. Les Africains devraient cependant s'inscrire dans le courant contemporain de la bonne gouvernance fondée sur le principe de la participation des citoyens égaux au règlement des affaires publiques et sur les valeurs de progrès et de justice. Faute de cette culture démocratique, nos institutions seront dévoyées par une perception fautive et instrumentale de leur rôle. L'institutionnalisation du principe électif est à ce prix. Des élections transparentes, viables et dénuées de toute suspicion sont à ce prix. On ne peut, dans cette dynamique, construire une nouvelle citoyenneté,

faite d'esprit participatif sans le culte de l'intérêt général. Dans le difficile chemin vers la justice, la démocratie et l'alternance au pouvoir, gage de progrès et d'épanouissement social, il serait utile que les organisations internationales africaines jouent un rôle plus actif et plus utile dans l'accompagnement de ces jeunes démocraties. C'est dans cette perspective que se situe la charte africaine pour la bonne gouvernance, pour les élections...

Depuis le vent de l'Est du début des années 1990, le désengagement des puissances occidentales est presque complet. Les occidentaux ne se sont pas seulement désengagés pour les missions de paix comme on l'a constaté, mais aussi sur le plan politique. C'est cela le sens véritable du discours dit de la Baule (mais en maintenant la relation économique primordiale avec les anciennes colonies par le biais de conditionnalités économiques drastiques et du remboursement de la dette) qui demande aux Africains de s'occuper de l'Afrique, et de gérer leurs propres contradictions internes.

Les difficultés traversées par l'Afrique ne doivent pas déboucher sur l'afro pessimisme, mais devraient plutôt pousser à un impératif de créativité comme le soulignait Alexis de Tocqueville : « Ayons donc de l'avenir, cette crainte salutaire qui fait veiller et combattre et non cette sorte de terreur molle et oisive qui abat les cœurs et les énerve »⁷⁴.

⁷⁴ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, éd. Gallimard, Paris, p. 329.

**DROIT ET LANGUES AU SENEGAL. LES MYTHES
FONDATEURS DE L'UNILINGUISME D'ETAT
A L'EPREUVE DES FAITS ET DES EXIGENCES
DE L'ETAT DE DROIT**

**par Fatou Kiné Camara,
docteure d'Etat en droit, chargée d'enseignement,
Faculté des sciences juridiques et politiques,
Université Cheikh Anta Diop de Dakar**

« ... Remplacer le français, comme langue
officielle et comme langue
d'enseignement, n'est pas souhaitable, ni
possible. Si du moins nous ne voulons
pas être en retard au rendez-vous de l'an
2000.»
Président Léopold Sédar Senghor¹

« Mais l'unité linguistique sur la base
d'une langue étrangère, sous quelque
angle qu'on l'envisage, est un avortement
culturel.»
Cheikh Anta Diop²

¹ Exposé des motifs du décret relatif à la transcription des langues nationales, 1971.

Le Sénégal est un pays pluri-ethnique et multilingue³. En règle générale, à quelques exceptions près⁴, la division linguistique correspond à la répartition ethnique. Il faut aussi noter que la même appellation (exemple : sereer, joola) peut recouvrir différentes variétés linguistiques sans inter compréhension⁵. Le Sénégal est donc un pays multilingue. Toutefois, depuis son indépendance, à l'instar de neuf autres anciennes colonies françaises en terre africaine, c'est le choix d'une langue officielle unique, la langue de l'ancien colonisateur, qui a été consacré par la constitution de 1959⁶ et celles qui ont suivi (constitutions de 1960, 1963 et 2001)⁷. C'est le français, langue

² *Les Fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique Noire*, Présence Africaine, 1^{ère} édition 1960, Paris 1974 (édition revue et corrigée), p. 25

³ « Les principales ethnies du Sénégal sont : les Wolofs 43,7 % (incluant les Lébous) ; les Pulaars 23,2 % (incluant les Peuls 12 % et les Toucouleurs 11,2 %) ; les Sérères 14,8 % (couvrant plusieurs langues sans intercompréhension) les Diolas 5,5 % (couvrant plusieurs langues ou variétés de langues sans intercompréhension) ; les Mandingues 4,6 % ; les Bambaras 3,1 % ; les Soninkés (ou Sarakholés) 1,1 %. Il existe, à côté de ces principales ethnies, des minorités africaines qui forment environ 4 % de la population. Ce sont : les Maures 1,2 % ; les Mandiacks 0,8 % ; les Balantes 0,7 % ; les Laobés 0,4 % ; les Mancagnes 0,17 % ; les Bassaris 0,1 % ; les Koniagis, Bédiks 0,4 %, les Bainouks, Banouns 0,3 %. Les autres minorités ethniques sont principalement formées d'Européens (dont une trentaine de milliers de Français en 2005), de Syro-Libanais, de Créoles portugais et de Nord-Africains » (CISSE, 2005, p. 100).

⁴ Exemple : les Laobés ont comme première langue le pulaar.

⁵ Pour les linguistes, il est possible de regrouper les principales langues autochtones du Sénégal en deux familles linguistiques. Il s'agit d'une part du groupe ouest-atlantique (ou sénégal-guinéen) et d'autre part du groupe mandé, qui tous deux appartiennent à la grande famille du Niger-Congo. (CISSE, 2005, p. 102).

⁶ La constitution du 24 janvier 1959, loi n° 59-003, a été instituée dans le cadre de la Fédération du Mali. Article 1^{er} alinéa 2 : « La République du Sénégal adopte la langue française comme langue officielle. Elle est membre de la Fédération du Mali. » (CREDILA, p. 17, 2007).

⁷ Article 1^{er} alinéa 2 de la constitution de 1960 (loi n° 60-045 du 26 août 1960) et de la constitution de 1963 (loi n° 63-23 du 7 mars 1963) : « La

Droit et langues au Sénégal

étrangère, non comprise par la majorité de la population⁸, qui a le statut d'unique langue dans laquelle les lois doivent être élaborées, la justice rendue, les administrés servis⁹. C'est par les langues autochtones que s'exprime la majorité de la population, pour autant aucune d'entre elles n'a le statut de langue officielle. Cependant, le décret n° 68-871 du 24 juillet 1968 relatif à la transcription des langues nationales, revu par le décret n° 71-566 du 21 mai 1971 et amendé par le texte de 1985 relatif au découpage des mots et autres règlements orthographiques donne à six langues autochtones le statut de langues nationales. Ce sont : le wolof, le sérère, le pulaar, le diola, le mandingue et le soninké. Ces langues sont toutes dotées d'un système de transcription officielle en caractères latins¹⁰. En 1979, la loi du 28

langue officielle de la République du Sénégal est le français. Sa devise est : un peuple, un but, une foi. » (CREDILA, 2007, p. 34 et 58) ; article 1^{er} alinéa 2 de la constitution de 2001 (loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant constitution : « La langue officielle de la République du Sénégal est le français. Les langues nationales sont le Diola, (...) » (CREDILA, 2007, p. 197).

⁸ « La langue française unique langue officielle de 12 pays (*les % sont ceux des francophones réels*) Afrique : Bénin (8,8 %), Burkina Faso (5 %), Congo (30 %), Côte d'Ivoire (22 %), Gabon (80 %), Guinée (5,4 %) ; Mali (8,2 %) ; Niger (9 %) ; Sénégal (10 %) ; Togo (30 %) ; Europe : France ; Monaco. » *Références 2006, La langue française dans le monde*, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, <http://www.dgjf.culture.gouv.fr/publications/francais-monde.pdf> (dernière visite le 11 août 2010).

⁹ « Le français est langue officielle ou co-officielle dans 28 États. Dans ces pays, bien qu'il ne soit pas la langue maternelle de tous les citoyens, le français, grâce à son statut officiel, occupe des positions stratégiques privilégiées puisqu'il y est souvent la langue de l'administration, de l'enseignement, de la justice et des médias. » *Références 2006, La langue française dans le monde*, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, <http://www.dgjf.culture.gouv.fr/publications/francais-monde.pdf> (dernière visite le 11 août 2010).

¹⁰ L'option prise par les autorités et les linguistes de la transcription des langues africaines en caractères latins s'est faite à la suite de la conférence de Bamako en 1966. Sur la question de l'orthographe en langues nationales et

décembre 1979 modifiant la constitution introduit la notion de langues nationales dans la loi fondamentale. Dans l'exposé des motifs, les justifications suivantes sont données (sans définition du concept de langue nationale) :

« Pour l'instant, l'article premier 2^e alinéa de la constitution se borne à préciser que la langue officielle de la République du Sénégal est le français. S'il n'est pas question de toucher à cette règle qui n'a nullement perdu sa raison d'être¹¹, il est apparu opportun et légitime d'introduire dans la constitution, à côté de la notion de langue officielle, celle de « langues nationales » dont le gouvernement se préoccupe sans relâche de fixer les règles de base de façon à pouvoir progressivement généraliser leur enseignement. Le nombre des langues nationales du Sénégal est ainsi fixé à six. Comme il ne saurait être question d'établir entre elles un quelconque ordre hiérarchique, elles sont énumérées dans la nouvelle disposition constitutionnelle selon l'ordre alphabétique. Ce sont le diola, le malinké, le poular, le sérère, le soninké et le wolof. »¹²

La constitution du 7 janvier 2001 permet à toute langue nationale codifiée de bénéficier du statut de langue nationale constitutionnellement reconnue. L'article 1^{er} alinéa 2 de la constitution énonce les dispositions suivantes : « La langue officielle de la République du Sénégal est le français. Les langues nationales sont le

de l'utilisation politique qui en a été faite durant l'ère Senghor, lire Gerti HESSELING, *Histoire politique du Sénégal*, p. 353 à 356.

¹¹ Dans le décret de 1971 relatif à la transcription des langues nationales la raison d'être du choix du français comme langue officielle est décrite ainsi : « Remplacer le français, comme langue officielle et comme langue d'enseignement, n'est pas souhaitable, ni possible. Si du moins nous ne voulons pas être en retard au rendez-vous de l'an 2000. En effet, il nous faudrait au moins deux générations pour faire, d'une de nos langues nationales, un instrument efficace pour l'enseignement des sciences et des techniques. »

¹² *JORS*, n° 4679, 6 janvier 1979, p. 1-3. Commentaires dans, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, Seydou Madani Sy, éditions Iroko – Karthala – Crépos, Yaoundé, Dakar, Paris, 2009, p. 116-117.

Droit et langues au Sénégal

diola, le malinké, le pular, le sérère, le soninké, le wolof et toute autre langue nationale qui sera codifiée. » la constitution ne définit pas ce qu'est une langue nationale mais elle n'en limite plus le nombre pouvant faire l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle. Toutefois, l'article 28 de la constitution¹³ renforce la primauté du français en réservant la fonction présidentielle aux personnes qui savent lire, parler et écrire couramment la langue officielle. La constitution n'accorde aucun rôle aux langues nationales. Cependant, dans le rapport de présentation du décret n° 2005-979 du 21 octobre 2005 relatif à l'orthographe et la séparation des mots en balant, il est expliqué le rôle dévolu aux langues nationales de la manière suivante : « L'objectif de faire des langues nationales sénégalaises des langues de culture et, par là même occasion, de donner plus de moyens et d'efficacité à l'éducation, à la modernité et aux efforts de développement, exige que ces langues soient écrites, introduites dans le système éducatif et utilisées dans la vie officielle et publique. »

L'article 22 de la constitution semble consacrer cette volonté d'introduction des langues nationales dans la vie officielle et publique en disposant en son dernier alinéa que : « Toutes les institutions nationales, publiques ou privées, ont le devoir d'alphabétiser leurs membres et de participer à l'effort national d'alphabétisation dans l'une des langues nationales. » Quel est le sens de cette disposition qui est présente pour la première fois dans la constitution ? *A priori*, elle devrait nous autoriser à penser que les langues nationales ont également une place dans l'Etat, une analyse confortée, sinon confirmée, par la mise en garde suivante : « Les partis politiques et coalitions de partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils sont tenus de respecter la constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une

¹³ Article 28 constitution du Sénégal : « Tout candidat à la présidence de la République doit être exclusivement de nationalité sénégalaise, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé de 35 ans au moins le jour du scrutin. Il doit savoir écrire, lire et parler couramment la langue officielle. ».

secte, à une langue ou à une région.» (article 4 alinéa 1^{er} de constitution).

La porte de l'utilisation des langues nationales comme moyen de remise en cause de l'unité nationale est ainsi fermement close. La diversité linguistique peut donc être encouragée sans crainte car, il faut le dire, c'est l'épouvantail de la division sur des bases ethno-linguistiques qui est brandi par les partisans du maintien de l'unilinguisme étatique chaque fois qu'il est question de promouvoir le plurilinguisme au sein de l'Etat sénégalais. Cependant, avec l'introduction des langues nationales dans la constitution en 1979 puis en 2001, la question se pose nécessairement de la signification et de la portée de cette innovation pour les citoyens et citoyennes du Sénégal. De plus, puisque la condition mise à la reconnaissance constitutionnelle de la langue nationale est que cette langue soit dotée d'un alphabet harmonisé officiel, rien ne devrait s'opposer à l'utilisation légale des langues nationales pour tous les textes ayant une valeur juridique, dans les relations entre personnes privées comme dans les relations des personnes avec les pouvoirs publics ; ainsi que leur introduction dans tous les secteurs et dans tous les cycles de l'enseignement.

Ce qui est certain c'est qu'au vu des statistiques énoncées, il est pertinent d'exprimer le problème de la façon suivante : « Se posent alors la question de la démocratie linguistique et du développement durable et celle de la cohabitation des langues dans un univers multiethnique » (Ouedraogo, 2004)¹⁴. Josué Ndamba pose les mêmes interrogations en considérant les critères sur lesquels doivent se fonder l'évaluation d'une politique linguistique : « la politique linguistique engagée permet-elle l'intégration de l'individu dans la société au plan linguistique ou au contraire est-elle glottophagique pour certaines langues ? En d'autres termes, permet-elle une véritable démocratie linguistique (coexistence harmonieuse des langues en

¹⁴ « Langues nationales et langue officielle à travers la chorale de Kongoussi », Actes du colloque international *Développement durable : leçons et perspectives* du 1^{er} au 4 juin 2004 à Ouagadougou.- Organisation Internationale de la Francophonie, 2004.

Droit et langues au Sénégal

présence) ou brime-t-elle certaines langues considérées comme minoritaires ? » (Ndamba, 1996, p. 268)

Poser la question du maintien ou non de l'unilinguisme étatique en faisant référence au concept de « démocratie linguistique » ne peut qu'attirer l'intérêt du juriste attentif à rappeler les exigences de l'Etat de droit. Dans une démocratie, l'Etat de droit est, par définition, un Etat où nul, y compris les pouvoirs publics et leurs représentants, n'est au-dessus des lois. Il faut entendre lois au sens large, l'Etat de droit démocratique se caractérisant par la hiérarchie des normes. La constitution et le bloc de constitutionnalité (les conventions signées et ratifiées par l'Etat) renferment les normes fondamentales avec lesquelles toutes les autres normes de l'Etat (lois, décrets, arrêtés, règlements administratifs...) doivent être en totale conformité. Au Sénégal, bien que déjà présents dans toutes les constitutions des indépendances à nos jours, les droits et libertés occupent une place importante dans le dispositif constitutionnel de 2001. Au plan qualitatif, toutes les générations de droits humains se retrouvent dans la constitution (Fall, 2007, 121-122). En outre, les instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme cités dans le préambule sont formellement intégrés à la constitution¹⁵. Mais, en dépit de cette « proclamation abondante des droits », l'observation suivante peut être valablement faite : « [L]es droits humains proclamés demeurent, pour une large part, illusoires, à vocation décorative. Le droit constitutionnel des droits de l'homme n'est pas encore vraiment devenu ce qu'Eugen Ehrlich appelle du « droit vivant ». » (Fall, 2007, 123-124).

¹⁵ Préambule de la constitution : « Le peuple souverain du Sénégal affirme son adhésion : (...) aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations unies et l'Organisation de l'unité africaine, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979 la convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 (...) approuve et adopte la présente constitution dont le préambule est partie intégrante. »

Pour faire des droits humains consacrés par la constitution des droits effectifs, il est important que la doctrine s’y réfère systématiquement dans ses analyses, que les pouvoirs publics les respectent dans leurs rapports avec les contribuables, que les justiciables les intègrent dans leurs requêtes et que les juges les appliquent ou à tout le moins s’en inspirent dans leurs décisions. Le but de cet article est donc d’envisager la question de la politique linguistique du Sénégal sous l’angle juridique et sur le fondement des droits linguistiques de la population¹⁶ compris comme faisant partie des droits de la personne humaine. Etudier la question des langues sous l’angle juridique ne doit pas nous faire ignorer les approches historique, linguistique et sociologique sans lesquelles une vision cohérente de la politique linguistique du Sénégal post-colonial ne saurait être donnée. C’est la raison pour laquelle l’article va exposer les mythes et perceptions relatives à l’unilinguisme d’une part (I), tout en mettant en lumière d’autre part les différentes atteintes aux droits fondamentaux de la personne humaine que caractérise l’unilinguisme d’Etat (II).

I - L’unilinguisme d’Etat : ciment de l’unité nationale ou atteinte au principe de l’égalité de tous devant la loi

Le choix du français comme langue officielle unique a, entre autres justifications, le fait qu’il permet d’éviter l’exacerbation des revendications de prédominance ethno-linguistique. Mais il s’agit là d’une illusion (A) qui n’est pas sans conséquences négatives sur les droits humains de la population (B). La prévention des conflits ethno-linguistiques n’est pas dans l’unilinguisme mais dans une politique de promotion et de respect du pluralisme linguistique (C).

¹⁶ La déclaration universelle des droits linguistiques (DUDL) prise à l’initiative du PEN club international et du Centre international Escarré pour les minorités ethniques et les nations (CIEMEN) a été signée par l’UNESCO en juin 1996. La DUDL offre une définition complète des droits linguistiques. Elle est disponible sur le site de l’UNESCO.

A - L'illusion de la langue neutre et de la langue d'unification nationale

L'option du monolinguisme d'Etat ainsi que le choix d'une « langue neutre », « langue d'unification nationale » pour la promotion de la conscience nationale fait partie des mythes hérités de la colonisation. En l'occurrence, la situation privilégiée du français, langue unique de l'administration, du droit et de la justice, dans les anciennes colonies de la France en Afrique sub-saharienne, traduit l'imprégnation des élites francophones de l'ancienne A.E.F. (Afrique équatoriale française) et A.O.F. (Afrique occidentale française) par « l'idéologie linguistique française ».

L'idéologie linguistique française a été définie comme : « Cette incapacité à penser l'unité nationale dans la pluralité de langues » (Encrevé, 2005 p.7). C'est ce qui explique pourquoi, d'après ce directeur d'études à l'EHESS de Paris (Ecole des hautes études en sciences sociales), le concept même de droits linguistiques apparaît très peu dans les débats français sur les langues. C'est également la raison pour laquelle le statut de ces droits en tant que droits de l'homme et du citoyen y reste largement impensé. L'école française serait responsable de la diffusion de cette idéologie de rejet du multilinguisme. L'école française étant le modèle sur lequel est calqué l'école publique sénégalaise, il n'est pas inutile de s'arrêter sur l'analyse suivante :

« C'est que nous sommes encore tributaires d'une longue histoire de rejet de l'idée même de ces droits, un rejet directement lié à une certaine idée de la nation ainsi que de l'école et de sa mission. Pendant plus d'un siècle, en effet, du début des années 1880 à la fin des années 1980¹⁷, a régné presque sans partage en France ce qu'on

¹⁷ Depuis la fin des années 1980, une série de dispositions accordent une plus grande place aux langues autres que le français en France : 1988, référendum sur la Nouvelle Calédonie reconnaissant les droits culturels des Canaques et prévoyant l'organisation d'un enseignement des langues canaques à l'école maternelle ; 1995, loi sur le statut de la Polynésie, dont l'alinéa 1^{er} de l'article 115 énonce : « Le français étant langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées » ; 1998,

peut appeler *l'idéologie linguistique française (ILF)*, dont on peut dire, pour simplifier, qu'elle instaurait le culte de la langue française (orale et écrite) en religion d'Etat, d'où il suivait que le citoyen devait non seulement parler français mais ne parler que français en France. Bref, il s'agit d'un monolinguisme d'Etat dont l'obligation s'étendrait par allégeance citoyenne à chaque individu français. » (Encrevé, 2005)

Le fait est que l'idéologie linguistique française peut être lue en filigrane dans la décision du Conseil constitutionnel français qui déclare inconstitutionnelles les dispositions de la charte européenne des langues qui imposent aux Etats parties la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée. Une des raisons majeures de la décision du Conseil constitutionnel se trouve dans le considérant suivant : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions combinées¹⁸ que la charte européenne des langues

accords de Nouméa reconnaissant les langues canaques comme langues de culture et d'enseignement et prévoyant la formation d'enseignants et la création d'une Académie des langues canaques ; 1999, signature par la France de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la charte comprend un grand nombre de mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, sa signature a nécessité la mise au point d'une liste des langues de France concernées devant être annexée à la charte (cette liste comprend 75 langues de France, y compris les langues des DOM et TOM) mais le Conseil constitutionnel a pris une décision interdisant la ratification par le Parlement de l'adhésion à la charte (décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Journal officiel* du 18 juin 1999, p. 8964, *Recueil*, p. 71) ; 2001, la DGLF, placée depuis 1995 auprès du ministre de la Culture devient délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) ; 2002, la loi relative à la Corse décide l'enseignement de la langue corse « dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse » (art. 7) ; 2005, la loi Fillon sur l'enseignement inscrit la pratique d'au moins une langue vivante étrangère dans le « socle commun » de l'école primaire, décision symboliquement capitale puisqu'elle met fin explicitement pour l'ensemble du territoire à l'exclusivisme du français à l'école primaire publique (déjà entamé dans les TOM et en Corse) (ENCREVE, 2005, p. 10-11).

¹⁸ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Journal officiel* du 18 juin 1999, p. 8964, *Recueil*, p. 71 : « Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de

Droit et langues au Sénégal

régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français... »

son préambule, la charte reconnaît à chaque personne "un droit imprescriptible" de "pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique" ; qu'aux termes de l'article 1 (a) de la partie I : "par l'expression "langues régionales ou minoritaires", on entend les langues : i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ; et ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État, exception faite des dialectes de la langue officielle et des langues des migrants ; que, par "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée", il convient d'entendre, aux termes de l'article 1 (b), "l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion" prévues par la charte ; qu'en vertu de l'article 7 (1) : "les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes" que cet article énumère ; qu'au nombre de ces objectifs et principes figurent notamment "le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue...", ainsi que "la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée" ; que, de surcroît, en application de l'article 7 (4), "les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues" en créant, si nécessaire, des "organes chargés de conseiller les autorités" sur ces questions... »

C'est donc bien l'idée que la tradition républicaine française¹⁹ se fait de l'indivisibilité de la République et de l'unicité du peuple qui justifie la préservation de l'unilinguisme d'Etat. C'est cette idéologie inhérente à la construction de la République française²⁰ que cette

¹⁹ Pierre Encrevé fait remonter les origines de la sacralisation du monolinguisme d'Etat au régime de la Terreur sous la Révolution française : « On connaît bien les deux grands discours de Barère et Grégoire, qui allaient définir une politique de la langue vouée à un grand avenir. (...) Barère, dans son rapport du comité de salut public sur les idiomes, déclara, on le sait, une guerre totale auxdits « idiomes » et formula le premier l'idée redoutable qu'une nation républicaine est nécessairement unilingue : « Citoyens, la langue d'un peuple libre doit être une et la même pour tous. » (...) l'abbé Grégoire, qui, moins de six mois plus tard, propose lui d' « anéantir », c'est son propre terme, toutes les langues de France autres que le français, dans son célèbre rapport du 6 juin 1794, « Sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser la langue française ». (...) Sans s'attarder sur ce texte bien connu, on retiendra la reprise de l'idéologie du monolinguisme républicain : « le peuple français (...) doit être jaloux de consacrer au plus tôt, dans une République une et indivisible, l'usage unique et invariable de la langue de la liberté », formule qui fera grand usage. Comme Barère encore, il souligne la nécessité de mettre un terme à la traduction des lois et décrets pour « accélérer la destruction des patois ». Dix jours après, le comité de salut public réaffirmait : « Dans une République une et indivisible la langue doit être une. C'est un fédéralisme que la variété des dialectes (...), il faut le briser entièrement. L'opération idéologique de Grégoire est transparente et repose sur la conviction, héritée de la monarchie absolue, que l'unité implique l'unicité puisque la nation a renoncé à l'unicité religieuse et à l'unicité de la personne du souverain, il faut fonder son unité sur une nouvelle unicité, celle de la langue. » (ENCREVE, 2005, p. 6).

²⁰ *Sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*, Abbé Grégoire, rapport de 1794. La position de l'abbé Grégoire vis-à-vis des langues de France est exposée par Josiane Boulad-Ayoub, dans son ouvrage, *L'Abbé Grégoire, apôtre de la République*, dans des termes qui résument l'idéologie linguistique française (nous avons souligné ces termes avec l'italique) : « Il faut surtout comprendre à cet égard que Grégoire visait principalement trois choses. Premièrement, faire œuvre révolutionnaire : substituer aux patois sur tout le territoire national, *la langue de la raison et de la liberté*, « la langue dans laquelle est écrite la Déclaration des Droits », *la langue républicaine par excellence* qui accélérera les « progrès de l'esprit public », comme dit son

Droit et langues au Sénégal

dernière a transmis à ses colonies en Afrique. Amadou Hampaté Bâ a donné le témoignage suivant sur la guerre menée contre les langues africaines par l'Etat colonial à travers l'école qu'il a mis en place : « L'école occidentale a donc d'abord commencé par combattre l'école traditionnelle africaine et à pourchasser les détenteurs des connaissances traditionnelles. (...) C'était aussi l'époque où l'on empêchait les enfants de parler leur langue maternelle, afin de les soustraire aux influences traditionnelles. A telle enseigne qu'à l'école, l'enfant qui était surpris en train de parler sa langue maternelle se voyait affublé d'une planchette appelée « symbole » sur laquelle était dessinée une tête d'âne, et se voyait privé de déjeuner... » (Bâ, 1972, p. 27).

Avant la colonisation, l'Afrique noire avait une tradition linguistique à l'opposé de la tradition républicaine française. Il suffit pour s'en convaincre de lire la charte du Mandé (ou charte de Kurukan Fuga)²¹ qui a posé sur la base de la reconnaissance et du respect des différences (de sexe, d'âge, d'appartenance socio-professionnelle)²² les principes constitutionnels régissant l'empire du Mali, un empire, multi-ethnique, qui s'est étendu des siècles durant sur un territoire plus grand que toute l'Europe de l'Ouest. Les Africains sont aussi très généralement polyglottes, l'enfant élevé dans

ami Barère. Deuxièmement, faire œuvre d'unification et d'égalité républicaine : tous les Français, sans distinction de région et sans distinction de classe, parleront et communiqueront dans la même langue. Enfin, troisièmement, faire, dans le cadre du nouveau système d'instruction publique, œuvre politique et pédagogique : chacun désormais, pourra entendre *la langue civilisatrice* dans laquelle sont rendus les lois et tous les actes de gouvernement, la langue des auteurs et des savants qui ont fait et font la gloire de la France. » (BOULAD-AYOUB, 2005, p. 33).

²¹ Y. T. CISSE et J.L. SAGOT-DUFAUVROUX, *La charte du Mandé et autres traditions du Mali*, Albin Michel, Paris, 2003.

²² Les différences consacrées ne l'étaient pas pour asservir les membres des catégories ainsi identifiées mais pour assurer leur participation effective à la prise de décision dans les différentes assemblées. Le texte de la charte est disponible sur le site de l'OECD : www.oecd.org/dataoecd/56/60/38874898.pdf (dernière visite le 20 août 2010).

un univers multiethnique acquiert en plus de sa langue maternelle, l'usage de la langue du milieu ainsi que de toutes les autres langues parlées dans son environnement (les Sénégalais originaires de Casamance parlent facilement cinq langues en plus de leur langue maternelle : socé, diola, créole, wolof, pular). C'est donc à juste titre que le président du conseil exécutif de l'UNESCO qualifie de mythe et de « postulat hérité de l'expérience des nations-États européens » la vision du monolinguisme comme garant de l'unité nationale : « Mais venons-en aux mythes. (...) L'existence de plusieurs langues constitue un frein à l'unité nationale. Il faut donc n'en retenir qu'une seule, à la rigueur deux et exceptionnellement trois. Autrement dit, l'unité nationale exige le monolinguisme officiel et l'usage de plusieurs langues accentue les conflits interethniques. Seule une langue trans-ethnique et a-tribale en général la langue européenne de colonisation peut les prévenir ou étouffer. » (Yai, UNU 2008).

Loin de contribuer au sentiment d'appartenance nationale, dans les pays multilingues, l'unilinguisme d'Etat constitue au contraire une menace à l'unité nationale. Au Sénégal, une rébellion indépendantiste sévit depuis 2001 dans la région où le taux de scolarisation en français est le deuxième le plus élevé du pays²³ après la capitale Dakar. La cohésion nationale ne passe donc pas par l'éducation nationale dans une langue « neutre ». Les incohérences de la thèse de l'unilinguisme unificateur voire pacificateur sont clairement résumées dans ce passage de l'allocution prononcée à l'Université des Nations unies par Joseph Yai : « Si la vulgate « une langue un État » avait un semblant de vérité, les guerres civiles n'existeraient pas dans l'histoire de l'humanité. Les langues en elles-mêmes ne sont pas génératrices de conflits mais ce sont plutôt les messages de haine dictés par les luttes

²³ « Pour une moyenne nationale de 65 % d'analphabètes, le taux d'analphabétisme le plus faible est observé à Dakar (35 %) ; Ziguinchor suit avec 43 %. Dans les autres régions, en dehors de Saint-Louis et Thiès, l'analphabétisme se situe à plus de 75 %. » Salif NDIAYE et Mohamed AYAD. 2006. *Enquête Démographique et de Santé au Sénégal 2005*. Calverton, Maryland, USA : Centre de recherche pour le développement humain [Sénégal] et ORC Macro.

pour la domination qui enflamment les cœurs et conduisent à des guerres. Le génocide commis au Rwanda, un des rares pays à tendance monolingue et le rôle joué par la fameuse Radio colline nous le rappelle de la plus horrible manière. L'effondrement de l'État somalien, un autre pays fortement homogène linguistiquement doit convaincre de l'absurdité de cette thèse. » (Yaï, UNU 2008).

Même lorsqu'il n'y a pas une totale adhésion au « culte de la langue française », l'attrait pour l'unilinguisme reste fort dans les milieux francophones au Sénégal. De fait, les discours qui présentent le wolof comme le concurrent le mieux placé parmi les langues nationales pour prendre la place du français reprennent inconsciemment « l'idéologie linguistique française ». Parce que le wolof est devenu la langue de communication entre Sénégalais d'ethnies différentes²⁴ la tentation est grande de le proposer comme langue d'unification nationale, que ce soit à côté ou à la place du français. Mais il s'agit là d'une tentation dangereuse, source d'exacerbation des replis identitaires.

En effet, loin de favoriser l'unité nationale, la marginalisation par l'Etat des langues « minoritaires »²⁵ sur son territoire tend à provoquer l'effet inverse. Les replis identitaires peuvent servir de boucliers à ceux qui veulent préserver leur identité socio-linguistique contre la menace de l'assimilation. Ce processus est très bien exposé par Mamadou Cissé qui parle tantôt de « déséthnisation », tantôt de « wolofisation » là où en fait le phénomène décrit peut être perçu

²⁴ « Le wolof, langue relativement homogène bien que possédant des variétés régionales, surtout lexicales, est parlé et compris par plus de 80 % de Sénégalais. En 1999, on estime le nombre de locuteurs wolofs au Sénégal à plus de 7 millions. Mais il n'est la langue maternelle que de 44 % de la population totale du pays. Son expansion est si irréversible qu'il supplante le français dans les domaines qui lui étaient jusqu'ici réservés. » (CISSE, 104-105).

²⁵ Dans le cadre de l'intégration sous-régionale et africaine, le concept de langue minoritaire doit être relativisé. A l'échelle sous-régionale les langues de communication des grands ensembles géographiques qui ne doivent rien au découpage colonial sont des langues qui au Sénégal sont minoritaires (exemple : le mandingue et le pulaar).

comme une assimilation synonyme de perte de sa culture d'origine : « Certes, il y a toujours eu des résistances face à la wolofisation massive qui constitue une menace réelle pour les autres langues. Certaines d'entre elles sont transmises sans difficultés, tandis que d'autres le sont moins ou pas du tout, lors du passage d'une génération à l'autre. Certaines ont déjà entamé un processus de disparition. C'est le cas du paloor (groupe cangin) qui ne se pratique presque plus, et de plusieurs autres variétés de sérère. » (Cissé, 107).

Le plus important dans l'analyse que fait Mamadou Cissé c'est que ce processus de wolofisation au lieu de renforcer la cohésion nationale favorise les sentiments contraires dangereux. Ainsi lit-on sous sa plume les observations suivantes : « Cette résistance est très forte chez les Diolas, les Halpulaaren et les Sérères qui sont les plus réticents à pratiquer le wolof dans leur cercle familial. Elle se traduit par des représentations sociales. Les Wolofs sont ainsi considérés comme des gens arrogants, assimilateurs et dominateurs. » (Cissé, p. 107).

Gerti Hesselning a noté les mêmes faits. Dans un ouvrage intitulé *Histoire politique du Sénégal*, elle fait référence à un article paru en 1981²⁶ dans lequel elle traite de l'inquiétude des minorités linguistiques face au wolof et de l'existence consécutive d'un mouvement d'opposition contre « l'impérialisme culturel wolof ». Dans un article intitulé « Préalables à l'élaboration des politiques linguistiques en Afrique noire », Josué Ndamba fait état d'une enquête menée au Congo qui a délivré des résultats similaires à ceux notés au Sénégal : « Les enquêtes socio-linguistiques permettent de déterminer le degré de multilinguisme des populations et leur sentiment linguistique vis-à-vis de leur parler et des parlars voisins. Ce type d'enquête nous a permis de constater sur le terrain que le fait pour une population de parler une langue véhiculaire dite « nationale » au niveau de l'Etat ne signifie nullement qu'elle l'a acceptée. Nous avons noté sur le terrain que les réponses des enquêtés

²⁶ Gerti HESSELING, *Etat et langue en Afrique; esquisse d'une étude juridique comparative*. Leiden : African Studies Centre, ASC Working Paper n° 3, 1981.

Droit et langues au Sénégal

traduisent souvent une attitude de tolérance plutôt que d'acceptation. » (Ndamba, 1996, p. 267).

Le rapport de l'UNDP confirme qu'avec l'imposition à tous d'une « langue d'unification nationale » il y a bien assimilation « forcée »²⁷. L'assimilation peut être perçue comme l'autre face de l'acculturation et donc provoquer son rejet et la résistance dans le repli identitaire. En outre, la persistance du mythe de la langue de cohésion nationale dans le paysage politique et juridique sénégalais fait partie des éléments qui empêchent d'apporter toute l'attention qu'il faut aux vrais outils de cohésion sociale que sont la promotion et le respect des droits humains de tous et toutes quelle que soit leur langue, leur religion, leurs croyances, leur ethnie, leur statut social, leur âge... Ce qu'il faudrait retenir c'est que la protection, la promotion et le respect de la diversité linguistique favorisent la compréhension mutuelle et donc la paix. En revanche, l'unilinguisme est un facteur réel de discrimination et d'exclusion.

B - La réalité de l'atteinte aux droits à la non discrimination et à l'égalité de tous devant la loi

Le Sénégal est partie au pacte international relatif aux droits civils et politiques (date de dépôt de ses instruments de ratification le 13 février 1978). L'article 26 du PIDCP²⁸ pose expressément le principe de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la langue. L'article

²⁷ « Il n'existe pas de moyen plus puissant pour « encourager » les individus à s'assimiler à une culture dominante que lorsque les jeux sont courus d'avance, entre les bénéfices économiques, sociaux et politiques d'un côté, et la langue maternelle de l'autre. Une telle assimilation n'est pas librement choisie s'il s'agit d'opter entre sa langue maternelle et son futur. » (Rapport 2004, p. 33)

²⁸ Article 26 du PIDCP : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

27 du PIDCP étend ce principe aux minorités linguistiques²⁹. Les citoyens doivent être égaux devant la loi et cette égalité doit être garantie quelle que soit la langue qu'ils parlent. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie intégrante de la constitution du Sénégal. Elle proclame dans son préambule l'engagement des Etats parties à éliminer : « toutes formes de discrimination, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'opinion politique ». Dans son article 3 il est énoncé que : « 1. Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. 2. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi. »

Dans un tel contexte juridique, il est clair que toute politique de la langue officielle unique faisant fi de la pluralité linguistique existant dans la nation est inconstitutionnelle car, elle est une source directe d'exclusion et de discrimination entre les citoyens. De fait, la barrière de la langue est un formidable outil de discrimination dans l'accès au droit, à la justice, à l'éducation, au savoir, à l'emploi, aux fonctions électives, à la participation citoyenne à la vie publique... Le rapport mondial sur le développement humain de l'UNDP confirme la validité du lien entre unilinguisme d'Etat et discrimination : « [L]a source la plus fréquente d'exclusion généralisée, même dans les démocraties bien établies, est la politique de langue unique. Le choix d'une langue officielle la langue d'instruction dans les écoles, la langue des débats législatifs et de la participation civique, la langue du commerce – dresse des barrières et modèle les avantages dont jouissent les individus dans la vie - qu'elle soit politique, sociale, économique ou culturelle. » (Rapport 2004, p. 8-9).

Restreindre les possibilités des individus d'utiliser leur langue maternelle quand leur facilité à s'exprimer (oralement et par écrit) dans la langue officielle est limitée participe de leur exclusion de

²⁹ Article 27 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. »

Droit et langues au Sénégal

l'éducation, de la vie politique et de l'accès à la justice dans leur pays (Rapport 2004, p. 33). L'écrivain Moussa Konaté s'indigne lui aussi de la discrimination par la langue que l'on fait subir si injustement, si inutilement et avec tant de conséquences néfastes aux populations africaines : « Le maintien des langues occidentales comme vecteur essentiel de l'instruction exclut la majorité des populations paysannes, qui ne les parlent pas. C'est une façon de les cantonner dans les ténèbres de l'ignorance et la vénération du passé. Comment peut-on espérer établir une démocratie véritable dans ces conditions ? Et quel développement envisager quand les forces de production sont ainsi marginalisées ? (...) De quel droit se permet-on de sacrifier des millions d'individus relativement peu doués pour les langues étrangères, mais qui excellerait dans l'usage de leur langue ? » (Konaté, 2010, p. 211).

L'article 28 dernier alinéa de la constitution du Sénégal offre un exemple de la discrimination par la langue en énonçant que : « Tout candidat à la Présidence de la République doit être exclusivement de nationalité sénégalaise, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé de 35 ans au moins le jour du scrutin. Il doit savoir écrire, lire et parler couramment la langue officielle. » La règle posée à l'article 28 ne prend nullement en compte l'existence constitutionnelle des langues nationales et le caractère multilingue du pays que cette existence sous-tend. En effet, le citoyen ou la citoyenne sénégalais qui jouit de tous ses droits civils et politiques et qui a au moins trente cinq ans le jour du scrutin ne pourra pas prétendre à la magistrature suprême, même si il ou elle lit, écrit et parle couramment une ou plusieurs langues nationales (voire même une des langues officielles de l'ONU³⁰ ou de l'UA³¹), quels que soient par ailleurs ses compétences et diplômes, pour la simple raison que, tout comme au moins 80 % de ses concitoyens (*Références 2006*), il ou elle n'est pas un vrai

³⁰ Les langues officielles de l'Organisation des Nations unies sont : l'anglais, l'arabe, le chinois (mandarin), l'espagnol, le français et le russe.

³¹ « Les langues de travail de l'Union et de toutes ses institutions sont, si possible, les langues africaines ainsi que l'arabe, l'anglais, le français et le portugais. » article 28 de l'acte constitutif de l'Union africaine.

francophone (quelqu'un qui lit, parle et écrit couramment le français). Même si cette règle ne s'applique pas aux candidats aux autres fonctions électives de la République (députés, conseillers ruraux, municipaux et régionaux, sénateurs³²), il n'en reste pas moins que le fait de ne proposer aux représentants du peuple que des textes écrits en français empêche *de facto* les non francophones d'assurer pleinement la tâche qui est la leur.

En outre, compte tenu des statistiques désagrégées par sexe sur les taux de francophones réels au Sénégal (Leclerc, 2010), le statut accordé au français désavantage particulièrement les femmes et conduit à renforcer les nombreuses discriminations dont elles font déjà l'objet dans la législation (code de la famille³³, code de la nationalité³⁴, code de la sécurité sociale³⁵, code pénal³⁶...) comme dans les faits. Les personnes les plus vulnérables sont aussi celles qui sont le moins susceptibles d'avoir été scolarisées ou d'avoir achevé leur cursus scolaire. C'est donc dans cette population qui a pourtant le plus besoin de connaître ses droits que se trouve le plus fort taux de

³² Seul le tiers des membres du Sénat est obligatoirement constitué d'élus (au suffrage universel indirect), tous les autres sont nommés par le résident de la République après avis du président de l'Assemblée nationale et du premier ministre (article 60-1 de la constitution).

³³ Codification de la puissance maritale (articles 152 et 153 CF), de la puissance paternelle (art. 277 CF) et des successions de droit musulman inégalitaires (code de la famille, livre septième, titre III « Des successions de droit musulman »), âge du mariage différent selon le sexe (article 111 CF), option pour la monogamie ou la polygamie réservée à l'homme (article 116 CF).

³⁴ Codification de la transmission de la nationalité à l'enfant et au conjoint par l'homme exclusivement (le père et le mari sénégalais, articles 5 et 7 CN).

³⁵ Allocutions familiales remises à l'homme, en sa qualité de chef de famille (article 21 du code de la sécurité sociale), les ayant-droits de la femme salariée n'ont pas droit à une pension de reversion, bien qu'elle ait cotisé à la sécurité sociale comme tout salarié.

³⁶ Quel que soit le moment de la grossesse et qui qu'en soit l'auteur (la femme enceinte elle-même, le gynécologue...), l'avortement et la tentative d'avortement sont un délit passible de lourdes peines de prison (article 305 CP).

Droit et langues au Sénégal

non-francophones. « Nul n'est censé ignorer la loi » certes, mais quel est le sens réel de l'adage quand la loi en question est rédigée et portée à la connaissance de la population dans une langue qu'elle ignore ? N'y a-t-il pas là une négation pure et simple du droit de tout citoyen d'être en mesure d'avoir accès au droit, à la loi et donc à la justice ?

Le pacte international des droits civils et politiques (PIDCP) pose parmi les conditions d'un procès équitable le droit pour tout justiciable qui ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience de se faire assister gratuitement d'un interprète³⁷. Toutefois, cela ne saurait suffire. Utiliser les langues nationales comprises par les prévenus tout au long de la procédure menant du commissariat au tribunal est un impératif absolu de justice et de respect des droits de la personne. Pour cela il faut que tous les acteurs de la justice (policiers, magistrats et avocats en particulier) aient été formés à expliquer les textes de lois et les principes juridiques clés dans les langues nationales. Il n'est pas suffisant de se contenter de former des interprètes quand on sait qu'ils n'interviennent qu'à l'audience et qu'ils ne traduisent pas tout (ils traduisent uniquement les questions du juge et les réponses du prévenu) : les propos des témoins et des experts, la plaidoirie des avocats, le réquisitoire du procureur ou de l'avocat général ne font pas l'objet de traductions automatiques ou simultanées. Le rapport du PNUD en donne l'illustration suivante, venue de l'Afrique du Sud, pays dont la

³⁷ Article 14 du pacte international des droits civils et politiques (PIDCP) : « 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. (...) 3. f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ; »

constitution reconnaît onze langues officielles (deux langues européennes et neuf langues autochtones)³⁸ :

« Malgré un ambitieux programme d'interprètes judiciaires qui ferait rougir la plupart des autres pays, il existe toujours un préjugé en faveur de l'anglais. Une étude sur les tribunaux à Qwaqwa dans le Free State, une zone parlant principalement sesotho, a révélé que même lorsque le magistrat, le procureur et le prévenu sont tous des Africains ayant pour langue maternelle le sotho du sud, les affaires sont menées dans un anglais médiocre avec l'aide d'un interprète judiciaire interprétant depuis et vers le sesotho au profit du prévenu » (Rapport 2004, p. 63).

L'exemple sud-africain prouve que sans formation dans les langues africaines de tous les acteurs du système judiciaire, l'utilisation de ces langues dans la procédure judiciaire se fera peu ou mal. La formation de tous et toutes au droit dans les langues nationales est un réel impératif pour l'existence effective d'un accès équitable au droit et à la justice. Dans ce but, il revient à l'Etat de mettre en œuvre les moyens humains et financiers nécessaires à l'établissement d'une traduction uniforme dans les langues nationales de tous les textes de lois et concepts juridiques utilisés par le droit positif. Cela devrait conduire à l'élaboration d'un lexique des termes juridiques dans les différentes langues nationales (ex. wolof juridique, sereer juridique, pulaar juridique, etc.). L'existence de tels lexiques faciliterait la confection de manuels d'enseignement ainsi que de livrets de vulgarisation du droit en langues nationales³⁹. Une fois que

³⁸ Les langues officielles de l'Afrique du Sud sont le sepedi, le sesotho, le setswana, le swazi, le tshivenda, le tsonga, l'afrikaans, l'anglais, le ndébélé, le xhosa et le zoulou.

³⁹ Le projet pilote « Know Your Rights ! » a développé une méthodologie apte à fournir des lexiques de terminologie juridique dans les langues nationales, établis de manière rigoureuse et participative, faciles d'accès pour les populations comme pour les chercheurs. Pour une information complète sur le projet consulter le compte-rendu publié sur le site de l'ALMA (*African Language Materials Archive*) : <http://alma.matrix.msu.edu/know-your-rights> (dernière visite le 26 août 2010). Pour une genèse complète du projet :

Droit et langues au Sénégal

L'on admet que la politique de la langue officielle unique est discriminatoire et que : « Dans les sociétés multilingues, une politique de langues multiples est la seule manière d'assurer la pleine participation démocratique. » (Rapport 2004, p. 63), il reste à savoir comment mener cette politique.

C - La solution démocratique : les politiques de langues de l'Etat et de l'administration multiples

Comment mener une politique de promotion du multilinguisme d'Etat ? Répondre à cette question nécessite d'examiner les moyens juridiques et pratiques mis en œuvre par les Etats qui ont adopté une telle politique. En la matière une distinction majeure est opérée entre système territorialiste et système personneliste. Le premier associe une ou plusieurs langues à un territoire. Le second associe les langues aux personnes qui les parlent, de telle sorte que, quelle que soit la partie du territoire où elles se trouvent, elles devraient pouvoir utiliser leur langue dans la vie publique. Le résumé ci-après de Anne-Marie Le Pourhiet permet de comprendre les enjeux liés à chaque système : « Francis Delpérée a théorisé les deux grandes conceptions du plurilinguisme, c'est-à-dire la territorialité et la personnalité linguistiques. La première, qui domine en Europe (Belgique et Suisse notamment), assigne chaque langue à un territoire qui devient en conséquence unilingue et hors duquel le locuteur ne peut exiger d'être entendu dans son idiome. La seconde, qui prévaut au Canada, fait de l'usage de sa langue par un individu un droit personnel qu'il transporte en tous lieux du territoire de l'État. La territorialité est plus simple, mais plus brutale et susceptible de déboucher sur des « épurations » linguistiques, la personnalité est plus libérale, mais soulève des difficultés pratiques et financières parfois insolubles » (Le Pourhiet, 2001, p. 207-215).

Luisa Domenichelli souligne elle aussi le fait que, le principe de territorialité reposant sur une séparation nette des territoires

http://alma.matrix.msu.edu/wp-content/uploads/2009/03/profcamara_sreport.pdf

linguistiques, on ne sort pas vraiment de l'unilinguisme. Par exemple, en Belgique chaque langue est la langue d'une « région linguistique » : français en Wallonie, néerlandais en Flandre et bilinguisme à titre d'exception dans la capitale, Bruxelles. Ce territorialisme linguistique correspond en réalité à un « double unilinguisme » fondé sur le concept selon lequel « les langues en contact doivent être séparées autant que possible à l'aide de frontières fixes et sécurisantes » (Domenichelli, 1999, p. 2). Autant dire qu'il ne s'agit pas là d'une politique promouvant le dialogue interculturel, aucun agent des pouvoirs publics n'étant obligé de connaître les deux langues⁴⁰. En revanche, au Canada, le droit à l'emploi de la langue est lié à la personne qui en est titulaire, et non au territoire où il se trouve. Ainsi « la loi reconnaît à tout individu résidant dans le pays le droit d'employer, de communiquer et d'être servi dans une de deux langues officielles quand il est en contact avec les institutions fédérales sur tout le territoire canadien. Les droits linguistiques reconnus par la constitution et par les lois fédérales s'appliquent donc aux individus, indépendamment de leur lieu de résidence, et elles peuvent être exercées sur l'ensemble du territoire de l'État. » (Domenichelli 1999, p. 2).

Dans le choix entre politique linguistique territorialiste favorisant l'unilinguisme territorial et politique linguistique personnaliste rendant quasiment obligatoire le multilinguisme, au moins chez les agents de l'administration et des services publics, il faut prendre en compte la politique qui privilégie l'entente inter-communautaire et non le cloisonnement communautariste. Le directeur général de

⁴⁰ « Les francophones étaient non seulement peu intéressés par l'apprentissage du flamand, mais ils se sentaient également menacés par tout scénario qui aurait envisagé l'obligation de connaître les deux langues. En effet, lorsqu'une telle condition était posée pour accéder à un emploi public, les Wallons étaient défavorisés par rapport aux Flamands, qui très souvent parlaient correctement le français. De leur côté, les Flamands estimaient que le bilinguisme n'aurait été que partiellement utile à leur cause parce qu'il empêchait l'émergence d'une élite flamande. » (DOMENICHELLI, 1999, p. 10).

Droit et langues au Sénégal

l'UNESCO a résumé ces préoccupations en associant clairement les objectifs recherchés aux moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. « C'est uniquement si le multilinguisme est pleinement reconnu comme un atout inestimable que toutes les langues peuvent trouver leur place à l'heure de la mondialisation. » dit-il (Matsuura, UNU 2008), à partir de ce postulat il indique les stratégies linguistiques à adopter :

« Il est par conséquent indispensable d'élaborer des politiques en matière de langues qui permettent à chaque communauté linguistique d'utiliser sa première langue, ou langue maternelle, aussi largement et aussi souvent que possible, y compris dans le contexte éducatif, administratif et juridique, tout en maîtrisant également une langue nationale ou régionale et une langue internationale afin que la communication intercommunautaire et internationale puisse avoir lieu. De plus, nous devons encourager les locuteurs qui s'expriment dans des langues dominantes à en maîtriser d'autres, qu'elles aient un caractère national ou international, afin d'élargir les possibilités de dialogue et de communication. » (Matsuura, UNU 2008).

Pareille recommandation n'est pas compatible avec les politiques linguistiques territorialistes sur le modèle de l'unilinguisme territorial. Pour être un facteur d'unité dans la diversité, une vraie politique de promotion du multilinguisme doit impérativement passer par la promotion du multilinguisme dans la population en général et chez les agents du service public et les cadres administratifs en particulier. L'article 22 de la constitution du Sénégal⁴¹ qui exige l'alphabetisation dans au moins une langue nationale des membres de toute institution publique ou privée ne donne cependant aucune indication sur l'approche territorialiste ou personnaliste à mettre en œuvre. Toutefois, compte tenu du fait que le Sénégal n'a pas deux, ni quatre mais plus d'une dizaine de langues autochtones, les exemples dont il devrait s'inspirer sont ceux de pays vivant une réalité similaire

⁴¹ Article 22 constitution du Sénégal : : « Toutes les institutions nationales, publiques ou privées, ont le devoir d'alphabetiser leurs membres et de participer à l'effort national d'alphabetisation dans l'une des langues nationales. »

tels l'Afrique du Sud ou l'Inde. L'Inde est une union d'Etats (sur le modèle des Etats-Unis d'Amérique) qui a 18 langues majeures (spécifiées dans la 8^{ème} version de la constitution indienne), parlées par approximativement 95,58 % des locuteurs de la population totale (Choudhry, p. 127). Elle a choisi le système de deux langues officielles de l'Union (le hindi et l'anglais) et de langues co-officielles à déterminer par chaque Etat de l'Union (les limites des Etats indiens ont été tracées en fonction des langues, chaque Etat ayant une langue majoritaire).

Le Sénégal est divisé en quatorze régions administratives (Dakar, Diourbel, Fatick, Kaffrine, Kaolack, Kédougou, Kolda, Louga, Matam, Saint-Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thiès, Ziguinchor). Chacune d'entre elles est administrée par un gouverneur et dispose d'une assemblée régionale dont les membres sont élus. Les langues nationales pourraient donc devenir les langues de la décentralisation et du transfert de compétences. Le code des collectivités locales fait référence à des exigences de langues pour diverses fonctions mais ces références ne sont pas assorties de la précision que la langue qu'il faut savoir couramment écrire, lire et parler doit être la langue officielle, autrement dit le français⁴². Cette omission, volontaire, du législateur doit permettre aux administrations locales de s'affranchir de la tutelle du français et de mener une réelle politique de promotion de l'usage des langues nationales au niveau local. De ce point de vue, le Sénégal pourrait avantageusement s'inspirer des dispositions de la

⁴² Article 28 du code des collectivités locales : « Les membres du bureau (du conseil régional), en raison des responsabilités qui leur sont dévolues, doivent savoir lire et écrire. » Article 31 du code des collectivités locales : « Il est créé par décret, auprès du conseil régional, un comité économique et social, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le président de la République. Ces personnes doivent savoir lire et écrire. » Article 101 du code des collectivités locales : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, sachant lire et écrire. Il est convoqué par le représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent la date de la proclamation des résultats. »

Droit et langues au Sénégal

constitution de l’Afrique du Sud (Section 6 - Langues) qui, contrairement à l’Inde, consacre onze langues officielles sans établir de distinction entre elles. La constitution laisse les gouvernements territoriaux choisir de manière démocratique au moins deux langues officielles comme langues de gouvernement. Les critères de sélection de ces langues sont énoncés dans l’article relatif aux langues ⁴³ :

« (3) (a) Le gouvernement national, et les gouvernements provinciaux peuvent utiliser toute langue officielle pour les fins du gouvernement, en tenant compte de considérations liées à son degré d’utilisation, à l’aspect pratique, au coût, aux circonstances régionales et à l’équilibre des besoins, et aux préférences de la population dans son ensemble ou dans la province concernée, mais le gouvernement national et chaque gouvernement provincial doit utiliser au moins deux langues officielles. » (constitution Afrique du Sud, section 6 – Langues, notre traduction de l’anglais vers le français)

Non seulement une institution spécialement chargée de veiller à la promotion et au développement des langues est prévue mais encore, toutes les langues en usage en Afrique du Sud, en plus des langues officielles, sont prises en compte avec leurs spécificités : « (5) Un Conseil pan sud-africain de la langue établi par une loi doit : // (a) promouvoir et créer des conditions pour le développement et l’utilisation de : // (i) toutes les langues officielles; // (ii) des langues Khoi, Nama et San, et // (iii) de la langue des signes, et // (b) promouvoir et faire respecter // (i) toutes les langues couramment utilisées par les communautés en Afrique du Sud, dont l’allemand, le grec, le goujarati, l’hindi, le portugais, le tamoul, le télougou et

⁴³ La constitution sud-africaine mentionne expressément le fait que la politique linguistique du temps de l’apartheid consistait précisément à inférioriser et marginaliser les langues africaines. Elle souligne également la nécessité pour l’État de ne pas être passif sur la question de la promotion des langues autochtones. Section 6 (2) constitution de l’Afrique du Sud : « Reconnaissant l’usage et le statut historiquement rabaissés des langues autochtones de notre peuple, l’État doit prendre des mesures concrètes et positives pour améliorer le statut et promouvoir l’utilisation de ces langues. » (notre traduction).

l'ourdou, et // (ii) l'arabe, l'hébreu, le sanscrit et les autres langues utilisées à des fins religieuses en Afrique du Sud (constitution d'Afrique du Sud, section 6 – Langues, notre traduction de l'anglais vers le français).

Utiliser les langues autochtones comme langues de gouvernement implique aussi d'en faire des langues d'enseignement. Seulement, en Afrique sub-saharienne, la promotion de l'usage des langues nationales dans les domaines de l'enseignement et la recherche s'est jusqu'ici heurtée au mythe de l'incapacité des langues africaines à porter le savoir scientifique moderne.

II - L'incapacité des langues africaines à exprimer l'abstraction scientifique : réalité ou prétexte à l'inaction face aux obligations juridiques de l'Etat

Au Sénégal, l'introduction des langues nationales dans l'enseignement s'est toujours limitée au niveau primaire. L'expérience n'a jamais été tentée au secondaire. Pour quelle raison ? Peut-on voir là une manifestation du mythe de l'impossibilité d'enseigner les sciences exactes dans les langues africaines ? Car cette incapacité relève bien d'un mythe (*A*), un mythe qui conduit à dénier aux enfants le droit à accéder au savoir scientifique dans leur langue, gage de leur pleine maîtrise de ce savoir (*B*) mais il permet également d'occulter les obligations de l'Etat relatives à la protection du patrimoine culturel immatériel et de la diversité culturelle (*C*).

A - La réalité sur l'incapacité des langues africaines à exprimer l'abstraction scientifique

La politique linguistique coloniale consistait non seulement à marginaliser mais aussi à inférioriser les langues africaines. Tout d'abord cela était fait en leur niant le statut de langues pour ne leur accorder que celui de dialectes. Ensuite, l'idée s'est accréditée qu'elles étaient fondamentalement incapables d'exprimer des notions

Droit et langues au Sénégal

abstraites, philosophiques ou scientifiques⁴⁴. Cheikh Anta Diop a pourtant très tôt mis en garde contre l'idéalisation des langues européennes et le fait de les considérer comme étant les détentrices exclusives de la possibilité d'exprimer l'abstraction scientifique. L'idéologie qui sous-tend l'idéalisation du français en particulier et des langues européennes en général repose sur la méconnaissance de la manière dont une langue se développe et enrichit son vocabulaire pour désigner des réalités nouvelles et une extension de l'univers intellectuel de ses locuteurs. Pour prouver la capacité des langues africaines à exprimer le savoir scientifique moderne, Cheikh Anta Diop a consacré un chapitre du tome II de son ouvrage intitulé *Nations nègres et culture*, à la traduction dans une langue africaine, le wolof, de concepts mathématiques. Il présente dans le même chapitre un résumé du principe de la relativité d'Einstein en wolof (Diop (b), 1974, p. 425-457).

Le passage suivant illustre une partie de son argumentaire : « Les termes : parabole = qui n'est pas une boule, hyperbole = qui dépasse une boule, ellipse = auquel il manque quelque chose pour être un cercle, etc. n'ont rien de particulièrement précis. Si malgré cela ils évoquent quelque chose dans notre esprit c'est parce qu'on nous a habitués dès l'école et pendant des années, à associer à ces termes qui, en eux-mêmes ne signifient rien, des définitions conventionnelles précises qui leur donnent un sens. Donc la précision est créée par la

⁴⁴ C'est le premier président de la République du Sénégal, le poète Léopold Sédar Senghor qui, lui-même, oppose la langue du colonisateur aux langues africaines en termes qui, pour être emplis de poétique beauté n'en expriment pas moins une dichotomie entre la langue de la Raison (le français) et les langues de l'obscurantisme (les langues africaines) : « le français nous a fait don de ses mots abstraits si rares dans nos langues maternelles. Chez nous les mots sont naturellement nimbés d'un halo de sève et de sang ; les mots du français eux rayonnent de mille feux, comme des diamants. Des fusées qui éclairent notre nuit. » Senghor cité par le président français, Nicolas Sarkozy dans son « discours de Dakar », 26 juillet 2007 disponible sur le site de la présidence de la République française : http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/juillet/allocation_a_l_universite_de_dakar.79184.html (dernière visite le 28 août 2010).

définition qui accompagne le concept. De telles définitions sont possibles dans toutes les langues. » (Diop (b), 1974, p. 421).

Josué Ndamba, professeur au Centre d'études des langues congolaises (CELCO) de l'Université Marien Ngouabi de Brazzaville affirme lui aussi que l'utilisation des « langues de proximité » permet, en plus d'une alphabétisation rapide, une acquisition facile des connaissances scientifiques et techniques. (Ndamba, 1996, p. 269). Dans un article où il met en avant la nécessité de démarginaliser l'enseignement dans les langues africaines, condition *sine qua non* de l'atteinte des objectifs de l'éducation pour tous, le chef du laboratoire de linguistique de l'Université Cheikh Anta Diop, le professeur Fary Silate Ka estime que la création lexicale est certes difficile mais néanmoins possible (Ka, 2003, p. 109-120). Il affirme que les langues africaines sont parfaitement capables de satisfaire les besoins actuels en termes d'information et de formation scientifique et technologique modernes. Pour cela la modernisation de ces langues est nécessaire, mais, tout comme Cheikh Anta l'avait lui aussi souligné, cela ne saurait se faire de manière naturelle, spontanée. Toutefois, en raison de l'option de politique linguistique mise en place dans le système éducatif colonial et maintenue depuis les indépendances, la technicalisation des langues nationales n'est toujours pas à l'ordre du jour. En ne faisant pas des langues nationales des outils d'enseignement et de recherche à tous les niveaux du système éducatif (primaire, secondaire, supérieur), en empêchant de cette manière leur usage scientifique et technologique, l'Etat ne peut pas s'attendre à « l'évolution spontanée (génération naturelle de nouveaux concepts et de nouveaux termes) » de ces langues. Il doit impérativement mettre en place une équipe pluridisciplinaire (linguistes traducteurs et enseignants locuteurs de la langue choisie) chargée de développer et moderniser les langues nationales en vue d'en faire des outils performants de transmission et d'appropriation du savoir scientifique moderne (Ka, 110).

Pourquoi ce rôle revient-il à l'Etat ? Parce que seul l'Etat a les moyens juridiques mais aussi institutionnels d'imposer des traductions uniformes, une nouvelle terminologie et un lexique de

consensus sur tout le territoire, voire même au-delà si ce travail se fait dans le cadre d'une organisation régionale ou sous-régionale⁴⁵. En matière de politique linguistique, l'approche régionale a des avantages non négligeables compte tenu des préoccupations évoquées précédemment dont ceux : « ... de favoriser la disparition des conflits actuels et à venir, à l'intérieur des micro-Etats : complexe d'infériorité ou de supériorité de certains groupes se sentant ou brimés ou en droit d'exercer une certaine hégémonie. Les « petits groupes » retrouveraient leur extension naturelle, hors des frontières nationales et se sentiraient ainsi revalorisés ; de reconstituer les grands groupes ethno-linguistiques pour justifier les investissements financiers nécessités par la recherche, la conception et la publication des outils didactiques dans les langues choisies, puisque les locuteurs potentiels se compteraient en millions d'individus... » (Ndamba, 1996, p. 269). Trouver la terminologie adéquate et définir les termes de science abstraite dans les langues africaines n'est pas seulement une possibilité dont Cheikh Anta et d'autres chercheurs et savants⁴⁶ ont prouvé la faisabilité⁴⁷. C'est aussi et surtout une nécessité du point de vue des droits de l'enfant à l'éducation et à l'accès au savoir scientifique, gage de son adaptation au monde scientifique et technique moderne.

⁴⁵ J. Ndamba fait des propositions intéressantes et pratiques pour réduire considérablement les coûts des recherches lexicologiques, des traductions multilingues et de l'emploi des langues nationales dans la vie publique. Il propose notamment que ce travail se fasse dans un cadre régional ou sous-régional et sous le patronage d'institutions communes déjà existantes (NDAMBA, 1996, p. 268-269). C'est cette approche qui a été mise en œuvre par le projet KYR (*Know Your Rights ! / Connais tes droits ! précité*), mené en partenariat avec la commission africaine des droits de l'homme.

⁴⁶ Le professeur de mathématiques Sakhir Thiam a enseigné les mathématiques en wolof à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

⁴⁷ Pour démontrer qu'il est possible de traduire les sciences les plus abstraites et les plus difficiles dans des langues africaines, Cheikh Anta a traduit en wolof la théorie des ensembles, la physique mathématique et théorique, la relativité restreinte et générale, l'organisation de la matière au niveau quantique, la chimie quantique et la terminologie de l'algèbre tensorielle (DIOP, 1975, page de gauche en français, page de droite en wolof).

B - Les droits de l'enfant à accéder au savoir scientifique dans sa langue

Alors que Senghor était persuadé que développer l'enseignement des sciences et techniques dans les langues nationales était un perte de temps⁴⁸, Cheikh Anta défend l'idée inverse. C'est l'enseignement des sciences dans une langue étrangère qui fait perdre du temps à l'apprenant. Pour prouver qu'un enfant apprend mieux et plus vite dans sa langue maternelle, les avantages de l'utilisation de la langue maternelle se révélant autant à court terme qu'à moyen et long terme, Cheikh Anta Diop donne un exemple : « Je considère la définition suivante : un point qui se déplace engendre une ligne. Pour qu'un jeune Africain soit à même de recevoir cette définition avec fruit (et, encore, c'est à voir), il lui faut un minimum de six ans d'école pour posséder la syntaxe française et connaître assez de vocabulaire. Or, la même définition aurait pu être donnée en valaf (par exemple) à l'enfant de sept ans le jour de son entrée à l'école ; alors qu'il faut attendre six ans et la lui donner à treize ans ; six ans pendant lesquels on s'est appliqué à lui créer, de toutes pièces, un instrument d'instruction moins indiqué que celui qu'il possède de naissance » (Diop (a), p. 35).

Ainsi, non seulement l'enseignement dans la langue maternelle permet d'éviter des années de retard dans l'acquisition de la connaissance mais encore, il développe la capacité de réflexion et d'utilisation du sens logique. En revanche, l'apprentissage du savoir et des savoir-faire dans une langue étrangère tend à la sous-utilisation de ses facultés intellectuelles en matière de sciences et techniques, la

⁴⁸ « Remplacer le français, comme langue officielle et comme langue d'enseignement, n'est pas souhaitable, ni possible. Si du moins nous ne voulons pas être en retard au rendez-vous de l'an 2000. En effet, il nous faudrait au moins deux générations pour faire, d'une de nos langues nationales, un instrument efficace pour l'enseignement des sciences et des techniques. » Président Léopold Sédar Senghor, Exposé des motifs du décret relatif à la transcription des langues nationales, 1971.

Droit et langues au Sénégal

mémoire se substituant au raisonnement⁴⁹. Cheikh Anta Diop explique le processus de la façon suivante : « Car la réalité une fois exprimée dans la langue maternelle a je ne sais quoi de banal qui fait que l'Africain le domine de haut et la maîtrise, d'une part, et d'autre part les chances d'erreur sur le sens des mots deviennent négligeables. Il en est tout autrement quand celle-ci est exprimée dans une langue européenne. Dès ce moment, tout se passe comme si elle se couvrait d'une membrane étanche qui la sépare de l'esprit et ce dernier ne s'attache plus qu'à des formules, des énoncés pris pour des recettes magiques et qui constituent en eux-mêmes le savoir. » (Diop (a), 1974, 36).

Pour le président du conseil exécutif de l'UNESCO, il ne fait aucun doute que sans une politique volontariste en faveur de l'introduction des langues maternelles dans l'éducation formelle, à tous les niveaux : « les budgets alloués à l'éducation vont continuer à être de véritables Tonneaux des Danaïdes⁵⁰, tandis que la fuite des cerveaux du Sud vers le Nord va aller en s'aggravant. Surtout, l'absence d'une telle politique a comme conséquence de bloquer la technicalisation des langues africaines et leur usage dans la recherche scientifique. » (Yaï, UNU 2008). Pour cette raison, il juge avec une grande sévérité ces politiques qui, en plus d'élargir le fossé Nord-Sud, font de ses promoteurs « les complices inconscients⁵¹ de politiques linguicides et de génocides culturels » (Yaï, UNU 2008). C'est en effet

⁴⁹ Au Sénégal, il est courant d'entendre dire que les enfants qui ont fait l'école coranique (*daara*) avant d'entrer à l'école publique réussissent mieux que ceux qui ne sont pas passés par les *daara*. L'explication donnée est que « le Coran leur a ouvert l'esprit » mais en fait à l'école coranique comme à l'école de la République les enfants apprennent à mémoriser des textes et des formules dans une langue étrangère (arabe, français).

⁵⁰ Le tonneau des Danaïdes était un tonneau percé que les filles de Danaos étaient condamnées à remplir sans fin.

⁵¹ Cheikh Anta Diop est encore plus sévère : « [C]'est par goût de facilité, par paresse, manque de volonté, manque d'esprit de décision, par goût morbide de l'asservissement intellectuel et moral, que nous cherchons à nous satisfaire des langues européennes et non par un calcul pratique. » (DIOP (a), 1974, p. 36).

parce que la diversité linguistique fait partie du patrimoine culturel immatériel de l'humanité que deux conventions des Nations unies ont été adoptées pour assurer sa protection.

C - Les obligations de l'Etat relatives à la protection du patrimoine culturel immatériel et de la diversité culturelle

La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée en 2003 et entrée en vigueur le 20 avril 2006 (dépôt des instruments de ratification du Sénégal le 5 janvier 2006) et la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, entrée en vigueur le 18 mars 2007 (dépôt des instruments de ratification du Sénégal le 7 novembre 2006) posent une obligation pour les Etats parties de protéger et promouvoir la diversité linguistique en tant qu'aspect de la diversité culturelle et du patrimoine culturel immatériel. Dans le préambule de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, la précision suivante est apportée, qui intègre à la fois la diversité linguistique dans la diversité culturelle et explique le rôle essentiel de l'éducation dans leur préservation : « *Reconnaissant* que la diversité des expressions culturelles, y compris des expressions culturelles traditionnelles, est un facteur important qui permet aux individus et aux peuples d'exprimer et de partager avec d'autres leurs idées et leurs valeurs, // *Rappelant* que la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle, et // *réaffirmant* le rôle fondamental que joue l'éducation dans la protection et la promotion des expressions culturelles ».

L'éducation dans la diversité linguistique favorise la compréhension mutuelle et donc non seulement la paix mais aussi les échanges d'idées et de savoir. Car les langues sont porteuses de savoirs ancestraux et de richesses culturelles qu'il est à l'avantage de toute l'humanité de sauvegarder. L'intérêt de la sauvegarde de toutes les langues apparaît dans la définition même du patrimoine culturel

Droit et langues au Sénégal

immatériel, les langues faisant partie intégrante de ce patrimoine⁵² : « Aux fins de la présente Convention, 1. On entend par "patrimoine culturel immatériel" les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire -ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés- que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine. Aux fins de la présente convention, seul sera pris en considération le patrimoine culturel immatériel conforme aux instruments internationaux existants relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'à l'exigence du respect mutuel entre communautés, groupes et individus, et d'un développement durable. » (article 2, convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel).

En posant le principe du caractère indissociable du respect des droits humains fondamentaux et de la préservation de la diversité culturelle⁵³, la convention sur la protection et la promotion de la

⁵² Article 2 (2) de la convention sur le patrimoine culturel immatériel : « Le "patrimoine culturel immatériel", tel qu'il est défini au paragraphe 1 ci-dessus, se manifeste notamment dans les domaines suivants : (a) les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel. »

⁵³ Article 2 de la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, principes directeurs : « 1. Principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales - La diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis. Nul ne peut invoquer les dispositions de la présente convention pour porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales tels que consacrés par la déclaration universelle des droits de l'homme ou garantis par le droit international, ou pour en limiter la portée. »

diversité des expressions culturelles interdit que l'on procède à une hiérarchisation des cultures et donc des langues qui en sont un des vecteurs les plus importants. En tant qu'Etat partie à la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et en vertu de l'article 2 de ladite convention⁵⁴, le Sénégal a l'obligation d'assurer la viabilité des langues autochtones par leur identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la revitalisation de ses différents aspects et la transmission essentiellement par l'éducation formelle et non formelle. Enseigner les langues autochtones africaines à l'école est donc une obligation pour l'Etat du Sénégal en tant qu'Etat partie à la convention qui pose cette règle.

Si le président du conseil exécutif de l'UNESCO a qualifié de « linguicide » et de « génocide culturel » certaines politiques linguistiques, c'est parce que, comme les conventions précitées en attestent, la langue est indissociable de la culture. Chaque langue exprime les valeurs et la conception du monde de la communauté qui lui a donné le jour. La langue structure la réalité et en cela elle influe sur les modes de pensée. Les féministes qui insistent pour la féminisation des noms de métier ont compris l'impact de la langue sur l'inconscient. Dans un article intitulé « La féminisation du discours : le pourquoi »⁵⁵, l'auteure explique l'importance de la langue relativement aux schémas de pensée de ses locuteurs. Aucune langue n'est neutre⁵⁶ car « la langue n'est qu'une manifestation de la société »,

⁵⁴ Article 2 de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel : *définitions* « 3. On entend par "sauvegarde" les mesures visant à assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel, y compris l'identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la transmission, essentiellement par l'éducation formelle et non formelle, ainsi que la revitalisation des différents aspects de ce patrimoine. »

⁵⁵ Michelle BOIVIN, « La féminisation du discours : le pourquoi », *RFD/Canadian Journal Women and Law*, Vol. 9, 1997, p. 235-268.

⁵⁶ Par exemple : réduire l'être humain à l'Homme (*Mankind* = le genre humain en anglais, *man* = être humain de sexe masculin, *kind* = genre) traduit une vision du statut de l'homme et de la femme dans la société autrement

Droit et langues au Sénégal

(Boivin, 1997, p. 244). le directeur général de l'UNESCO a fait le même constat :

« La diversité linguistique est indissociable de la diversité culturelle, car c'est au travers de leur langue que les gens construisent, appréhendent et expriment leurs émotions, leurs intentions, leurs valeurs et leur conception du monde. La langue contribue à façonner l'identité individuelle et collective. Elle est inhérente à ce que nous sommes. Plus qu'un outil de communication important entre les individus, les groupes et les nations, elle est notre lien avec le passé - et avec l'avenir. Elle est le vecteur de la transmission de la mémoire culturelle de génération en génération. Et un point de référence essentiel dans un monde en évolution rapide. » (Matsuura, UNU 2008).

Il faut donc veiller à la préservation de toutes les langues et cela ne peut se faire que par leur introduction dans le système d'enseignement formel. Il n'y a pas de ce point de vue à introduire de hiérarchies car l'identité dont chaque langue est porteuse fait partie intégrante de la personne humaine et en cela, elle doit être respectée et valorisée par le système éducatif et non en marge de ce système. En France, la commission coopération et développement du Haut conseil de la coopération internationale a tenu une session portant sur « Les langues des apprentissages, bilan d'une séance plénière du groupe éducation-formation » (Paris, juin 1998). Il en est ressorti l'observation selon laquelle : la « prise de conscience de soi-même, de sa culture, passe nécessairement par l'appropriation de la langue ». (Rapport, 2001, p. 21). Face aux enjeux décrits, est-il encore raisonnable d'opposer à la promotion du multilinguisme d'Etat, le coût de l'introduction des langues africaines dans l'éducation formelle ?

différente que celle des langues où, comme en wolof, le substantif qui désigne l'être humain (*nit*) est totalement distinct des substantifs qui désignent l'être humain de sexe masculin (*goor*) et l'être humain de sexe féminin (*jigéen*). Il n'y a pas non plus dans les langues africaines en général, et dans le wolof en particulier, d'articles déterminant le genre (la/le)

III - L'unilinguisme d'Etat : option économiquement avantageuse ou obstacle au développement durable et au droit à l'éducation pour tous

Comme chacun le sait, le respect des droits humains n'a pas de prix mais il a un coût, Toutefois aussi élevé soit-il, ce coût sera toujours inférieur au prix à payer par l'Etat et chaque citoyen si l'option inverse était privilégiée. Il faudrait donc prendre l'habitude de tenir le discours juridiquement et économiquement fondé suivant lequel respecter les droits humains de sa population est le meilleur investissement qu'un Etat puisse faire. D'où la pertinence qu'il y a à demander que toute politique linguistique soit évaluée à partir de critères permettant de savoir : si elle favorise ou au contraire si elle bloque le développement, si elle facilite l'acquisition des sciences et techniques, si elle participe au maintien des cultures locales reconnues comme étant le socle du développement durable (Ndamba, 1996, p. 269). Dans l'évaluation du coût de chaque option de politique linguistique dans l'enseignement formel c'est ce type de données qu'il va falloir intégrer, étant entendu que l'Etat a l'obligation de respecter le droit à l'éducation pour tous (A) La validité de cette approche sera illustrée par une analyse comparée des résultats de l'éducation non formelle fondée sur les langues nationales et les résultats de l'éducation formelle unilingue (B).

A - Pour une méthode juridiquement appropriée de calcul des coûts relatifs aux choix linguistiques dans l'enseignement

La convention des Nations unies sur les droits de l'enfant pose le droit à l'éducation en termes qui englobent expressément le droit au respect de la langue maternelle et des valeurs culturelles de l'enfant (article 29 de la convention)⁵⁷. L'article 30 de la convention veille à

⁵⁷ Article 29 de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant : « 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à : // a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ; // b) Inculquer à l'enfant le respect des

Droit et langues au Sénégal

étendre ces droits à l'enfant autochtone ou issu de minorités dans des Etats de pluralité linguistique, religieuse et ethnique⁵⁸. La valorisation de la culture de l'enfant fait donc partie intégrante du droit à l'éducation. C'est aussi en cela que l'éducation participe au développement. En effet, la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (C.P.P.D.E.C.) considère la culture comme un ressort fondamental du développement et fait de la préservation de la diversité culturelle une condition essentielle pour le développement durable au profit des générations présentes et futures (article 2 C.P.P.D.E.C.). Or la langue est un véhicule primordial de la culture. Protéger, valoriser et développer les langues autochtones en les intégrant dans le système éducatif participe donc de l'atteinte des objectifs du développement durable.

Ce qui pourrait passer pour des déclarations fleuries sans réel fondement économique est vérifié par le constat suivant, fait par une docteure en géographie humaine : « Le géographe, pour sa part, constate aujourd'hui une coïncidence entre les régions les plus pauvres économiquement, les moins techniquement avancées et celles

droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la charte des Nations unies ; // c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ; // d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone ; // e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel. »

⁵⁸ Article 30 de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

où la langue de l'administration et de l'enseignement est foncièrement différente de celle des habitants. » (Diop-Maes, 2007, p. 244).

Louise Marie Diop-Maes rappelle, à l'appui de ses observations, les réalités historiques suivantes : « La rareté des progrès scientifiques et techniques au Moyen-Âge s'explique par le « cloisonnement intellectuel » entre le clerc (qui compulse les manuels écrits en latin) et l'artisan, le maître d'œuvre à peu près illettrés » (René Taton, *La science antique et médiévale*, PUF). La Finlande s'est développée à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle en transcrivant le finnois et en l'utilisant pour l'enseignement et l'administration, en même temps que le suédois, langue de l'ancien colonisateur. » (Diop-Maes, 2007, p. 244)

Cheikh Anta avait souligné le fait que l'Europe s'était développée à partir du XVI^e siècle, avec l'utilisation des langues nationales dans les divers domaines, à côté ou à la place du latin. Ainsi, pour permettre une appréhension réellement objective du coût d'une politique linguistique d'utilisation des langues nationales dans l'enseignement formel, il faudrait le comparer au coût de la politique linguistique menée par l'Etat du Sénégal depuis les indépendances. Le monolinguisme dans l'enseignement national a-t-il favorisé le développement économique ? A-t-il permis au Sénégal de « ne pas être en retard au rendez-vous de l'an 2000 » ? Au vu des statistiques délivrées par la dernière enquête démographique et de santé la réponse à chacune des questions posée est négative :

« Le Sénégal est (...) classé parmi les pays les moins avancés (PMA) et éligible à l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés). Le phénomène de la pauvreté est apparu et s'est amplifié dans les années 1990 avec une détérioration continue des conditions de vie des ménages malgré un taux de croissance économique qui tournait autour de 4,3 % dans la période 1995-2003. (...) Les performances enregistrées sur le plan macroéconomique au cours des dernières années (avec un taux de croissance de 6,3 % en 2004) n'ont pas été suffisantes pour créer les conditions d'un développement durable soutenu. (...) Pour une moyenne nationale de 65 % d'analphabètes, le taux d'analphabétisme le plus faible est observé à Dakar (35 %) ;

Droit et langues au Sénégal

Ziguinchor suit avec 43 %. Dans les autres régions, en dehors de Saint-Louis et Thiès, l'analphabétisme se situe à plus de 75 %. » (EDS IV).

Pauvreté croissante, taux d'analphabétisme élevé, le moins que l'on puisse dire c'est qu'en termes de développement humain, l'utilisation d'une seule langue, de surcroît foncièrement étrangère à celles des habitants, est loin d'avoir fait ses preuves. Le constat est encore plus accablant lorsque l'on y ajoute les statistiques suivantes : « En Afrique subsaharienne, plus du quart des enfants scolarisés dans le primaire sont des redoublants, et si en 1995 près de 90 % des enfants accédaient à la seconde année du cycle primaire, ils n'étaient plus que 65,5 % à accéder à la cinquième année (c'est-à-dire le CM1 pour les pays francophones) (UNESCO, Rapport mondial sur l'éducation 2000-Le droit à l'éducation : vers à l'éducation pour tous tout au long de la vie, p. 148.). » (Rapport 2001, p. 5).

Ce n'est pas là la seule conséquence de la politique linguistique conduite par l'Etat du Sénégal depuis les indépendances. Le rapport déjà cité du Haut conseil de la coopération internationale de la République française souligne le fait suivant : « Conçus pour former les cadres de l'administration, les systèmes éducatifs africains se sont révélés incapables, par exemple, d'accompagner la croissance du secteur informel de l'économie ou de préparer les diplômés à affronter un marché du travail qui n'était plus, dès le début des années quatre-vingt, exclusivement étatique. » (Rapport 2001, p. 5).

L'on ne saurait donc exclure du débat les considérations suivantes : « Pour être prise au sérieux, toute notion de coût devrait d'abord évaluer ce que, par exemple dans chaque pays africain, nous a coûté l'exclusion de la langue maternelle et l'usage hégémonique des langues de colonisation, et ce pendant près d'un demi-siècle après les indépendances. On peut supputer que ce coût en serait non seulement exorbitant, mais simplement monstrueux, surtout au vu des résultats attendus et obtenus, et de la paucité des moyens des populations qui ont consenti ces sacrifices. » (Yaï, UNU, 2008)

La proposition suivante, du président du conseil exécutif de l'UNESCO, mérite de ce fait la plus grande attention : « Je prétends

également que l'UNESCO, de par son mandat, devrait considérer également une conception intangible, non chiffrable de la notion de coût induit par la non-utilisation des langues maternelles et la signaler à l'attention des États membres et des décideurs : aliénation, identités ébréchées ou négativement oblitérées, fuite des cerveaux, perte parfois irréparable des savoirs et savoir-faire, etc. » (Yaï, UNU, 2008).

Le coût de l'enseignement dans les langues nationales doit donc être calculé en tenant compte des coûts en termes de développement humain de l'exclusion de ces mêmes langues du système éducatif formel. Les calculs effectués doivent intégrer la donnée suivant laquelle vaincre l'analphabétisme et atteindre la réalisation du droit à l'éducation implique d'utiliser les langues nationales comme langues d'enseignement. Un linguiste en atteste avec les propositions suivantes : « L'objectif de l'éducation pour tous (EPT), que visent légitimement tous les peuples d'Afrique aujourd'hui, est une des conditions *sine qua non* pour un développement durable des pays en voie de développement. Mais il va de soi qu'en ce qui concerne l'Afrique, cet objectif ne saurait être atteint à terme –en tout cas pas dans les délais de la décennie 2003-2012– en ne s'appuyant que sur les langues d'origine coloniale. Le recours aux langues autochtones – lesquelles d'entre elles, et selon quels critères importe peu à ce niveau du raisonnement– s'avère nécessaire, aussi bien au niveau de l'éducation formelle (écoles) que celle, non formelle (alphabétisation), qui lui est complémentaire. » (Ka, 2003, p. 109).

La politique de l'éducation nationale dans une langue étrangère coûte cher à l'Etat du Sénégal et à sa population. Est-ce que cela coûte néanmoins moins cher que l'enseignement multilingue (langue maternelle, langues nationales, langues étrangères)? Pour se convaincre que non, il faut un exemple concret fourni par l'analyse comparée des résultats de l'éducation formelle et de l'éducation non formelle.

B - Illustration avec l'analyse comparée des résultats de l'éducation non formelle et de l'éducation formelle par rapport au droit à l'éducation

Lorsqu'on parle du coût de l'enseignement dans les langues nationales comme obstacle à leur introduction dans le système éducatif formel, il importe de connaître la « productivité » des écoles publiques calquées sur le modèle français. A ce sujet, les auteurs du rapport portant sur : « La coopération dans le secteur de l'éducation de base avec les pays d'Afrique subsaharienne »⁵⁹ établissent un lien direct entre le maintien du français, langue étrangère, comme langue d'apprentissage et le rendement faible de l'éducation formelle. Ils établissent ce lien de cause à effet dans les termes suivants : « En Afrique subsaharienne en effet, plus du quart des élèves du primaire sont des redoublants. Des études récentes montrent que ce très faible rendement interne des écoles publiques provient en partie de la difficulté pour les enfants d'apprendre le français en même temps que les apprentissages fondamentaux (lire, écrire, compter). Le maintien durant des années du français non seulement comme langue des élites nationales mais aussi comme langue d'apprentissage systématique dès les premières années de scolarité a fragilisé la scolarisation en Afrique francophone. (Commission coopération et développement, *Les langues des apprentissages, bilan d'une séance plénière du groupe éducation-formation*, Paris, juin 1998). » (Rapport, 2001, p. 21).

L'enseignement plurilingue alliant langues autochtones et langues étrangères, y compris la langue de l'ancien colonisateur, est bien le système à mettre en place par l'Etat s'il est réellement soucieux de réaliser le droit de sa population à l'éducation. C'est le lieu de rappeler que le droit à l'éducation ne s'arrête pas à l'apprentissage d'une langue de communication internationale. Il comprend un programme à la fois plus prosaïque et plus ambitieux. Après avoir posé le droit pour tout enfant à l'éducation, la charte africaine pour le

⁵⁹ Rapport du Haut conseil de la coopération internationale, République française, remis au premier ministre Rapport du groupe de travail présidé par Gabriel Cohn-Bendit, adopté en assemblée plénière le 8 octobre 2001

droit et le bien-être de l'enfant définit comment il faut comprendre ce droit :

« 2. L'éducation de l'enfant vise à :

(a) promouvoir et développer la personnalité de l'enfant, ses talents ainsi que ses capacités mentales et physiques jusqu'à leur plein épanouissement ;

(b) encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment de ceux qui sont énoncés dans les dispositions des divers instruments africains relatifs aux droits de l'homme et des peuples et dans les déclarations et conventions internationales sur les droits de l'homme ;

(c) la préservation et le renforcement des valeurs morales, traditionnelles et culturelles africaines positives ;

(d) préparer l'enfant à mener une vie responsable dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de tolérance, de dialogue, de respect mutuel et d'amitié entre les peuples, et entre les groupes ethniques, les tribus et les communautés religieuses ;

(e) préserver l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale ;

(f) promouvoir et instaurer l'unité et la solidarité africaines ;

(g) susciter le respect pour l'environnement et les ressources naturelles ;

(h) promouvoir la compréhension des soins de santé primaires par l'enfant. » (Article 11, charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant).

En quoi « l'école sénégalaise » respecte-t-elle le droit à l'éducation de l'enfant tel que défini par la charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant ? En quoi l'accent mis sur l'apprentissage du français, à grand renfort de moyens humains et matériels, permet-il à l'enfant de développer sa personnalité, ses talents ainsi que ses capacités mentales et physiques jusqu'à leur plein épanouissement ? En quoi le français l'éduque-t-il à la préservation et au renforcement des valeurs morales, traditionnelles et culturelles africaines positives ? En quoi l'enseignement dans cette langue exclusivement le prépare-t-il à appréhender de manière responsable une société libre, dans un esprit de compréhension, de tolérance, de dialogue, de respect mutuel et

Droit et langues au Sénégal

d'amitié entre les peuples, et entre les groupes ethniques, les tribus et les communautés religieuses ?

L'échec du système éducatif hérité de la colonisation n'est évidemment pas passée inaperçu auprès des acteurs du système. En janvier 1981 (25-28 janvier 1981 à Dakar), les personnes et organisations impliquées dans le processus éducatif (dont le puissant syndicat enseignant, le S.U.D.E.S.) participent aux Etats généraux de l'éducation et de la formation (E.G.E.F.) convoqués par le tout nouveau deuxième président de la République du Sénégal, Abdou Diouf. La rencontre et ses objectifs sont présentés de la manière suivante par Omar Daff : « Cette grande rencontre nationale devait procéder à une remise en question de tout le système éducatif sénégalais afin de mieux l'adapter aux besoins d'une « école nouvelle nationale, démocratique et populaire » parce que le système éducatif calqué sur le modèle français, n'est plus adapté aux besoins de développement du pays. Un nouveau système éducatif national (fondé sur les réalités sénégalaises et africaines), démocratique (accordant des chances égales à tous devant l'éducation) et populaire (rompant avec les pratiques élitistes de la sélection élimination) devait être mis en place par une commission nationale de réforme (C.N.R.E.F.) qui était chargée de finaliser les travaux des E.G.E.F. » (Daff, 1996, p. 145).

La question de la pertinence de la primauté de l'enseignement du français et de l'absence corrélatrice des langues nationales dans le système éducatif national devait nécessairement être posée, compte tenu des constats faits et des objectifs assignés à l'école sénégalaise par les E.G.E.F. A quel type de proposition de stratégie linguistique ont abouti ces Etats généraux ? Omar Daff en donne le résumé suivant : « C'est dans ce contexte de refonte générale que la méthode d'apprentissage du français, le PPF, a été supprimée et on a enregistré une recommandation « ferme » pour la promotion des langues nationales comme langues d'enseignement dans tout le cursus scolaire. Si les conclusions de la C.N.R.E.F. étaient appliquées, on assisterait au Sénégal à une nouvelle redistribution des fonctions des langues qui se résumerait à une triglossie : « langue du milieu, qui

véhicule les valeurs culturelles. et aide au développement cognitif de l'enfant, langue d'unification nationale, destinée à promouvoir la conscience nationale, et langue étrangère, pour les besoins de la communication interafricaine et internationale. » (O. Ka, 1993⁶⁰). « Le wolof serait alors la langue d'unification nationale et le français la langue étrangère » (Daff, 1996, p. 145).

Suivant les informations données par Gerti Hesseling, l'enseignement en français et dans les langues nationales n'a été prévu que pour le cycle primaire (Hesseling, 1985, p. 358). Il semble qu'il y ait là une conséquence du mythe exposé plus haut de l'impossibilité voire de la perte de temps que constituerait toute entreprise de traduction en langues nationales du vocabulaire des sciences et techniques. Pour rattraper le temps perdu et compte tenu des besoins en formation scientifique, il est impératif de commencer, sans plus attendre, à produire des manuels ou fascicules bilingues, page à page, langue de l'ancien colonisateur/langue nationale majoritaire du pays ou de la province (du niveau du secondaire, de la sixième à la terminale), et instaurer parallèlement, des écoles secondaires et techniques bilingues, langue européenne/langue africaine, (selon le système de toutes les écoles bilingues). Ainsi disposerait-on rapidement, au bout de quatre ans (fin premier cycle) et au bout de sept ans (fin second cycle) de cadres moyens bilingues pour l'enseignement primaire, pour l'administration et pour l'économie⁶¹ (Diop-Maes, 2007, 243-252).

Il faut également signaler que les types de langues sélectionnées par les E.G.E.F. buttent pour l'une d'entre elles à une objection exposée plus haut : le mythe de la langue d'unification nationale. Il

⁶⁰ "Une nouvelle place pour le français au Sénégal" in *French Review*, vol. 67, n° 2, printed in USA.

⁶¹ Des spécialistes pensent qu'une initiation des élèves sortant des actuels CM2, et des professeurs du secondaire, à l'écriture de leur langue en caractères latins, ne prendrait pas plus d'un mois, peut-être deux (La Finlande, ex-colonie suédoise et qui a si bien réussi, avait créé une école secondaire en finnois 7 ans avant de fonder les écoles primaires finnoises). (Diop-Maes, 2007).

Droit et langues au Sénégal

faudrait donc revoir l'approche de l'enseignement multilingue en remplaçant la « langue d'unification nationale » par une langue nationale choisie en tenant compte de la décentralisation et du transfert de compétences aux autorités locales. Les pouvoirs publics pourraient aussi s'inspirer du système d'enseignement multilingue déjà mis en place dans les écoles communautaires de base, d'autant que cela leur permet d'offrir un type d'enseignement qui respecte et réalise le droit à l'éducation tel que défini dans la charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. En effet, selon le rapport du Haut conseil de la coopération internationale de la République française :

« Des études de cas menées au Sénégal, au Mali, au Togo démontrent que la scolarisation des enfants dans les écoles non formelles, les seules accessibles, conduit à des progrès dans la vie quotidienne et l'agro-économie locale (Jacques Marchand, *Les écoles communautaires – Mali, Sénégal, Togo*, IPE, novembre 2000). Les enfants scolarisés selon des pédagogies adaptées à leur environnement, reconnaissent les maladies des animaux, répètent des gestes quotidiens d'hygiène et rendent leurs villages plus salubres par des actions simples. Les 9-15 ans s'initient à la contraception et reçoivent des notions de base essentielles en matière de santé sexuelle. L'accès à la santé de base, à l'hygiène et à une agriculture améliorée est globalement facilité par l'accès à l'école. » (Rapport, 2001, p. 19-20).

Les écoles communautaires de base (ECB) font partie du système non formel d'éducation. Elles ont été établies, au début des années quatre-vingt-dix, avec des fonds privés (cotisation mensuelle des parents⁶² et appui d'ONG) en réaction à l'incapacité récurrente de l'école publique, l'école formelle, d'atteindre ses objectifs d'éducation pour tous, notamment en zone rurale. Les ECB se caractérisent par une offre de formation pour un cycle complet d'éducation à

⁶² « Les caractéristiques du système non formel sont paradoxales ; ces écoles alternatives sont créées pour accueillir des publics pauvres non scolarisés, laissés-pour-compte d'une offre publique défaillante, et ce sont ces mêmes exclus qui contribuent souvent au financement du dispositif. » Rapport Haut conseil de la coopération internationale, 2001, p. 8.

dominante pratique et pré-professionnalisante en langues nationales et en français. Les ECB prennent en charge des enfants non scolarisés ou déscolarisés très tôt en tenant compte des facteurs culturels qui mènent les enfants à l'échec dans le système de l'éducation formelle ou à leur non scolarisation. Elles favorisent l'insertion des jeunes dans leur environnement, qu'il soit urbain ou rural, et la facilitation des apprentissages centrés sur les savoirs de base et l'enseignement multilingue (Rapport, 2001, p. 6-7).

Les ECB sont une mine d'enseignement quant aux orientations qu'une éducation nationale performante devrait consacrer. Ainsi, une série d'innovations majeures sont à l'actif des ECB, parmi lesquelles : une pédagogie adaptée à l'environnement économique et social des apprenants, l'acquisition des savoirs instrumentaux, des activités pratiques susceptibles de déboucher pour les jeunes sur une activité génératrice de revenus dans le village, l'utilisation systématique et généralisée des langues autochtones comme langue d'enseignement⁶³, l'apprentissage secondaire de la langue officielle, l'association du secteur privé aux activités de l'établissement pour la mise en place de micro-projets générateurs de revenus, la mobilisation des savoir-faire locaux encouragés à venir à l'école partager leur expérience avec les apprenants⁶⁴ (ce partage n'est possible que parce qu'il se fait dans la langue du milieu, les artisans et les autres porteurs de savoirs traditionnels ne sont ainsi plus ces « bibliothèques qui brûlent » à leur mort faute d'avoir pu transmettre leur savoir, pour reprendre la

⁶³ C'est peut-être la mise en avant des langues autochtones et corrélativement la place seconde du français dans les ECB qui explique le constat suivant : « La coopération publique française au sein du partenariat franco-sénégalais met en jeu des montants considérables mais reflète une prise en compte négligeable du secteur éducatif non formel (le plan décennal n'accorde que 1 % de son budget à l'appui de ces initiatives). » Rapport Haut conseil de la coopération internationale, 2001, p. 27).

⁶⁴ « La troisième forme de pédagogie novatrice consiste en une mobilisation des personnes ressources locales sur l'intérêt de mettre leur expérience au service des jeunes du village. » Rapport Haut conseil de la coopération internationale, 2001, p. 8.

Droit et langues au Sénégal

formule de Hampaté Ba). Les atouts de l'ECB tiennent également aux éléments suivants :

« Bien que difficile à définir précisément, tant les formes qu'elle revêt sont différentes, l'éducation non formelle tire ses origines de pratiques spontanées et du savoir-faire des populations et se différencie de l'éducation formelle par sa capacité à scolariser, sans qu'il s'agisse nécessairement d'une scolarisation au rabais, une masse importante d'enfants et par son caractère démocratique. C'est d'elle aussi que dépend pour l'essentiel l'alphabétisation des adultes et notamment celle des femmes dont il faut rappeler l'incidence positive sur l'éducation des enfants. La poussée démographique et l'importance de l'analphabétisme dans les pays d'Afrique subsaharienne confèrent ainsi au secteur éducatif non formel un rôle clef. » (Rapport, 2001, p. 21-22).

Peut-on encore au vu des études et statistiques énoncées contester le bien-fondé de cette réflexion, de simple bon sens ? « On allègue souvent que la masse est inculte et ne sait pas lire : il est plus facile de lui enseigner un alphabet qu'une langue étrangère. » (Diop (a), 1974, 37). Au vu de ce qui précède, peut-on considérer comme exact le fait de qualifier de mythe et d'épouvantail commode servant de prétexte à l'inaction le coût prohibitif d'une politique d'enseignement multilingue ? Quand bien même les coûts seraient élevés, ils seraient compensés par les gains constitués par la baisse du taux d'abandons scolaires et de redoublement, sans compter tous les avantages consécutifs à un enseignement multilingue adapté au milieu socio-culturel. Tout en encourageant fermement les Etats multilingues à développer ce type d'enseignement, le rapport sur le développement du PNUD n'occulte pas les difficultés pratiques de mise en œuvre, il les expose ainsi :

« La scolarisation bilingue peut se heurter à des perceptions défavorables, à des problèmes de transition de la première vers la deuxième langue, et à des systèmes de suivi, d'évaluation et d'assistance insuffisants. Mais la plupart de ces problèmes sont liés à une mauvaise planification et au manque d'ajustement des programmes, de l'enseignement, de la formation et de la promotion

de l'utilisation de la langue dans les sphères officielles et publiques » (Rapport PNUD 2004, p. 61-62).

Toutefois le même rapport met en lumière les considérables avantages que procure la scolarisation bilingue : « Une fois ces conditions réunies, les stratégies bilingues améliorent l'apprentissage, contribuent à une identité multiculturelle et ont un effet transformateur sur la société. Puisque la connaissance des langues occidentales est souvent un moyen de gravir l'échelle sociale, l'objectif n'est pas d'éliminer les langues occidentales, ce qui rétrécirait les choix et l'accès au savoir international. Le but est de donner aux langues locales un statut égal ou supérieur. Cela réduirait le lourd fardeau des redoublements et des abandons scolaires et renforcerait ainsi les compétences humaines. » (Rapport PNUD 2004, p. 61-62).

L'Inde a développé une expérience en matière d'éducation multilingue que le rapport du PNUD résume de la sorte : « Depuis quarante ans, elle applique une « formule trilingue » en vertu de laquelle chaque enfant reçoit un enseignement dans la langue officielle de l'État (le bengali au Bengale occidental par exemple), avec les deux langues officielles nationales (anglais et hindou), comme deuxième et troisième langues. » (Rapport PNUD, 2004, p. 61-62).

*

**

Pour éviter de faire face à leurs obligations de respect et de promotion des droits humains de leur population, les autorités gouvernementales sont souvent tentées de mettre en avant des considérations de coût, incompatibles avec les ressources d'un Etat en développement, ou des arguments tirés d'un prétendu respect des valeurs culturelles de la société. Face au respect des droits linguistiques de la population c'est l'argument coût qui est mis en avant ainsi que l'argument de la multiplicité irréductible des langues africaines, allié à leur pauvreté lexicologique et au caractère tellement plus simple, économique et pratique d'utiliser la langue de l'ancien colonisateur, langue de communication internationale, support

éprouvé des sciences et des techniques. Le but de l'article a été de démonter chacun de ces arguments en ne faisant pas seulement référence au droit, à la constitution, aux conventions signées et ratifiées par l'Etat du Sénégal, mais en faisant également appel aux études menées par des spécialistes et aux statistiques qui démontrent l'inanité des arguments qui s'opposent à faire des langues africaines les langues de l'administration, de l'enseignement et de la justice dans les Etats africains.

Les dirigeants sénégalais ont montré leur attachement à la langue française et à la francophonie, il est temps qu'ils démontrent un attachement similaire aux langues africaines et aux droits linguistiques de leur population. Le statut privilégié du français au Sénégal ne s'explique que par le fait qu'il s'agit d'un héritage colonial non remis en cause jusqu'ici par les élites dirigeantes. En cette année de fête de nos indépendances africaines il est temps que cela cesse. La lucidité intellectuelle et la pensée créatrice si nécessaires pour relever le défi du développement durable ne pourront voir le jour tant que la République du Sénégal, indépendante et souveraine, continuera à imposer à des générations de Sénégalais et de Sénégalaises de n'apprendre et de ne penser le monde, la philosophie, le droit, les sciences et les techniques que dans une seule langue : le français.

BIBLIOGRAPHIE

- BÂ Amadou Hampaté, (1972), *Aspects de la civilisation africaine, Présence africaine*, Paris
- BOIVIN Michelle, (1997), « La féminisation du discours : le pourquoi », *RFD/Canadian Journal Women and Law*, Vol. 9, p. 235-268.
- BOULAD-AYOUB Josiane, (2005), *L'Abbé Grégoire, apologiste de la République*, Honoré Mercier, Éditeur, Paris, 256 pp, disponible sur le site :
http://classiques.uqac.ca/contemporains/boulad_ajoub_josiane/abbe_gregoire/Abbe_Gregoire.pdf (dernière visite le 26 août 2010).
- CAMARA Fatou Kiné, « Compte rendu complet du projet KYR (Know Your Rights! : Connais tes droits) : http://alma.matrix.msu.edu/wp-content/uploads/2009/03/profcamara_sreport.pdf (dernière visite le 26 août 2010).
- CHOUDHRY Amitav, (1996), « Planification linguistique dans une société plurielle : le cas de l'Inde, www.bibliotheque.refer.org/livre61/l6100.pdf , in *Les Politiques linguistiques mythes et réalités*, sous la direction de Caroline Juillard et Jean-Louis Calvet. Edition AUPELF-UREF, FMA, p. 127-142.
- CISSE Mamadou, (2005), « Langues, Etat et société au Sénégal », revue électronique internationale de science du langage, *Sudlangues*, n° 5, p. 104-105, disponible sur le site : <http://www.sudlangues.sn/IMG/pdf/doc-109.pdf> (dernière visite le 16 août 2010).
- CISSE Y. T. ET SAGOT-DUFAUVROUX J.L., (2003), *La charte du Mandé et autres traditions du Mali*, Albin Michel, Paris.
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Journal officiel* du 18 juin 1999, p. 8964, *Recueil*, p. 71, disponible sur le site : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html> (dernière visite le 16 août 2010).
- CREDILA, (2007), Centre de recherche, d'étude et de documentation sur les institutions et les législations africaines, *Textes constitutionnels*

Droit et langues au Sénégal

du Sénégal du 24 janvier 1959 au 15 mai 2007, Collection du CREDILA, XXIII, Dakar.

- DAFF Moussa, (1996), « Situation et représentations du français au Sénégal », in *Les Politiques linguistiques mythes et réalités*, sous la direction de Caroline Juillard et Jean-Louis Calvet. Edition AUPELF-UREF, FMA, p. 143-148.

- DIOP, Cheikh Anta (a), (1974), *Les Fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique Noire*, Présence Africaine, 1^{ère} édition 1960, Paris (édition revue et corrigée).

- DIOP, Cheikh Anta (b), (1974), *Nations nègres et culture*, tome II, Présence africaine, Paris (3^{ème} édition).

- DIOP, Cheikh Anta, « Quand pourra-t-on parler d'une renaissance africaine ? » in la revue *Le Musée vivant*, n° spécial 36-37, novembre 1948, p. 57-65.

- DIOP, Cheikh Anta, (1975), « Comment enraciner la science en Afrique : exemple walaf (Sénégal) », in *Bulletin de l'Ifan*, série B, tome XXXVII, 1, p. 154-233.

- DIOP-MAES Louise-Marie, (2007), « Stratégie pour l'utilisation dans l'enseignement et dans l'administration des principales langues parlées ou comprises par les habitants – Institution d'un système éducatif rationnel et fonctionnel », *Actes du Colloque de Bamako 23-25 janvier 2007*, « Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique », IRG, p. 243-252.

- DOMENICHELLI Luisa, (1999), « Comparaisons entre les stratégies linguistiques de Belgique et du Canada » dans *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, vol. II, n° 2, Montréal, Université McGill, p. 125-145, disponible sur le site : <http://www.revueglobe.uqam.ca/Fichiers/Domenichelli%20corr.pdf> (dernière visite 14 août 2010).

- ENCREVE Pierre, (2005), « A propos des droits linguistiques de l'homme et du citoyen », Conférence donnée le 16 décembre 2005 à l'EHESS (Ecole des hautes études en sciences sociales), Paris, disponible sur le site gouvernemental de la DGLFLF (délégation générale à la langue française et aux langues de France):

www.dglf.culture.gouv.fr/lgfrance/LSFconfEncreve.pdf (dernière visite le 11 août 2010).

- FALL Ismaila Madior, (2007), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, Crédila, Crepos, Dakar 2007.

- HESSELING Gerti, (1985), *Histoire politique du Sénégal*, Karthala, Paris.

- KA, Fary Silate, (2003), « Langues nationales, éducation, développement durable : le défi », in *Penser la francophonie – Concepts, actions et outils linguistiques*, bibliothèque en ligne de l'AUF : <http://www.bibliotheque.refer.org/biblio/chapitres.php?numpubli=244> (dernière visite le 28 août 2010).

- KONATE Moussa, (2010), *L'Afrique noire est-elle maudite ?*, Préface d'Erik Orsenna, Fayard, Paris.

- LE POURHIET Anne-Marie, (2001), « Langue(s) et constitution(s) », *Raisons politiques* 2/2001 (n° 2), p. 207-215.

- LECLERC Jacques, (2010), L'aménagement linguistique dans le monde, site web : <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/index.html> ; Sénégal : <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/senegal.htm>, Dernière mise à jour : 20 avril 2010.

- MATSUURA Koïchiro, (2008), allocution à l'occasion de la conférence internationale UNESCO/ONU sur le thème « Mondialisation et langues – Mettre à profit notre riche patrimoine » Université des Nations Unies (UNU), Tokyo, le 27 août 2008 (disponible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162992f.pdf>, dernière visite le 16 août 2010).

- NDAMBA Josué, (1996) « Préalables à l'élaboration des politiques linguistiques en Afrique noire », in *Les Politiques linguistiques mythes et réalités*, sous la direction de Caroline Juillard et Jean-Louis Calvet. Edition AUPELF-UREF, FMA, p. 265-270.

- NDIAYE Salif, et AYAD Mohamed, (2005), *Enquête Démographique et de Santé au Sénégal 2005*. Calverton, Maryland, USA : Centre de recherche pour le développement humain [Sénégal] et ORC Macro.

- OUEDRAOGO Albert, (2004), « Langues nationales et langue officielle à travers la chorale de Kongoussi » , Actes du colloque international *Développement durable : leçons et perspectives* du 1^{er} au 4 juin 2004 à Ouagadougou.- Organisation internationale de la francophonie.
- Rapport du Haut conseil de la coopération internationale de la République française, (2001), « La coopération dans le secteur de l'éducation de base avec les pays d'Afrique subsaharienne » Rapport du groupe de travail présidé par Gabriel Cohn-Bendit, adopté en assemblée plénière le 8 octobre 2001.
- Rapport mondial sur le développement humain, (2004), UNDP, Rapport disponible sur le site de l'UNDP : hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rmdh2004/ (dernière visite le 16 août 2010).
- *Références 2006, La langue française dans le monde*, Délégation générale à la langue française et aux langues de France, <http://www.dglf.culture.gouv.fr/publications/francais-monde.pdf> (dernière visite le 11 août 2010).
- SY Seydou Madani, (2009), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008*, éditions Iroko – Karthala – Crépos, Yaoundé, Dakar, Paris.
- YAÏ Olabiyi Babalola Joseph, (2008), allocution à la conférence internationale sur le thème « Mondialisation et langues - mettre à profit notre riche patrimoine », UNESCO et Université des Nations unies, Tokyo (Japon) les 27 et 28 août 2008 (disponible sur le site : <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001629/162992f.pdf>, (dernière visite le 26 août 2010)

**CONFLICTUALITE DES POUVOIRS ET FRAGILISATION DE
L'ETAT EN AFRIQUE FRANCOPHONE : ESSAI
D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE**

**par Amadou Sarr Diop,
docteur d'Etat ès lettres en sociologie,
Faculté des sciences et technologies de l'éducation
et de la formation de l'Université
Cheikh Anta Diop de Dakar**

La plupart des paradigmes africanistes des sciences sociales s'accordent sur l'idée que l'échec de l'Etat postcolonial en Afrique est allogène aux crises structurelles vécues par les Etats africains au double plan économique et politique. La survivance de modes de structuration des sociétés africaines précoloniales (pluri-ethnicité) et d'ankyloses identitaires en déphasage avec les notions fondatrices de l'Etat moderne (la personne morale, la règle de portée générale et impersonnelle et la démocratie majoritaire), n'est pas suffisamment prise en compte dans l'analyse de la dialectique Etat et pouvoirs en Afrique. Or, une mise en évidence des formations sociales de l'époque précoloniale permet une meilleure intelligibilité des processus d'engendrement des conflits et des problèmes de légitimité auxquels les Etats africains se trouvent confrontés. D'où le caractère impératif d'une redéfinition des grilles d'approche sur les rapports Etat et pouvoirs en Afrique, en tenant compte des variables historiques,

culturelles, socio-anthropologiques qui ont joué un rôle important dans la constitution et le fonctionnement des Etats durant la période précoloniale. C'est justement l'objet de notre communication visant à introduire, dans l'analyse de la dialectique Etats et pouvoirs, « les modes de socialisation politiques « informels » présents dans les sociétés africaines » (Darbon, 2003 : 103) afin de rendre compte de la spécificité des « formes de l'énonciation du politique » en Afrique. Notre approche s'inscrit dans le registre analytique de la sociologie politique, définie comme étant une sociologie des pouvoirs, une sociologie des processus de structuration des pouvoirs et de leurs modes de détermination à travers les logiques d'acteurs et les rapports de force.

I - Etat et pouvoirs en Afrique : un lien problématique

Dans la sociologie des relations internationales, les partisans du paradigme transnationaliste, à l'image de Nye, de Rosenau, de Badie, de Senarclens, soutiennent, dans une rhétorique globalisante, le déclin de l'Etat du fait du basculement du pouvoir vers les acteurs non étatiques. Cependant, l'érosion de l'Etat ainsi affirmée par les théoriciens de ce paradigme ne découle pas forcément des nouveaux mécanismes de régulation de la gouvernance de la mondialisation. Selon les contextes, d'autres facteurs sont autant ou parfois plus déterminants que la prééminence des acteurs non étatiques. Dans le contexte africain, l'érosion de l'Etat est d'abord un problème endogène, elle est la conséquence logique de la délimitation arbitraire de frontières étatiques anachroniques par rapport aux territoires sociologiques, pour ne pas dire ethniques ou tribaux. Les crises économiques et politiques et le nouveau contexte de la globalisation n'ont fait que jouer un rôle amplificateur du déclin du pouvoir de l'Etat en Afrique.

Certes, toute méthode d'approche qui s'inscrit dans la « globalisation continentale » ou sous-régionale, pour analyser les situations en Afrique, peut être l'objet de critiques sérieuses. Emettre une telle idée vise à rappeler que le thème retenu pour ce colloque, « Pouvoirs et Etats en Afrique francophone », ne doit pas nous faire

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

oublier la diversité des Afriques. L'Afrique n'est pas une, elle est plurielle dans sa diversité géographique, sociologique, ethnique, tribale, culturelle, linguistique, politique... Elle est même plurielle du point de vue des expériences coloniales vécues. Il y a une pluralité des Afriques, avec des aires sociales et spatiales qui ne reproduisent pas dans une dynamique homogène ni les mêmes types de pouvoirs, ni les mêmes rapports Etats et pouvoirs à l'intérieur des différents Etats. Si les mêmes logiques sont sous jacentes aux rapports Etats et pouvoirs dans la quasi-totalité des Etats, les formes dans lesquelles celles-ci se manifestent présentent des spécificités à l'intérieur des Etats qui ne déclinent ni les mêmes constructions identitaires ni les mêmes configurations sociologiques. Cette précision a le mérite de montrer le lien problématique qui subsiste entre les rapports Etats et pouvoirs en Afrique par acteurs et logiques interposés. Dans leurs rapports au pouvoir, certains acteurs communautaires, associés dans la gestion du politique ou le partage de leurs ressources, mettent en scène des stratégies de collaboration. D'autres, en revanche, qui en sont exclus, adoptent des logiques conflictuelles. C'est tout un processus complexe de positionnement et de repositionnement, avec des facettes multiples, qui est ainsi décliné dont l'éclairage passe par une prise en charge de la longue marche dans la construction de l'Etat en Afrique de la période précoloniale à la période postcoloniale en passant par « la parenthèse coloniale ».

II - Crise de l'Etat et crise du développement en Afrique

Dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, l'échec du développement et l'échec de l'Etat sont intimement liés. Le sociologue Jean-Marc Éla le souligne à juste titre : «La crise de l'État et la crise du développement sont inséparables en Afrique noire, il faut éviter de sortir l'État de la société » (1990 : 17). C'est au niveau de ce double échec qu'il nous faut situer les multiples crises qui frappent les Etats africains. Avec l'avènement des politiques d'ajustement structurel, disparaît dans la conscience du citoyen africain l'espoir de voir les structures étatiques des pays africains assurer un développement pour le continent. Le double échec sur le plan politique et socio-

économique, corrélé aux dysfonctionnements et à la structuration anachronique des Etats en Afrique, est à l'origine de ce désespoir. La strate historique datant des années 1960 à nos jours, communément appelée la période post-coloniale de l'histoire africaine, représente dans l'évolution historique des sociétés africaines la longue et impossible marche vers le développement et le progrès. Elle représente pratiquement une période de crise dans l'histoire sociale, économique et politique des sociétés africaines : crise d'une modernité en construction, crise du projet développementaliste et son paradigme occidentaliste, crise de la construction de l'Etat-nation, crise du management de l'Etat, crise de la démocratie, crise de *leadership* etc.

Au plan économique, l'Afrique est réputée être le continent où les politiques de développement n'ont pas du tout débouché sur un décollage économique. Une mise en regard des contraintes structurelles, des déséquilibres macro-économiques et du bilan des politiques d'ajustement structurel, qui ont jalonné l'évolution des politiques de développement en Afrique depuis les années 1960, montre que le développement a échoué en Afrique. L'économie africaine est demeurée une économie de rente où le « processus d'accumulation, comme l'écrit Hugon, n'a pu être enclenché » (Hugon, 2007 : 55). Vue à travers des lunettes macro-économiques, l'Afrique connaît une stagnation à long terme de la productivité et subit des chocs extérieurs induisant de fortes instabilités. Le diagnostic de la situation économique de l'Afrique peut tenir en quelques chiffres. L'Afrique subsaharienne, qui concentre à elle seule 12 % de la population du monde, ne représente que 1,70 % du PIB, 1,7 % des exportations et moins de 1 % de la valeur ajoutée industrielle au niveau mondial. Trente ans après les indépendances, la part des produits primaires dans les exportations est restée autour de 90 %. Le poids de l'Afrique dans le marché mondial est passé de 2,4 % en 1970 à 1 % en 1990. Selon l'indice du développement humain du PNUD, durant la décennie passée, les quinze ou vingt derniers pays sur la liste sont des pays de l'Afrique au sud du Sahara. Le revenu par tête d'habitant est passé de 699 dollars US en 1995 à moins de 350 dollars en 2003. La pauvreté absolue affecte 46 % de la population

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

africaine, c'est-à-dire que presque la moitié de la population de l'Afrique au sud du Sahara dispose pour vivre de moins d'un dollar par jour. L'Afrique est la zone où on connaît le plus haut niveau d'endettement en pourcentage du PIB et celle où la réserve alimentaire connaît une baisse inquiétante. 20 % de la population est affectée et concernée par des conflits de toute sorte, soit en moyenne un Africain sur cinq. Au plan politique, le continent est confronté à une mise en œuvre de la démocratie représentative. Même si les démocraties africaines adoptent les règles institutionnelles, les modes de gouvernement ne respectent pas, du point de vue de leurs modalités de fonctionnement pratique, les règles de jeu du système démocratique.

Cette double crise de l'Etat africain est diversement interprétée ; elle est l'objet de théorisations de la part de chercheurs africains qui ont eu des postures différentes selon les variables explicatives ciblées. Deux paradigmes majeurs dominent ce registre explicatif : le « paradigme de la victimisation » et le paradigme néoculturaliste. Le premier paradigme s'en prend aux facteurs exogènes d'une domination séculaire qui a fini d'hypothéquer l'avenir des sociétés africaines. Dans ce paradigme, l'Afrique est projetée comme un sujet mutilé de l'histoire, victime d'une domination séculaire de puissances extérieures (Amin, 1989 ; 1976). Le second paradigme, incarné par « les théoriciens de l'école de l'intérieur »¹, à l'image de Diakité, Kabou et Manguelle, mobilise un registre analytique qui s'attaque aux faiblesses structurelles des traditions culturelles africaines peu

¹ L'école de l'intérieur désigne une nouvelle génération de penseurs africanistes africains qui situent les problèmes du développement en Afrique à partir des réalités socioculturelles endogènes. Elle rend responsable les Africains de leur situation. Elle est, comme l'affirme Axelle Kabou, « une génération de chercheurs qui entendent non seulement instaurer une tradition autocritique et d'analyse critique, mais aussi œuvrer à la réappropriation de l'intégralité de l'histoire de l'Afrique par les Africains, afin d'identifier des faiblesses structurelles et conceptuelles probablement vieilles de plusieurs siècles et d'y remédier ». Voir A. KABOU, « Quand les Africains critiquent l'Afrique » dans *Le Courrier. Afrique Caraïbes Pacifique-Union européenne*, n° 134, juillet-août 1992, p. 66.

disposées à s'ouvrir au progrès. Selon la ligne de pensée de ce paradigme, la culture ou les cultures africaines, engluées dans le monde de l'ancestralité, représentent le seul lieu où il faut trouver les causes explicatives de la difficile situation du continent africain. C'est au niveau des variables endogènes, comme l'a défendu Axelle Kabou, qu'il faut aller chercher l'échec du développement en Afrique.

Il nous faut sortir de ce débat piégé balançant entre une Afrique engluée dans la tradition néolithique, du monde de l'ancestralité et une Afrique pillée et victime des agressions extérieures. Ces deux postures ne sont pas, pour autant, aussi exclusives dans l'étude des causes explicatives de l'échec du développement en Afrique. Chaque posture fournit un angle d'approche avec une certaine pertinence certes pour rendre compte de la crise du développement en Afrique dont les facteurs explicatifs sont à la fois endogènes et exogènes.

A - L'ambiguïté de l'Etat en Afrique

La sociologie politique analyse l'Etat à la fois comme un produit de la société (un fait social) lié à son histoire, et comme un acteur social, disposant de sa propre histoire. A ce titre, l'Etat moderne a été déterminé par l'histoire occidentale qui l'a vu naître. Dans le contexte européen, l'Etat est consubstantiel à la nation qui en est le versant sociologique. Ce qui établit un lien dialectique entre l'Etat et la nation. Dans ce contexte ainsi décrit, l'Etat correspond à une nation, un peuple, un territoire et éventuellement une idéologie politique. La nation rétroagit en confortant l'Etat. La définition que le dictionnaire *Le petit Larousse* se fait de l'Etat découle de cette forme historique de l'Etat en Europe. Selon Larousse, l'Etat est une « entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé » ; il est « une entité structurée, personnifiant juridiquement une nation dont elle est sensée incarner la souveraineté ». Ces caractéristiques constitutives de l'Etat, comme processus de mutations historiques et maturation sociologique, sont absentes en Afrique. Elles nous renseignent sur le caractère constructif de l'Etat. Elles nous permettent de comprendre que l'Etat n'est pas

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

une structure qu'on plaque. Il est plutôt un système d'interdépendance sociale qui s'établit lentement.

L'Etat postcolonial en Afrique s'est imposé comme transposition du modèle étatique européen fondé sur le droit et sur des valeurs qui épousent les logiques sociales occidentales qui lui donnent corps. Voilà ce qui explique le caractère ambigu de l'Etat en Afrique, ses limites, ses dysfonctionnements, ses difficultés à s'enraciner, à se stabiliser. Cette ambiguïté donne la clé de la conflictualité des pouvoirs, de la fragilisation de l'Etat et ses difficultés à se faire accepter comme pouvoir fédérateur doté d'une légitimité face à des systèmes locaux avec lesquels il entretient des relations conflictuelles. « L'incapacité de l'Etat à impulser, contrôler, prévoir, distribuer, prélever, est particulièrement flagrante au niveau local -un niveau peu connu des experts qui circulent en Afrique- et cette incapacité laisse le champ libre à d'autres modes, informels et multiples, d'organisation » (Olivier de Sardan, 2000 : 13).

Du point de vue historique, les types d'Etats qui existaient en Afrique dans la période pré-coloniale ont été, pour la plupart, « des formations pluri-ethniques » ou pluri-tribales avec des formes d'organisation sociale qui n'offraient pas du tout les conditions d'une formation sociale sur laquelle pouvait s'adosser une organisation étatique homogène, consciente de son identité comme cela s'est réalisée en Europe.

C'est dans la violence et par la « critique des armes » que l'Europe a procédé au traçage des frontières, imposé une nouvelle cartographie du continent noir. « La conséquence de ce recours à la force fut l'imposition d'une culture et d'un mode d'organisation politique et économique dominants à un agglomérat de sociétés subordonnées, désormais rassemblées à l'intérieur de frontières territoriales arbitrairement dessinées » (O'Brien, 1971 : 199). La supériorité de la force est restée la base ultime de la domination coloniale. Mais, si la colonisation a vaincu par la force les Etats précoloniaux, et atténué les rivalités internes, elle n'a pas totalement anéanti les luttes et les conflits identitaires et les luttes inter-ethniques et inter-tribales.

Ces éléments d'analyse, relatifs à l'influence des formations sociales traditionnelles de l'Afrique précoloniale et à l'impact de la colonisation dans la constitution de l'Etat post-colonial, permettent de rendre compte des facteurs explicatifs de l'ambiguïté de l'Etat africain. Ils renseignent, par ailleurs, sur les crises structurelles qui fragilisent le pouvoir central et expliquent les causes de conflictualité des pouvoirs locaux à l'intérieur des Etats. Les Etats africains postcoloniaux ont été délimités en fonction des frontières coloniales arbitrairement tracées sans aucune considération des unités linguistiques, culturelles, ethniques ou religieuses des groupements humains vivant sur les territoires coloniaux. Pour cela, « les Etats africains actuels tirent, comme l'écrit M'bokolo, un nombre significatif de leurs caractéristiques de la colonisation » (1985 : 334).

L'Etat en Afrique souffre de dysfonctionnements dus à sa composition ethnique et identitaire des plus hétérogènes. L'Etat légué par la colonisation s'adosse à une communauté artificiellement constituée de différentes peuplades aux traits pas forcément semblables. Il est une greffe mal réussie au sein de formations sociales diversifiées. Aussi bien dans sa territorialité que dans sa constitutionnalité, l'Etat africain ne semble nullement obéir aux fondements sociologiques et géographiques qui définissent l'Etat-nation. C'est ce qui explique pourquoi la plupart des Etats en Afrique sont plaqués sur des ethnies, des tribus. C'est le cas des Etats dans l'Afrique de l'Ouest où on constate que de « grandes ethnies sont à "cheval" sur plusieurs Etats. On peut citer les cas de la Guinée dont la population est composée par les ethnies Baga, Peuls, Balantè, Soussous, Diakanké, Foulacouda, Konianké, Wassoulounké, Djallonké, Toucouleurs ; le cas du Sénégal composé des ethnies Peuls, Toucouleurs, Wolof, Diola, Sérères, Mandingue ; le cas du Mali regroupant à la fois les Dogon, les Bambara, les Touaregs ; le cas du Bénin composé des Kwa et de Yoruba ; le cas du Burkina-Faso composé des Mossi et des Bobo. Le pays, qui nous révèle dans la région ouest africaine l'exemple le plus significatif, est la Côte-d'Ivoire où cohabitent les Dyula, les Lobi, les Malinké, les Baoulé, les Agni, les Bété, les Dan, etc. Bayart a peut-être raison de montrer que

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

l'État en Afrique n'est pas un État intégral, mais plutôt un « État à polarisations variables » (1989). Ce qui explique « la réappropriation de la sphère étatique par les acteurs lignagers » (Bayart 1989 : 57)). L'hypothèse qui sous tend une telle approche part du fait que chaque acteur dans le jeu politique en Afrique « met à profit la parcelle de ressources politiques qu'il détient afin d'accéder aux ressources économiques qui, en Afrique, sont intimement liées à la proximité (ou non à la distance) du centre redistributeur : l'État » (*idem* : 57).

En définitive, le caractère artificiel et arbitraire du découpage colonial, qui a donné naissance à la balkanisation coloniale et postcoloniale de l'Afrique, est l'une des causes majeures des multiples crises qui agitent le continent. Le sentiment d'appartenance à une nation, se traduisant par une prise de conscience collective, n'est pas fortement vécu par les Africains à l'intérieur des Etats, du fait de leur hétérogénéité ou du manque de cohésion entre entités communautaires, ce qui ne les prédispose pas à une solidarité collective. C'est ainsi que les groupes communautaires ont tendance à rechercher leur identité en dehors de la nation. Ils accordent peu d'importance à leur appartenance à l'Etat, privilégiant plus leurs appartenances identitaires, en se mettant souvent dans une posture de contestation de la légitimité des pouvoirs publics. Sous ce rapport, la recrudescence des conflits entre groupes sociaux sur la base de référents identitaires, à l'intérieur des Etats post-coloniaux, obéissent à des logiques de réactualisation des conflits historiques non résolus.

B - De l'échec de l'Etat africain à l'affirmation de pouvoirs identitaires locaux

L'échec de l'Etat postcolonial est à l'origine de situations conflictuelles, de l'altération du pouvoir central et de sa fragilisation au profit des réseaux de solidarité, de pouvoirs identitaires instrumentalisés par des classes politiques à des fins de conservation ou de conquête du pouvoir politique ou du partage du pouvoir économique, pour ne pas dire du partage des ressources. Beaucoup de pays subissent les conséquences de cet échec. Ils sont en situation de conflits ouverts, voire de guerre civile : République démocratique

du Congo, Côte d'Ivoire, Burundi, Rwanda, Congo Brazzaville, Sénégal, Tchad, Mali, Niger etc. Tous ces pays francophones sont confrontés à des mouvements de rébellion qui défient les pouvoirs centraux.

La simultanéité de ces conflits, en dépit des processus démocratiques, s'explique par la résurgence de facteurs socio-historiques propres aux formations sociales traditionnelles. Les systèmes de relations, les logiques comportementales, qui s'organisent à l'intérieur de ce que l'on appelle dans le jargon anthropologique l'« arène locale », sont des dimensions intrinsèques des réalités sociologiques du pouvoir en Afrique. Ce qui donne, dans le contexte de ces Etats, plusieurs modes de gouvernance locale avec l'émergence de strates de pouvoirs et de légitimités dans les arènes locales dont la coexistence avec le pouvoir central est souvent source de conflits et cause de fragilisation de l'autorité étatique. L'Etat n'est pas, de ce point de vue un Etat-nation dont la légitimité et l'autorité sont reconnues et acceptées dans l'acceptation de ses missions. C'est à ce niveau que l'on ressent le plus le sentiment du caractère extraverti de l'Etat, dépourvu de la substance sociologique qu'est la nation considérée comme le substrat de l'Etat.

III - Appartenances identitaires, logiques de pouvoirs et Etat en Afrique

Dans les contextes sociologiques de la plupart des sociétés africaines, le pouvoir a valeur de symbole, il est une accumulation de liens sociaux, de biens symboliques et matériels dont l'exercice et la jouissance obéissent à une logique communautaire. Cette philosophie du pouvoir associatif des cultures africaines a été utilisée à des fins de manipulation par les élites, expliquant les clivages et les dynamiques conflictuelles entre groupes communautaires dont la prépondérance dans le jeu des pouvoirs a fini de fragiliser le pouvoir étatique confronté à un problème de *leadership*. L'Etat post-colonial en Afrique ne s'est pas totalement investi pour le développement, par la réalisation d'infrastructures économiques et de prise en charge de la demande sociale. La gestion du pouvoir par les élites est le moyen

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

principal d'accumulation et d'enrichissement individuel ainsi que de distribution clientéliste des ressources matérielles et financières. Ce qui conduit d'une part, à des logiques de collaboration pour les groupes identitaires bénéficiaires des prébendes et d'autre part, à des logiques conflictuelles pour ceux qui sont exclus ou marginalisés.

A - L'Etat et la manipulation des ankyloses identitaires

L'Etat-nation n'a jamais été en Afrique une réalité sociologique. Le discours idéologique qu'il a répandu n'a pas développé une conscience citoyenne africaine, ni une conscience fédératrice et unificatrice des particularismes. Il s'est plutôt appuyé sur les identités communautaires dans une perspective de manipulation. Se fondant sur une logique clientéliste à l'égard de certains groupes communautaires, l'Etat post-colonial développe par la même occasion une politique d'exclusion à l'égard d'autres groupes identitaires. Ces derniers sont confinés dans une posture périphérique de l'espace national, exclus ainsi de toute participation à la gestion des affaires du pays. L'autochtonie devient un mode légitime d'énonciation du politique. Souvent, c'est une minorité qui s'empare du pouvoir et s'y maintient par des mécanismes de manipulations entachées de violence. Nous confortons notre point de vue à partir de deux exemples, le vote identitaire et l'ethnicité.

La distribution de l'électorat dans les élections en Afrique, plus précisément dans les Etats francophone, est largement influencée par des sentiments identitaires, de solidarité, d'allégeance au groupe d'appartenance (ethnies, tribus, confréries, religions) et non sur la base d'un projet social, d'un programme de gouvernance. La mobilisation politique devient, par conséquent, un moyen d'expression de l'appartenance identitaire, « reflétant et exacerbant des clivages communautaires, ethno-linguistiques, religieux, territoriaux ». Une telle situation découle du fait que le référentiel en politique dans le contexte des sociétés africaines est prédéterminé par l'appartenance communautaire, ce que j'appellerai le « groupe parental » (*asakan* en wolof), et à un niveau plus vaste une communauté sociologique, définie comme une somme d'individus

liés par une origine tribale, une langue, des croyances ésotériques, ou encore par des intérêts similaires dans une unité articulée. En Afrique, la personne est verticalement enracinée dans sa famille et horizontalement liée à son groupe, à son ethnie, à son village et à son terroir. La préférence exprimée lors du vote serait donc, pour reprendre un concept anthropologique, « un supplément symbolique » dont la fonction essentielle consiste à renforcer « les territoires symboliques » (Ndione, 1991) et les liens de solidarité préexistants à l'intérieur de la communauté d'appartenance.

L'ethnicité est l'une des formes d'expression des plus visibles dans cette logique de manipulation soit à partir du vote identitaire et des *tripatouillages* de la constitution, soit à partir des fraudes électorales massives ou encore par l'exacerbation des particularismes. Ce qui fait dire à Jean François Bayart que l'État en Afrique se maintient par « des réseaux ethniques et clientélistes » (1989). Ainsi, l'ethnicité serait le canal par lequel les individus et les groupes assoient leur capital social qui les met dans une position d'hégémonie dans la gestion et la manipulation du pouvoir en Afrique et dans l'accaparement des ressources. Cette vision identifie l'ethnicité à une idéologie de conquête, d'exercice et de préservation, d'utilisation et de manipulation du pouvoir au profit de groupes sociaux se réclamant d'une même appartenance ethnique. L'ethnicité est un mode de mobilisation politique ; elle obéit à une manipulation du politique sur des bases ethniques, se manifestant par l'ethnisation des oppositions au détriment de la mission régaliennne de l'Etat. Comme le dit Mamadou Diouf, l'ethnie est ici « le site primaire de l'engagement » politique, expliquant en partie la « réappropriation de l'État par les ethnies » (Bayart, 2000) qui se traduit par une empreinte ethnocentrique, patrimonialiste, source d'accaparement de façon privative des moyens de l'Etat. Dans beaucoup d'Etats africains, les responsables politiques se servent, de manière pernicieuse, des clivages ethniques pour la préservation ou la conquête du pouvoir. C'est donc moins le réflexe identitaire ethnique que la manipulation politique qui se trouve être la cause explicative de ces multiples conflits. Aussi bien pour ceux qui administrent que pour les

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

opposants, le sentiment ethnique est en Afrique une fibre sensible dont on se sert en politique. Elle peut prendre, comme le reconnaît Bayart, « une tournure identitaire radicale » (2007) à l'image de ce qui s'est passé dans le génocide rwandais opposant Hutu et Tutsi.

La prééminence des particularismes dans le champ politique et leur manipulation par le pouvoir central développent des réactions conflictuelles qui peuvent connaître plusieurs formes : résistances passives, insurrections périodiques, voire révoltes armées. L'existence des mouvements de résistance connus dans certains pays francophones comme la RDC, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal, le Rwanda, le Burundi découlent de politiques de marginalisation, voire d'exclusions réelles ou perçues comme tel par des segments plus ou moins importants de la population. Ils ont des liens réels avec les incohérences du champ politique et avec sa tendance exclusiviste et discriminatoire. Une analyse des causes des différents conflits montre le rôle décisif des politiques internes de marginalisation de certains groupes ou catégories de population dans l'espace national.

B - Polarisation sociale et conflictualité des pouvoirs : fragilisation de l'Etat

Sous l'effet des crises structurelles, les Etats d'Afrique francophones sont affaiblis, confrontés à une forte polarisation de la société en raison de l'hétérogénéité de la population et de l'absence d'un processus de maturation d'une véritable nation. Cette situation est génératrice de conflits dans la mesure où l'Etat ne parvient pas toujours à régler le problème de la question nationale. La polarisation sociale, due à l'absence de pouvoir fédérateur, se traduit par l'existence de plusieurs identités collectives au sein de la société. Il en résulte une crise de confiance dans l'Etat, « une crise identitaire sur fonds de décomposition institutionnelle et de fractionnement territorial » (Hugon, *idem* : 69) obligeant par conséquent certains acteurs à se référer à des pôles antagonistes et très marqués. La réaffirmation des appartenances identitaires dans l'espace public par les acteurs d'en bas, corrélée à l'instrumentalisation de ces identités

par les dirigeants, est à la base de dynamiques conflictuelles qui se manifestent par pouvoirs locaux interposés. Parmi les nombreux facteurs, qui ont gangrené le continent africain depuis les indépendances et qui ont beaucoup fragilisé les Etats africains, les conflits de type infra-étatique n'ont pas été les moindres. Certes, l'on est tenté de penser que le sentiment d'appartenance à une communauté nationale dépend moins de l'hétérogénéité des populations que de la capacité du projet politique à résoudre les rivalités et les conflits entre les groupes sociaux, religieux ou régionaux.

Ce qui est une vertu dans la logique communautaire, porteuse de solidarité, devient dans la dialectique Etat et pouvoirs un facteur d'indigence. De ce point de vue, la mission de l'Etat était de contrôler, d'orienter les particularismes pour fédérer les consciences identitaires en une commune volonté de vie commune, afin d'éviter que les référents culturels symboliques soient réactualisés à des fins de positionnement dans les rapports aux pouvoirs. Car, ces référents identitaires ne sont pas en Afrique réductibles à la conscience d'appartenir à une même nation. L'absence de cette dynamique fédératrice justifie le fait que l'Etat africain post-colonial soit « un enjeu de coalitions au pouvoir » (Hugon, *idem* : 45). Il est ainsi confronté à des réseaux de pouvoirs qui impactent considérablement sur son autorité et sa capacité à s'ériger en force légitime capable d'engendrer une conscience nationale.

L'extranéité de l'Etat africain, coupé de ses fondements sociologiques, fragilise sa centralité dans le champ du pouvoir, offrant ainsi aux groupes communautaires la possibilité d'imposer l'organisation de leur groupe identitaire, de leur ethnie au modèle d'organisation de l'Etat. Les dynamiques d'expression des pouvoirs locaux révèlent des positionnements et des luttes d'influence de groupes communautaires qui essaient chacun de conquérir des « espaces de pouvoir ». Ce qui provoque des situations de concurrence, de conflictualité qui ont participé à l'effacement du rôle institutionnel de l'Etat. Les exemples du Rwanda comme du Burundi sont édifiants pour mettre en évidence le caractère irrationnel des

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

constructions idéologiques sur lesquelles sont fondées les considérations du sentiment particulariste telles que « la taille, la grandeur et l'épaisseur des narines, la forme du visage ». C'est aussi sur cette base que s'est construite, ce que l'on a appelé en Côte d'Ivoire, la politique « d'ivoirité » dont les conséquences ont fini par diviser les ethnies sénoufo et malinkés du Nord musulman et les Bétés et les Baoulés du Sud chrétien.

*

* *

La dialectique Etat et pouvoirs se joue dans une relation élémentaire qui « suppose une division entre gouvernants et sujets dont les rôles sont respectivement de commander et d'obéir sous la sanction de la contrainte » (Hugon, *idem* : 45). Transposé dans le contexte de l'Afrique, ce postulat n'est pas forcément évident. L'explication tient au fait que l'Etat moderne en Afrique a des difficultés à se faire accepter comme organe fédérateur et régulateur de l'espace public. Tel est l'axe nodal du débat tel que nous l'avons compris sous un angle sociologique. En définitive, les dysfonctionnements repérés dans la gouvernance de l'Etat africain s'expliquent par la coexistence, en son sein, de deux héritages aux dynamiques contradictoires. Il y a l'héritage colonial qui a reproduit dans l'espace des colonies un modèle étatique d'inspiration occidentale autour d'un pouvoir central avec une administration rationalisée selon le principe bureaucratique. Il y a, ensuite, l'héritage précolonial, essentiellement basé sur la prééminence des pouvoirs locaux avec leurs logiques ethniques, lignagères qui maintiennent et entretiennent des réseaux de solidarité en dehors ou contre le pouvoir central de l'Etat. Ce qui explique en partie le caractère original et complexe des conflits qui affectent aujourd'hui le continent africain, des conflits qui tranchent avec des guerres dites conventionnelles. Faut-il tuer les ankyloses identitaires (sans tuer les identités) par ce que l'on appelle une dépolitisation des particularismes identitaires au profit de la construction des nations

Amadou Sarr Diop

africaines modernes à partir des fondements sociologiques des sociétés africaines ?

Conflictualité des pouvoirs et fragilisation des pouvoirs

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN S., 1976, *L'impérialisme et le développement inégal*, Paris, Minuit.
- AMIN S., 1989, *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-Monde*, Paris, L'Harmattan.
- BAYART J.F., 1989, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BAYARD J.F., 2000, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.
- COULON C., 1990, « Politique africaine », *Afrique contemporaine*, n° 39.
- DARBON. D., 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées en Afrique ? entre routine apolitique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'Administration publique*, décembre, n° 102-103.
- DIAKITE T., 1966, *L'Afrique malade d'elle-même*, Paris, Karthala.
- ÉLA J.M., 1990, *Quand l'État pénètre en brousse. Les ripostes paysannes à la crise*, Paris, Karthala.
- HUGON Ph., 1992, « Trente de pensée africaniste sur le développement », in *Afrique contemporaine*, n° 164, p. 211-223.
- HUGON Ph., 2007, *Géopolitique de l'Afrique*, Armand Colin.
- KABOU A., 1991, *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan.
- MANGUELLE D.E., 1994, « De l'ajustement à l'ajustement culturel : la seule solution pour l'Afrique », *Bulletin DPMN*, n° 2, p. 32-45.
- MBOKOLO F., 1985, *Au cœur de l'ethnie : ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, la Découverte.
- N'DIONE E., 1994, *Réinventer le présent. Quelques jalons pour l'action*, Dakar, Enda Graf Sahel.
- O'BRIEN D.C., 1971, « La politique coloniale au Sénégal », *Sociologie de l'impérialisme*, Abdel Malek (sous la direction de), Paris, Anthropos, p. 199-197.
- OLIVIER DE SARDAN J.P., 2000, *Le Monde diplomatique*, février, p. 12-13.

LES COUPS D'ETAT EN AFRIQUE ENTRE LEGALITE ET LEGITIMITE

par Babacar Gueye,
professeur à la Faculté des sciences juridiques et politiques
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Le 18 février 2010, un coup d'Etat militaire a mis un terme au règne de Mamadou Tandja au Niger qui voulait se maintenir au pouvoir en violation manifeste de la constitution nigérienne et contre la volonté du peuple nigérien.

Au début des années quatre vingt dix pourtant, l'entrée de l'Afrique dans le train de la démocratie sous l'influence d'évènements nationaux et internationaux avait laissé entrevoir l'espoir d'un bannissement des coups d'Etat et de la violence dans les relations sociales. Mais cet espoir a été de courte durée. Il n'a duré que le temps d'un printemps. Les coups d'Etat ont repris de plus belle.

Le coup d'Etat est une forme de violence politique consistant à s'emparer du pouvoir ou à s'y maintenir de façon illégale. Il s'agit d'un changement de pouvoir soudain, imposé par surprise, par une minorité utilisant la force. Pour Paul Leroy, le coup d'Etat est un « changement de gouvernement opéré hors des procédures constitutionnelles en vigueur par une action entreprise au sein même

de l'État au niveau de ses dirigeants ou de ses agents. Cette action [...] est soudaine et sollicité généralement la force »¹.

Cette définition se rapproche de celle d'Issaka Souare selon lequel « une saisie illégale au plus haut niveau de l'autorité d'un État par un nombre restreint des officiers militaires dans une opération discrète qui ne dépasse pas quelques jours »². Il est donc être l'œuvre d'un groupe contre le pouvoir en place ou celui du pouvoir contre le peuple. C'est en tout état de cause une forme de changement inconstitutionnel.

Au fond, l'Afrique est un terrain de prédilection pour les destabilisations politiques et sociales. Les jeunes Etats indépendants ont d'ailleurs très tôt semblé s'accommoder du putsch comme mode d'accession au pouvoir. Pendant les décennies 1960-1970, de nombreux pays africains ont subi des coups d'Etat qui ont porté des militaires au pouvoir. Entre 1960 à 1989, cinquante-trois coups d'État ont été enregistrés en Afrique puis vingt autres entre 1989 à 2004.

Pourtant, le vent de la démocratisation qui a soufflé avait encouragé l'OUA à décréter le coup d'Etat hors la loi et à sonner l'alerte contre les régimes prétoriens. Mais l'avènement de dirigeants élus démocratiquement n'a rien changé aux politiques de prédation, de clientélisme et de corruption alors que les populations attendaient une répartition équitable des ressources nationales. Dans plusieurs pays, les gouvernements se sont révélés incapables de satisfaire les demandes des populations. L'euphorie a cédé la place à la désillusion et à la frustration. C'est dans ce contexte que les coups d'Etat ont de nouveau fait irruption un peu partout sur le continent africain. En effet, l'incapacité des gouvernements démocratiques à promouvoir le développement économique et à faire respecter l'ordre et la loi est le principal argument invoqué par les juntes militaires. Ainsi, se trouve réalisée la prédiction de Samuel Huntington qui avertissait dès 1991 que les problèmes qui affecteraient les jeunes démocraties viendraient

¹ « Le coup d'Etat », in O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 240.

² *Guerres et civiles et coups d'Etat en Afrique de l'Ouest : comprendre les causes et identifier des solutions possibles*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 55.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

plus probablement des civils que des militaires. La prise du pouvoir au Niger par le colonel Barré Maïnassara en 1996 en est une illustration. Chacun se souvient que cette interruption du processus démocratique avait paradoxalement été accueillie avec soulagement par les Nigériens, tant cette expérience de libération politique avait été calamiteuse.

Ce mode d'accèsion au pouvoir s'est depuis, amplifié et ne laisse pas de frapper l'Afrique. Au cours de la seule année 1999, des coups de force sont intervenus en Côte d'Ivoire, en Sierra Léone, Au Niger, en Guinée Bissau... En Mauritanie, la junte militaire a renversé Sidi Cheikh Abdalahi, président démocratiquement élu, le 6 août 2008. La Guinée par deux fois, puis la Guinée Bissau ont été le théâtre de coups de forces en 2009.

Cette résurgence des coups d'Etat confirme en définitive, l'idée que l'Afrique semble être depuis l'indépendance une zone qui n'est pas politiquement sereine, où les élus peinent à gouverner sans la crainte d'être perturbés par des soldats. Les coups d'Etat apparaissent dès lors comme une rupture de la démocratie et de l'ordre constitutionnel. Pourtant, il n'est pas rare que les populations laissent éclater leur joie à la survenance d'un putsch. Celui intervenu le 18 février 2010 au Niger en est l'exemple le plus récent. Est-ce à dire que le coup d'Etat serait dans certaines circonstances, un moyen de restaurer la démocratie ? Le coup d'Etat serait non vertueux dans certains cas et vertueux dans d'autres ?

L'observation de l'actualité politique des vingt dernières années en Afrique incline à penser que depuis le putsch de Amadou Toumani Touré en 1991 au Mali nous assistons à une nouvelle génération de coups d'Etat qu'il n'est pas exagéré de considérer comme salutaires. Ainsi, à défaut d'être légalement acceptable (I), le coup d'Etat peut être légitime dans certaines circonstances (II).

I - De l'illégalité des coups d'Etat

Ainsi qu'on l'a défini, le coup d'Etat est une tentative de conquête ou de reformulation du pouvoir politique de nature inconstitutionnelle ou illégale, fondée sur l'usage ou la menace de la

force³. En tant qu'action illégale, il ne remet pas seulement en cause l'ordre constitutionnel, il affecte aussi l'ordre international et viole les accords internationaux qui prohibent cette modalité de conquête du pouvoir. La vague de démocratisation qui a envahi l'Afrique subsaharienne a favorisé un consensus sur un certain nombre de principes démocratiques, notamment sur les mécanismes de prise de pouvoir. Chacun sait en effet que les constitutions sont à leur avènement conçues comme un rempart contre l'arbitraire du pouvoir politique. Le droit constitutionnel est le droit de l'Etat. Or c'est ce droit que les auteurs des coups d'Etat remettent en cause. Le coup d'Etat est dès lors illégal au regard des dispositions constitutionnelles et constitue de ce fait une infraction au droit interne. Il représente une atteinte délibérée aux règles juridiques dédiées à l'organisation et au fonctionnement des institutions légales, de la police, des libertés publiques et du maintien de l'ordre sur le territoire.

Les constitutions africaines proclament toutes, leur attachement aux principes de la démocratie pluraliste, de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la séparation des pouvoirs. Elles consacrent par ailleurs les formes démocratiques de dévolution du pouvoir et prennent le soin de définir les règles juridiques destinées à prévenir, à prohiber le coup d'Etat et à en réprimer les auteurs. Au demeurant, aucune constitution n'a autorisé l'irruption des militaires dans la sphère politique et la prise du pouvoir par la force. Aussi, un tel acte est-il considéré comme imprescriptible par plusieurs chartes fondamentales afin de dissuader ceux qui pourraient être tentés par ce mode d'accession au pouvoir. Il en est ainsi des constitutions, du Mali⁴, du Togo⁵ et de la République Centrafricaine⁶. Cette dernière est même allée plus loin en considérant que « Toute personne ou tout

³ Guy HERMET (sous la dir.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Paris, 2001, p. 70.

⁴ Art. 121 al. 3 de la constitution du 25 février 1992 du Mali.

⁵ Art. 148 et 149 al. 3 de la constitution du 14 octobre 1992 du Togo.

⁶ Art. 19 de la constitution du 27 décembre 2004 de la République de Centrafrique.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

Etat tiers qui accomplit de tels actes aura déclaré la guerre au peuple centrafricain. »

La constitution du Mali du 25 février 1992 assimile le coup d'Etat à un crime. Elle dispose en effet que « la forme républicaine de l'Etat ne peut être remise en cause. Le peuple a le droit à la désobéissance civile pour la préservation de la forme républicaine de l'Etat. Tout coup d'Etat ou putsch est un crime imprescriptible contre le peuple malien⁷. » De même, le constituant béninois prévoit qu'en cas de coup d'Etat, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque « tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir sacré de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaires ou de défense existants »⁸.

L'article 147 de la constitution du Togo prescrit que les forces armées togolaises, « sont une armée nationale, républicaine et apolitique », et « sont entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie ». Cette disposition paraît en soi écarter l'hypothèse d'un changement institutionnel résultant d'une décision desdites forces armées. Par ailleurs, les articles 148 et 150 incriminent -respectivement et de façon imprescriptible- « toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des Forces armées ou de Sécurité publique [...] »⁹ et « tout renversement du régime constitutionnel »¹⁰. L'article 150 affirme de

⁷ Article 121 de la constitution du Mali du 25 février 1992.

⁸ Article 66 de la constitution du 11 décembre 1990 du Bénin.

⁹ Article 148 de la constitution, adoptée en 1992 : « Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des forces armées ou de sécurité publique, par tout individu ou groupe d'individus, est considérée comme un crime imprescriptible contre la Nation et sanctionnée conformément aux lois de la République. »

¹⁰ Article 150 de la constitution, adoptée en 1992 : « En cas de coup d'Etat, ou de coup de force quelconque, tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. // Dans ces circonstances, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité

surcroît au profit de « tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée nationale [...] le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants ».

Dans d'autres pays comme le Bénin¹¹ et le Burkina Faso¹², toute atteinte à l'ordre constitutionnel est qualifiée de « crime de haute trahison » ou « crime contre la nation ». Le coup d'Etat est donc incontestablement un changement institutionnel inconstitutionnel, une grave infraction qui expose ses auteurs à la rigueur de la loi pénale. Une autre modalité destinée à prévenir cette forme d'usurpation du pouvoir consiste à rappeler la soumission de l'armée au pouvoir civil. Certaines lois fondamentales « y mettent même une affectation un peu suspecte qui laisse apparaître un sentiment de méfiance¹³ ». Selon la constitution congolaise « la force publique » est subordonnée au pouvoir civil¹⁴. Celle du Togo est plus explicite puisque les forces armées sont « entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie » (article 147).

Cette volonté du législateur africain de prévenir et de prohiber les coups d'Etat est d'autant plus réelle que l'ordre constitutionnel ne pourra pas survivre à l'irruption des soldats dans la gestion de l'Etat. Dès son installation, en effet, le pouvoir militaire fait table rase de tout

illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs. // Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la Nation et sanctionné conformément aux lois de la République. »

¹¹ Article 65 de la constitution du Bénin qui dispose que « Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les forces armées ou de sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la nation et l'Etat et, sera sanctionnée conformément à la loi. »

¹² La loi n° 002/97/ du 27 janvier 1997 dispose que la trahison de la patrie et l'atteinte à la constitution constituent les crimes les plus graves commis à l'encontre du peuple.

¹³ A. Tidiane LY, *La démocratie à l'épreuve des coups d'Etat en Afrique subsaharienne*, thèse pour le doctorat, p. 282 et s.

¹⁴ Art. 162 al. 2 de la constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

droit antérieur. La loi fondamentale du pays est immédiatement suspendue. Les coups d'Etat survenus au Niger en 1996 et 1999 sont emblématiques à cet égard. Le 27 janvier 1996, le général Ibrahim Baré Maïnassara du Niger renversa le président Ousmane, s'empara du pouvoir et suspendit la constitution. Cependant, cet acte n'a pas été accepté par les Nigériens. Une dictature militaire s'installa alors dans le pays qui fut géré par décret. Le 9 avril 1999, Baré fut assassiné par un élément de sa garde rapprochée. Le commandant Daouda Malam Wanké devint le président du Conseil de réconciliation nationale, seul organe habilité à légiférer. La constitution fut de nouveau suspendue et l'Assemblée nationale dissoute.

On le voit, un coup d'Etat réussi confère à ses auteurs la gestion du pouvoir notamment la détention de la puissance publique. Les nouveaux maîtres du jeu politique se saisissent de tous les pouvoirs (administrations, services publics et même tribunaux). Nantis d'une autorité générale sur le pays, les militaires vont édicter les règles et mesures qui leur paraissent bonnes et abroger celles qui ne leur conviennent pas. Or, le coup d'Etat étant une violation manifeste du droit, comme nous l'avons vu plus tôt, les mesures que la junte prend sont dénuées de fondement juridique. Le gouvernement installé après la prise du pouvoir politique ne peut être considéré comme un gouvernement de droit, puisqu'il est établi en violation des règles de dévolution consacrées par la constitution. Au Togo, par exemple, l'illicéité de la succession de Faure Gnassingbé à son défunt père le général Eyadéma Gnassingbé en 2005 est incontestable puisqu'elle procède d'un coup d'Etat. En effet, aux termes de la constitution togolaise, il appartient au président de l'Assemblée nationale d'assurer l'intérim du président de la République en cas de vacance de pouvoir. Profitant de l'absence de Fambaré Ouattara Natchaba, en mission hors du pays, le chef d'état-major des armées évoqua, le 5 février 2005 au soir, la « vacance totale » des pouvoirs pour justifier son coup d'Etat. Mais on sait que cette « vacance totale » avait été provoquée par l'armée elle-même pour avoir décrété la fermeture des frontières alors que le président Natchaba était en route vers Lomé. Son vol fut immédiatement dérouté sur Cotonou. L'inobservation de

la procédure de dévolution du pouvoir inscrite dans la constitution était manifeste et gouvernement qui était résulté illégal¹⁵.

Le coup d'État en même temps qu'il viole la constitution d'un État, viole aussi les accords internationaux et donc le droit international, c'est-à-dire un ensemble de règles applicables aux États et aux autres sujets de droit international telles que les organisations internationales. Le renversement d'un gouvernement par un coup d'État est en effet perçu par la communauté internationale comme un évènement grave susceptible d'affecter les relations entre sujets de droit international parce qu'il porte atteinte à des règles et principes établis des instruments internationaux qui les lient. Au plan régional, il en est ainsi par exemple de la charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance ; laquelle a entre autres objectifs la promotion et le renforcement à l'adhésion au principe de l'État de droit fondé sur le respect et la suprématie de la constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des États parties, la promotion de tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement, l'instauration, le renforcement, et la consolidation de la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques... Selon l'article 23 de la charte, l'utilisation de « tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu pour accéder ou se maintenir au pouvoir » constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union.

De même, l'acte constitutif de l'Union africaine, adopté à Lomé en 2000, inscrit au nombre des principes de base de l'organisation panafricaine la condamnation formelle et le rejet de tout changement

¹⁵ Voir Roland ADJOVI, « Le Togo : un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine », *Actualité et Droit International*, février 2005.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

anticonstitutionnel de gouvernement¹⁶. Toute succession survenue dans un État africain par un coup d'État ou par une dévolution monarchique est inconstitutionnelle et viole du coup un principe établi de droit international africain prohibant les changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'Union africaine (UA) ne s'est pas contentée de proclamer ce principe, elle a en outre adopté une charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance¹⁷ dédiée à cette question. Le Conseil de paix et de sécurité de l'U.A. a pour sa part réaffirmé, lors de sa réunion du 26 mars 2009, sa position selon laquelle « le retour à l'ordre constitutionnel devra être conduit conformément aux dispositions pertinentes de l'acte constitutif, du protocole et de la déclaration de Lomé de juillet 2000¹⁸ ».

Au fond, cette volonté déclarée de bannir les coups d'Etat n'est pas nouvelle. Elle était déjà perceptible au mois de mai 1963 à Addis Abeba lorsque les nouvelles autorités togolaises s'étaient vues opposer un refus catégorique de participer au sommet de l'O.U.A. Le président Sylvanus Olympio venait en effet d'être assassiné par la junte militaire. Dix-sept ans plus tard, lors du sommet extraordinaire de l'OUA de 1980 à Lagos, le sergent-chef Sammuel Doe et sa délégation ont été interdits de sommet pour avoir assassiné, à la suite d'un coup d'Etat particulièrement sanglant, le président William Tolbert, alors président en exercice de l'OUA.¹⁹

Cette détermination en faveur de la démocratie a été confirmée en 1993 notamment avec la création d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique dans le cadre de l'OUA. C'est d'ailleurs en vertu des principes énoncés par cet instrument que l'ancien président de la Commission de l'Union

¹⁶ Cf. article 4 (p) de l'acte constitutif.

¹⁷ La charte de la démocratie a été adoptée par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine lors de son huitième sommet tenu à Addis Abéba, en Ethiopie, du 29 au 30 janvier 2007.

¹⁸ Organisation de la presse africaine, mars 2009.

¹⁹ Anatole AYISSI, « Manière de voir », *Le Monde Diplomatique*, mai-juin, 2000.

africaine Alpha Oumar Konaré affirmait qu'un changement anticonstitutionnel ne saurait être admis.

L'organisation africaine, par la déclaration d'Alger de 1999, condamne toute rupture de l'ordre constitutionnel résultant des coups d'État et prévoit des sanctions contre leurs auteurs. Elle prévoit que des sanctions seront désormais imposées aux pays instigateurs ou sympathisants des changements anticonstitutionnels dans les pays membres de l'organisation. Cette décision a été prise au sommet d'Addis-Abeba²⁰ et entre dans le cadre d'une nouvelle approche, basée sur la *tolérance zéro* contre les coups d'État en Afrique. Cette *tolérance zéro* s'applique à tout type de « violations des normes démocratiques dont la persistance ou le recours pourrait déboucher sur des changements inconstitutionnels ». Ainsi l'UA a-t-elle fermement condamné le changement anticonstitutionnel de gouvernement malgache qui avait marqué à nouveau un grave recul dans les processus de démocratisation en cours sur le continent²¹.

Au niveau sous-régional, Les Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) par exemple se sont dotés d'un document juridique qui, par les principes et valeurs qu'il consacre, est d'une haute portée. Le protocole de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la démocratie et la gouvernance adopté le 21 décembre 2001 interdit en effet tout changement inconstitutionnel (art. 1) et prévoit des sanctions en son article 45. En application de ces principes, les chefs d'Etat et de gouvernement des quinze pays membres de la CEDEAO ont fermement condamné le coup d'Etat perpétré en Guinée par le capitaine Moussa Dadis Camara, le 25 décembre 2008 quelques heures seulement après le décès du président Lansana Konté et « suspendu la Guinée de toutes les réunions de la CEDEAO au niveau des chefs d'Etat et des ministres, jusqu'à la restauration de l'ordre

²⁰ Sommet de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba du 1^{er} au 4 février 2009.

²¹ Profitant de la démission forcée le 17 mars de son prédécesseur, Marc Ravalomanana, le jeune maire d'Antananarivo Andry Rajoelina, s'est emparé du pouvoir et s'est vite fait investir « chef de l'Etat » de la grande île.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

constitutionnel »²². La même sanction a été prononcée par l'organisation sous-régionale contre le Niger, face à l'obstination du président Tandja à vouloir proroger son mandat en violation de la constitution de son pays.

Au niveau international universel, la déclaration de Bamako de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), texte de base en la matière²³ recommande en son point 5 des procédures spécifiques pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. C'est en application de cette déclaration que le conseil permanent de la Francophonie a été convoqué d'urgence en session extraordinaire pour constater le coup d'État au Togo, avant de décider de la suspension de la participation des représentants du Togo aux instances de l'Organisation internationale de la francophonie et de la suspension de la coopération multilatérale francophone avec ce pays²⁴.

Au surplus, les initiatives prises dans le cadre de la CEDEAO et de l'UA visant au rétablissement de l'ordre constitutionnel font souvent l'objet d'une délibération consensuelle du Conseil de sécurité des Nations unies conformément au chapitre 8 de la charte de l'ONU. Celui-ci accorde en général un soutien politique, financier et matériel aux actions de la CEDEAO et de l'Union africaine dans ce domaine.

Par ailleurs, la convention de Cotonou, instrument principal du partenariat entre l'Europe et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est également un cadre de promotion démocratique. C'est en vertu de cette convention que l'Union européenne a donné un mois

²² Mohammed Ibn CHAMBAS, président de commission de la CEDEAO, cité par *Jeune Afrique*, n° 2535 du 10 janvier 2009.

²³ Voir le site Internet officiel de l'OIF (http://www.francophonie.org/documents/word/declarations/Declaration_de_bamako.rtf). Sur cette déclaration, lire Jean du BOIS de GAUDUSSON, « Justice, Droits de l'homme et Francophonie », *Droits Fondamentaux*, n° 2, janvier – décembre 2002 (<http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df2boidjf.pdf>).

²⁴ A l'exception des programmes bénéficiant directement aux populations civiles et de ceux qui pouvaient concourir au rétablissement de la démocratie.

aux autorités nigériennes pour ouvrir des « consultations » sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension totale de la coopération. José Manuel Barroso et Carl Bildt, respectivement présidents de la Commission européenne et de l'Union européenne ont exigé « un retour à l'ordre constitutionnel dans les meilleurs délais²⁵ ».

On le voit, la communauté internationale semble farouchement opposée aux changements inconstitutionnels et exige en général le rétablissement de l'ordre constitutionnel et du président déchu. Mais au cours des dernières décennies, elle s'est révélée moins intransigeante face à certains coups d'Etat. Ce qui donne à penser qu'à défaut d'être légaux les changements de fait peuvent être salutaires dans certaines circonstances.

II - De la légitimité des coups d'État dans certaines circonstances

Une nouvelle génération de coups d'Etat que l'on peut qualifier de salutaires est née à la faveur de la démocratisation de l'Afrique. Ces putsch ont les œuvres du colonel Amadou Toumani Touré au Mali en 1991, du commandant Malam Wanké au Niger en 1999, du général Abdou Salami Abubakar au Nigeria en 1999, du général Ould Vale en 2005 contre le président Ould Taya en Mauritanie en 2005, du général Sékouba Konaté en Guinée en 2009 et du commandant S au Niger en 2010.

L'adhésion de l'Afrique au sud du Sahara à l'idéal démocratique devrait se traduire par l'émergence d'un nouveau pluralisme politique considéré par certains politologues comme un instrument de légitimation d'un nouvel ordre politique et juridique. Mais les attentes et espoirs suscités par les réformes institutionnelles engagées sont souvent déçus. Enivrés par les délices du pouvoir, les dirigeants politiques une fois élus, oublient leurs promesses de respecter l'ordre constitutionnel. Ils tournent rapidement le dos à des principes universels tels que le respect de l'individu, la séparation des pouvoirs,

²⁵ *Le Monde.fr* du 6 novembre 2009.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

l'adoption de mécanismes de protection de droits fondamentaux²⁶, ne veulent plus quitter leur position et créent les conditions pour empêcher toute possibilité d'alternance. La démocratie envisagée à l'occasion des conférences nationales et des réformes institutionnelles n'est finalement pas au rendez-vous. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que ces Etats soient confrontés au retour des coups d'Etat perpétrés dans une logique de réajustement et d'impulsion des processus démocratiques.

Une nouvelle génération de coups d'Etat que l'on peut qualifier de salutaires est ainsi née à la faveur de la démocratisation de l'Afrique. Le colonel Amadou Toumani Touré au Mali en 1991, le commandant Malam Wanké au Niger en 1999, le général Abdou Salami Abubakar au Nigeria en 1999, le général Ould Vale en 2005 (contre le président Ould Taya) en Mauritanie en 2005, le général Sékouba Konaté en Guinée en 2009 et le commandant Salou Djibo au Niger en 2010 en sont les auteurs.

Le coup d'Etat devient en effet légitime lorsque son but est de créer les conditions d'un dialogue afin de rétablir l'ordre constitutionnel, la démocratie, l'Etat de droit et de restituer les droits et les libertés aux citoyens. On considère les artisans d'un tel coup comme des sauveurs face aux dirigeants qui ont violé les principes démocratiques. Cette nouvelle génération de putsch apparaît au fond une résurgence du coup d'Etat considéré autrefois comme une forme noble de l'action politique. Il est ainsi au service de l'Etat et de l'intérêt général. Cette transgression des lois pour sauver l'Etat est présentée par Gabriel Naudé comme des « actions hardies et extraordinaires que les princes sont contraints d'exécuter aux affaires difficiles et comme désespérées, contre le droit commun, sans même garder aucun ordre ni forme de justice, hasardant l'intérêt du particulier, pour le bien du public²⁷ ». Plus d'une fois, des acteurs politiques africains se sont réjouis de l'avènement d'un coup d'Etat,

²⁶ Gérard CONAC, « Etat de droit et démocratie », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993.

²⁷ Gabriel NAUDE, *Considération politique*, 1983, p. 65.

confirmant ainsi les affirmations de Benjamin Constant²⁸ selon lequel, les citoyens possèdent des droits individuels indépendants de toute autorité sociale ou politique, et toute autorité qui viole ces droits devient illégitime.

L'intervention militaire est souvent consécutive à un blocage institutionnel, à un dysfonctionnement des institutions démocratiques. Les militaires, auteurs des coups d'Etat, s'engagent solennellement devant leurs nations respectives et devant la communauté internationale, à restaurer la démocratie mise à mal par une élite politique et intellectuelle qui a trahi les espoirs placés en eux et malmené les libertés des populations civiles. Traditionnellement, les coups d'Etat militaires sont immédiatement suivis d'une suspension de la constitution et des institutions démocratiques. Mais ceux dont il est question ici visent à les restaurer. Dès son installation et conformément aux attentes de ses concitoyens, la junte se déploie pour l'élaboration du nouveau cadre constitutionnel et de sa validation par un référendum. Les exemples du Mali et du Niger sont emblématiques à cet égard.

Au Mali, c'est après plusieurs mois d'émeutes et de rébellion armée, que le régime de Moussa Traoré avait été renversé le 26 mars 1991 par un coup d'Etat militaire conduit par Amadou Toumani Touré. Cette action a ouvert la voie à un régime de transition d'une durée de quatorze mois dirigé par le Comité transitoire de salut public. Un gouvernement provisoire a été mis en place pour organiser la transition et rédiger une nouvelle constitution. Le projet de constitution est adopté par une conférence nationale qui a regroupé 36 partis et 1 070 associations.

Cette constitution²⁹ va consacrer la troisième République et tente d'éviter les dérapages du pouvoir exécutif. En effet, le pouvoir exécutif est détenu par un président de la République, désormais élu pour cinq ans au suffrage universel et rééligible une seule fois et un premier ministre. Le pouvoir législatif est exercé par une Assemblée

²⁸ Benjamin CONSTANT, *Principes de politique*, Edition Guillaumin, 1872.

²⁹ Constitution du 25 février 1993 du Mali.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

nationale monocamérale élue elle aussi pour cinq ans. L'appareil judiciaire subit de profonds changements. La Cour suprême est l'instance judiciaire supérieure du pays. Son président et son vice-président sont nommés par le président de la République sur propositions du Conseil supérieur de la magistrature censé garantir l'indépendance des magistrats. Une Cour constitutionnelle comprenant neuf membres nommés à égalité par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur de la magistrature est instituée. Ils sont nommés pour un mandat de sept ans renouvelable une fois. Cette cour juge de la constitutionnalité des lois et est garante des libertés publiques ainsi que des droits fondamentaux de la personne humaine. Elle tranche en outre les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat et connaît du contentieux électoral.

Le respect des droits de l'homme a également retenu l'attention des rédacteurs de la nouvelle constitution. Aussi, la constitution malienne du 25 février 1992 réaffirme-t-elle l'attachement du pays à la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981. Elle fait aussi référence « aux martyrs tombés sur le champs d'honneur pour l'avènement d'un Etat de droit et de démocratie pluraliste ». Le multipartisme est consacré par la constitution de la troisième République. Une loi portant charte des partis politiques³⁰ dédiée à l'organisation des partis politiques a été votée.

La constitution de la troisième république a été adoptée le 12 janvier 1992 à l'issue d'un référendum, par 99,76 % de oui. L'ampleur de ce score illustre de l'implication des acteurs politiques et de la société civile qui se sont véritablement approprié le projet de loi fondamentale. Cette constitution promulguée du 25 février 1992 a posé les bases juridiques et institutionnelles de l'encrage d'un État de droit. Au terme d'une transition qui aura duré un an, le pouvoir a été remis entre les mains du président et du gouvernement civils vainqueurs des élections générales de 1992. Le fonctionnement des

³⁰ La loi n° 05-047 du 18 août 2005.

organes constitutionnels pendant près de vingt ans a montré la solidité des institutions démocratiques.

Au Niger, les militaires en écartant le président Tandja du pouvoir le 18 février 2010, ont tout simplement refusé clairement d'adhérer au projet tyrannique et antidémocratique de celui-ci. Mamadou Tandja avait décidé de se maintenir au pouvoir après la fin de son mandat légal. C'est pourquoi ce coup d'État loin de provoquer l'inquiétude de la population, a été accueilli avec un certain soulagement dans ce pays et par la communauté internationale, car en vérité, le président Tandja avait, par son acharnement à rester au pouvoir après deux mandats de cinq ans, plongé le pays dans une grave crise politique.

La junte, dénommée Conseil supérieur pour la restauration de la démocratie (CSRD), qui l'a déposé n'a eu aucun mal à justifier son geste par la nécessité de restaurer la démocratie bafouée et de sauver le pays d'une crise politique majeure qui risquait de le faire basculer dans la violence. Elle a mis en place un gouvernement de transition composé de personnalités civiles pour l'essentiel et chargé de gérer le pays durant une période de transition n'excédant pas douze mois. Elle s'est engagée à rétablir l'ordre constitutionnel, l'État de droit et à restaurer la démocratie. Elle a bien entendu suspendu la constitution adoptée le 4 août 2009 à l'issue d'un référendum très contesté et promis d'en élaborer une nouvelle de manière consensuelle et participative. Autrement dit, l'élaboration d'un nouveau cadre constitutionnel au Niger ne se justifie pas par l'absence d'une Constitution mais plutôt par les dispositions scélérates de la charte fondamentale qui allaient permettre au président Tandja de se maintenir au pouvoir contre la volonté des Nigériens. Dans cette perspective, la junte a installé un Conseil consultatif composé de 131 représentants de toutes les couches socioprofessionnelles du Niger qui discuté, amendé et adopté le projet de constitution élaboré par un comité d'experts (comité des textes fondamentaux) créé au lendemain du renversement du président Tandja. La nouvelle constitution sera soumise au référendum le 31 octobre 2010.

L'élection présidentielle couplée aux législatives a été fixée au 3

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

janvier 2011 par ordonnance du chef de la junte, sur proposition du Conseil consultatif. Pour lever toute équivoque et rassurer les acteurs politiques, le chef a pris une ordonnance rendant les militaires et les membres civils du gouvernement transition inéligibles lors des prochaines joutes électorales. Le général Salou Djibo s'est en outre engagé à rendre le pouvoir immédiatement après ces élections. La pertinence et la sagesse d'une telle décision peut être mesurée à l'aune de l'attitude du chef de junte guinéenne, le capitaine Dadis Camara qui lui avait provoqué une levée de boucliers dans la population et l'opposition de son pays en laissant entendre qu'il pourrait se présenter à l'élection présidentielle contrairement à sa promesse. Cette crise a été dramatiquement aggravée par le massacre par les forces de sécurité de plus de 150 opposants le 28 septembre à Conakry. Cette crise s'est soldée par la tentative d'assassinat sur la personne du chef de la junte et la prise du pouvoir par le général Sékouba Konaté en vertu de l'accord de Ouagadougou du 15 janvier 2010.

Un nouveau code électoral a en outre été adopté, de nouveaux membres de la Commission électorale nationale indépendante nationale nommés. Fatoumata Bizèye présidente de la Cour constitutionnelle qui avait été dissoute par M. Tandja pour s'être opposée à son projet de changer la loi fondamentale, a été portée à la tête du Conseil constitutionnel chargé du contrôle de la régularité du référendum et des élections présidentielle, législatives et locales à venir. La junte a par ailleurs adopté un projet de texte sur la dépenalisation des délits de presse proposé par les participants aux états généraux de la presse, aux termes duquel les peines de prison sont désormais remplacées par des sanctions pécuniaires.

On le voit le CSRD a multiplié les gages et gestes destinée à rassurer les Nigériens sur leur volonté de restaurer l'ordre constitutionnel normal, la démocratie et l'Etat de droit. Le fonctionnement normal des institutions est en passe d'être rétabli moins d'un an après le renversement du président Tandja. Parallèlement, il avait réussi à emporter, non seulement l'adhésion intérieure, mais aussi, la compréhension voire l'acceptation des

partenaires étrangers au pays. La communauté internationale (Union européenne, Banque mondiale et CEDEAO notamment) ne s'y est d'ailleurs pas trompée. Elle a commencé à lever les sanctions qu'elle avait prises contre le Niger sous le magistère de Mamadou Tandja lorsqu'il a entrepris de prolonger de trois ans son mandat au mépris de la constitution.

Les expériences du Mali et du Niger qui viennent d'être exposées prouvent bien que certains coups d'État réalisés en Afrique ces dernières années ont mis fin à des situations de péril démocratique. Le règlement des blocages institutionnels a permis, au moyen d'une démarche participative et consensuelle, de relancer la démocratisation. Ils représentent pour ces pays l'opportunité d'un nouveau départ et d'une remise à niveau de la constitution, et de l'organisation d'élections sincères.

*

* *

Si dans certaines circonstances comme nous l'avons vu, le coup d'État peut se révéler utiles, voire légitime en ce sens qu'il permet le rétablissement ou la poursuite d'un processus démocratique, il est en revanche incontestablement illégal et traduit une anormalité. Comme il a été dit³¹, le coup d'Etat n'est pas un mal en soi. Il n'est qu'un symptôme. Il est la manifestation extrême de ce qui ne va pas. Le mal auquel il faut trouver un remède n'est pas le coup d'Etat mais la cause qui fournit l'occasion de renverser le pouvoir par cette voie. Autrement dit, la question n'est pas tant le coup d'Etat que les conditions et les situations qui autorisent la tentation du putsch.

Or, le risque est grand que la résurgence des coups d'État persiste, car l'Union africaine pas plus que ses partenaires, malgré leur condamnation de ce mode de prise de pouvoir, ne sont en mesure de faire pression sur les dirigeants actuels des pays africains

³¹ Voir Anatole AYISSI, « Illusoire interdiction des coups d'Etat, Manière de voir », *Le Monde diplomatique*, p. 32 et s.

Coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité

pour garantir des élections libres et transparentes aux populations africaines et un droit de l'opposition à une alternance démocratique, meilleur antidote contre les coups d'État en Afrique.

**L'ETAT FACE AU POUVOIR DES EGLISES EVANGELIQUES EN
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. ANALYSE
D'ANTHROPOLOGIE JURIDIQUE**

**par Camille Kuyu,
professeur à l'Université catholique de l'Afrique de l'Ouest
professeur invité à l'Université Paris 1**

La vocation et la capacité des Eglises chrétiennes à guider, dans la sphère privée, des hommes et des femmes, sont connues. Le christianisme ne se contente toutefois pas des limites étroites de la sphère spirituelle. De nombreuses publications mettent en évidence son impact sur la gouvernance des sociétés, c'est-à-dire sur la vie sociale, politique et économique. Mais ces études ne concernent généralement que les églises chrétiennes classiques. Notre communication vise à montrer, dans un premier temps, que les communautés évangéliques sont aujourd'hui des lieux d'émergence de nouvelles formes de sociabilité, et que leurs pasteurs sont non seulement des leaders spirituels et des pères sociaux, mais aussi des leaders d'opinion et des groupes d'intérêt susceptibles d'influencer les politiques publiques.

Ensuite, que le pouvoir est actuellement multipolaire au Congo et qu'il « n'y a plus d'adéquation obligatoire entre le pouvoir étatique et le pouvoir tout court, pour la bonne raison que les populations... se sont tout simplement désengagées pour la plupart d'entre elles de

l'appareil d'Etat »¹. Leur vie réelle se passe hors des instances étatiques, voire contre l'Etat grâce à des formes de survie, des réseaux de solidarité, des modes de reproduction inédits et des valeurs dont les cours échappent à ceux qui prétendent en être les maîtres². Enfin, que dans un contexte de crises de régulations, le message du salut que les Eglises évangéliques apportent entraîne des transformations individuelles et sociales, là où l'Etat, le droit et/ou leurs institutions échouent. Pour ne pas nous perdre dans des considérations générales, nous avons opté pour une analyse des Eglises évangéliques du Congo, communément désignées « *Eglises du réveil du Congo* ».

I - La réalité des *Eglises du réveil au Congo*

La prière est devenue visiblement une préoccupation au Congo où l'ambiance sociale donne l'impression que tout le monde prie, que partout on prie, en ville comme à la campagne. Partout, des chrétiens se libèrent de plus en plus massivement de l'emprise des Eglises institutionnelles. « Animés par la ferveur de retrouver le christianisme de type primitif, ils tentent de faire éclater les prisons de l'orthodoxie et les frontières confessionnelles afin de vivre l'expérience d'une effervescence spirituelle qui échappe aux canaux institutionnels »³. Partout, des Eglises indépendantes et des groupes de prière poussent comme des champignons. Rues, domiciles des particuliers, bois, anciennes salles de cinéma, anciens bars, salles spécialement aménagées, stades... sont autant de lieux de rassemblement de ces chrétiens dits du réveil.

Dans les grandes villes du pays, on a l'impression que chaque rue a son (ses) Eglise (s) et/ou son (ses) groupe (s) de prière. L'exiguïté des parcelles fait que certains d'entre eux tiennent leurs réunions dans la rue. Il n'est pas rare que de grandes avenues, places et carrefours

¹ Axelle KABOU, « Démocratie et après ? », in *Ecriture et démocratie, Les francophones s'interrogent*, Bruxelles, Labor, 1993.

² Jean-François LANTERI, « La vie comme elle va », *Autrement*, n° hors série, Paris, 1984, p. 123.

³ Achille MBEMBE, *Les jeunes et l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 170-172.

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

soient investis pour des rassemblements plus importants comme des campagnes d'évangélisation ou des croisades du film chrétien. A cette occupation ponctuelle de l'espace public, il convient d'ajouter l'omniprésence de Dieu et de Jésus-Christ dans la rue, à travers des tracts, des affiches, des banderoles, des inscriptions et des autocollants sur les véhicules, des prêches dans les autobus, des chants de louanges des groupes revenant de la prière, des discussions informelles sur la Bible à différents coins de rues, etc.

Multiplés et complexes, les *Eglises du réveil* « fonctionnent de nos jours comme des groupements particuliers au sein de diverses sociétés africaines qui se trouvent dans une situation de passage des anciennes formes d'organisation économique et sociale aux nouvelles formes introduites par la décolonisation. Elles apparaissent d'emblée comme des lieux qui tentent d'apporter des solutions symboliques ou concrètes à cette situation de transition où les individus et les groupes n'ont pas la possibilité de se référer à leurs anciens cadres et où ils éprouvent en même temps des difficultés de vivre et de se reproduire socialement dans les nouvelles sociétés issues de la colonisation ».⁴

Dans cet ordre d'idées, remarquons que les *Eglises de réveil* sont des espaces importants de règlement des conflits. En effet, de nombreux frères et sœurs dans le Christ préfèrent se confier à des membres de leurs communautés de prière en cas de conflits notamment au sein de leurs familles ou avec d'autres membres de leur communauté, plutôt que de recourir à la justice étatique qui ne leur inspire pas confiance. La médiation des conflits est aujourd'hui une des activités fondamentales des pasteurs des Eglises et/ou de leurs lieutenants, dans un contexte où la justice étatique, considérée non seulement comme extérieure et lointaine, mais aussi comme corrompue et inadaptée aux contraintes actuelles de la société congolaise, ne mobilise pas les justiciables qui lui préfèrent des modalités coutumières et/ou non juridictionnelles. Nous sommes ici

⁴ MWENE BATENDE, « Les perspectives spiritualistes dans les communautés messianiques africaines », in *L'Afrique et ses formes de vie spirituelle*, Kinshasa, FTCK, 1990.

au cœur de la gouvernance dont l'un des piliers est la question de la justice.

Les *Eglises de réveil* apparaissent aussi aujourd'hui au Congo comme de véritables communautés parentales où la prise en charge effective des frères confrontés à des situations difficiles est une réalité. Au-delà d'une solidarité purement économique, il y a une véritable prise en charge sur les plans moral, affectif et spirituel.

II - Les papas pasteurs comme leaders spirituels et sociaux

Les bergers des *Eglises du réveil* sont aujourd'hui des personnages clés de la vie sociale congolaise. Pères sociaux et leaders spirituels, ils sont dotés d'un véritable pouvoir de séduction, de fascination, voire de persuasion. Et pourtant, la plupart d'entre eux n'ont jamais suivi de formation théologique. Certains n'ont même jamais été à l'école. Mais, comment devient-on pasteur évangélique au Congo ?

Jean Kambayi Bwatshia et Julien Mutombo Ngonga décrivent avec finesse le processus de la naissance des *Eglises du réveil* à Kinshasa. Ils écrivent précisément : « Généralement, comme on le constate, il n'est pas difficile à Kinshasa d'être fondateur, initiateur d'une Eglise. En effet, il suffit de se lever un matin et de commencer à crier, Bible à la main, et le miracle se produit. Dans cette ville où d'aucuns comprennent que celui qui invoque le nom de Dieu est craint, il a autorité sur les masses, tout peut arriver. C'est ainsi qu'on a vu des gens commencer à battre le tam-tam dans une parcelle, en utilisant ce mot de passe, « Dieu m'a parlé, j'ai une révélation ». Les masses kinoises ont besoin de cette clé qui ouvre la porte de l'énigme invisible. Dès lors qu'on a quelques personnes qui se prêtent à écouter la fameuse révélation, on peut se proclamer pasteur ou choisir un titre biblique ou religieux dépassant ce que les autres prétendus hommes de Dieu ont déjà utilisé. Tout est parti et le reste dépendra seulement de la dextérité, des qualités oratoires et de la manipulation quasi magique des énigmes que présente l'homme de Dieu autoproclamé se

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

servant du flanc que lui prête l'anarchie caractéristique de notre pays. Et le décor est planté »⁵.

De nombreux chercheurs s'interrogent sur la légitimité de ces pasteurs autoproclamés. Max Weber distingue trois formes de légitimité : traditionnelle, charismatique et rationnelle. Cette typologie est restée depuis lors comme une division significative du phénomène de la légitimité. Dans quelle catégorie classer la légitimité du pasteur évangélique congolais ? D'emblée, nous écartons la légitimité rationnelle. Pour Max Weber, cette forme de légitimité repose sur un ensemble de règles positives. Il s'agit d'une légitimité légalisée. Plus précisément, de celle qui dérive d'une norme du droit positif. De nombreux auteurs ont reproché à Max Weber de confondre légalité et légitimité.

Nous pensons que la légitimité des pasteurs qui n'évoluent pas dans des canaux institutionnels est traditionnelle et/ou charismatique. En effet, pour Max Weber, la légitimité traditionnelle est le résultat d'un passé culturel. Elle présuppose, par conséquent, une dimension religieuse. En ce sens, les pasteurs sont légitimés par la Transcendance. On est pasteur par la grâce de Dieu. Comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des *papas pasteurs* n'ont pas fait d'études théologiques. Certains n'ont même pas *chauffé* un banc d'école. Ils affirment tirer leur autorité des visions et/ou des dons de l'Esprit qu'ils auraient reçu de Dieu.

A l'intérieur de cette forme de légitimité, il faut aussi tenir compte du fait qu'elle est souvent fondée sur l'hérédité de la couronne et parfois sur une forme précise d'hérédité. La logique de cette forme de légitimité est la concrétisation d'un ordre patriarcal dans lequel le Père absolu légitime le Père d'une communauté donnée et c'est ce Père qui donne la légitimité aux Pères de famille. Les adeptes sont ici des « fils ». Les pasteurs sont donc de véritables pères sociaux.

La légitimité du pasteur peut aussi être charismatique. Dans ces conditions, l'effectivité du pouvoir du pasteur repose sur sa grande

⁵ *L'enfer de l'évangile, Kinshasa*, Centre de recherches sur les mentalités Eugemonia, 2006, p. 68-69.

personnalité, ses qualités personnelles, et/ou sa compétence. En effet, s'il n'est pas possible de vérifier la légitimation transcendantale d'un pasteur, la magie de la parole est un attribut symbolique de l'autorité qui ne trompe pas. Si on définit le pouvoir, au sens général, comme la « capacité à amener une ou plusieurs personnes à agir individuellement ou collectivement d'une manière désirée »⁶, il ne fait aucun doute que les *papa pasteurs* ont le pouvoir. Car ils ont effectivement la force de conviction et la capacité de mobiliser des ressources humaines et matérielles. Cette force est inséparable de leurs techniques oratoires et de leur message principal suivant lequel le chrétien doit *s'assurer de son salut ici-bas et dans l'au-delà grâce au strict respect de la morale chrétienne traditionnelle*.

III - Les Eglises évangéliques comme lieux d'émergence de nouvelles formes de sociabilité

Le Congo traverse une période de crise sociale et morale. Celle-ci se résume en un renversement des valeurs et en une crise des modèles de références. Les différents gouvernements qui se sont succédé depuis la fin des années 1980 ont fait de la moralisation des acteurs sociaux, économiques et politiques leur priorité, en instaurant notamment des politiques dites de rigueur. Mais ils n'ont pas réussi à atteindre les résultats escomptés.

Mais les *Eglises du réveil* ont des résultats parfois spectaculaires. La prédication des pasteurs est généralement suivie de conversion. Mieux, son efficacité est généralement assurée, grâce à une technique oratoire qui mérite une étude approfondie. Le travail de suite assuré par des conseillers permet généralement d'aboutir à une *nouvelle naissance* à travers le baptême par immersion.

De l'avis de nombreux observateurs, grâce à leur message du salut et aux solutions concrètes qu'elles apportent à des couches populaires voire à des élites, les *Eglises de réveil* arrivent à faire émerger de nouveaux modèles de comportement et de conduite là où

⁶ Guy ROCHER, « Pouvoir », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

les politiques répressives de l'Etat échouent. En effet, après leur conversion ou après leur nouvelle naissance, de nombreuses personnes décident d'abandonner des pratiques anciennes comme la corruption, le détournement des deniers publics, les violations des droits de l'homme, la polygamie, la prostitution, pour exécuter la volonté de Dieu. Expliquons-nous.

De nombreux témoignages font état de transformations dans la gestion publique à partir de conversions individuelles. C'est le cas notamment de ces hommes qui vivaient dans la polygamie et qui, pour faire face à de pressantes demandes d'argent et d'autres biens matériels émanant de leurs différentes épouses et/ou maîtresses étaient obligés de détourner les deniers publics et/ou de recourir à différentes formes de corruption. Une fois convertis, la plupart de ces hommes ont été amenés à abandonner la vie qu'ils menaient quand ils étaient *dans le monde* et à vivre selon les préceptes bibliques. En ne vivant désormais qu'avec leurs épouses légitimes et leurs enfants, et en n'ayant plus de devoir d'entretien d'épouses secondaires et/ou de leurs parents, ces hommes n'ont plus de raison de détourner des fonds publics et/ou de se laisser corrompre. Nous reviendrons sur ces questions dans le paragraphe suivant.

Les transformations des modèles de comportement et de conduite au niveau individuel ne sont pas sans lien avec des transformations sociales. Les observateurs des religions connaissent les deux films vidéos intitulés « Transformations » et « Transformations II » qui circulent depuis quelques mois dans le monde entier. Ces deux documentaires réalisés par l'organisation canadienne *The sentinel Group*, avec comme réalisateur principal George Otis présentent des cas des régions du monde où des réveils spirituels ont entraîné des changements radicaux : baisse de la criminalité, amélioration des taux de scolarité, arrêt de l'exode rural, etc.

Ces documentaires ont beaucoup été critiqués même par des évangélistes eux-mêmes. On leur reproche d'être fondées sur de grossières exagérations, voire des inventions pures et simples. Mais, au-delà de ces critiques, nous pensons que si au niveau macro les transformations sociales sont difficilement attribuables au réveil

spirituel des populations, au niveau micro il est indéniable que de petits changements qui interviennent dans des existences individuelles peuvent avoir un impact sur la société globale.

IV - Nouvelle classe d'entrepreneurs et nouvelles positions de pouvoir politique

Les *Eglises du réveil* présentent deux tendances différentes mais complémentaires. La première « convenant à des tempéraments introvertis, met l'accent sur l'expérience spirituelle, l'assistance aux cultes, la purification par le jeûne et la prière. Ceux qui la suivent songent avant tout à se préparer pour le ciel en se soutenant mutuellement pour traverser sans faiblir les épreuves. La seconde, convenant à des tempérament extravertis, met l'accent sur l'évangélisation et sur l'amendement de la société humaine pour la préparer comme il se doit à accepter la royauté du Christ. La réussite d'une telle tâche, impossible à accomplir sans ressources divines, fait honneur à Dieu lui-même. Les Eglises et les ministères qui suivent la première ne se mêlent en aucune façon des affaires publiques, mais il n'en va pas de même des autres dont les membres se posent volontiers en conquérants et réformateurs du monde pour le Christ. Ces derniers aiment faire valoir qu'une multitude de bénédictions pleuvent sur les individus dont la relation à Dieu est excellente. De telles bénédictions ne sont pas à négliger. Elles ont le mérite de rendre le christianisme attractif. Néanmoins, pour renforcer cette attraction, ils s'imposent de donner partout le bon exemple⁷.

Au Congo, la plupart des pasteurs évangéliques s'inscrivent dans la deuxième tendance et proclament tout haut qu'ils sont des partisans d'une théologie de la prospérité. D'après cette théologie, un enfant de Dieu ne peut logiquement être pauvre. Car, l'or et l'argent appartiennent au Père céleste. Aussi, certains pasteurs n'hésitent pas à exhiber des biens matériels dont ils attribuent l'origine à Dieu : chaînes privées de télévision, voitures de luxe, nombreux biens immobiliers, etc.

⁷ André CORTEN, André MARIE, Paris, Karthala, 2001.

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

De nombreux chercheurs congolais n'hésitent pas à affirmer que ces biens proviennent de l'exploitation de la naïveté des adeptes, à la suite des prédications ciblées. Jean Kambayi Bwatshia et Julien Mutombo Ngonga écrivent à propos de ces prédications : « Et que dire de la prédication au sujet des collectes et des aumônes ramassées outrancièrement et sélectivement ? A ce sujet, les « pasteurs fondateurs » crient haut et fort : « Vendez vos biens et donnez-les en aumône. Faites-vous des bourses qui ne s'usent pas, en effet inépuisables dans les cieus, où ni le voleur n'approche ni mite ne détruit, car là où est votre trésor, là aussi sera votre cœur » (Luc 12, 33).

Ou encore : « quant à la collecte en faveur des Saints, suivez, vous aussi, les instructions que j'ai données aux églises de Galatie. Que le premier jour de la semaine, chacun mette de côté chez lui ce qu'il aura épargné, en sorte qu'on n'attende pas que je vienne recueillir les dons. Et une fois près de vous, j'enverrai, munis de lettres, ceux que vous aurez jugés aptes à porter vos libéralités à Jérusalem, et s'il vaut la peine que j'y aille aussi, ils feront le voyage avec moi » (1 Co. 16, 1-4). A y voir de près, l'expérience montre que la plupart des pasteurs sont à la recherche du pain quotidien qu'ils trouvent facilement dans l'exploitation de la naïveté des masses kinoises qui cherchent à conjurer le sort de la misère dans laquelle elles vivent »⁸.

S'il est vrai que les *Eglises du réveil* du Congo sont des nids à scandales, comme partout où elles se développent, il est aussi vrai qu'elles sont de véritables « écoles de management » d'où émergent de nouveaux entrepreneurs. Barbara Serrano écrit à propos de l'*Eglise universal* au Brésil, « les Eglises évangéliques proposent à leurs fidèles une véritable pédagogie de la réussite et les encouragent à monter des projets personnels comme la création d'entreprise... Leurs émissions télévisées livrent sans cesse des témoignages d'adeptes prospères : propriétaires d'une chaîne de magasins, de parkings privés ou de salons de beauté... Il ne s'agit pas d'un simple effet d'annonce ; lors des cultes, les fidèles apprennent à chercher et à interpréter des

⁸ *Op. cit.*, p. 92-93.

signes de la présence de Dieu dans leur vie : ne jamais se contenter de la situation actuelle, économiser dans le but d'investir plus tard, s'impliquer toujours davantage dans l'activité exercée, aspirer à devenir un entrepreneur individuel... Et en effet, les fidèles semblent souvent déterminés à entreprendre même s'il s'agit plus souvent de vendre des parapluies à la sortie du métro que d'acquérir un salon de beauté »⁹.

On notera aussi que les *Eglises du réveil* ne se contentent pas de faire émerger une nouvelle classe d'entrepreneurs. Elles font bénéficier aussi cette dernière d'un encadrement intellectuel et spirituel important. En effet, au sein des *Eglises du réveil* fonctionnent de véritables clubs d'hommes d'affaires. Se réunissant généralement dans de grands hôtels, ces clubs de « full gospel » sont des lieux où les hommes d'affaires chrétiens suivent des enseignements du Seigneur en matière d'affaires : crédit, aval, caution... On y apprend aussi que le chrétien doit contribuer positivement au développement de son pays, prendre en compte l'intérêt général, ne doit pas chercher à s'enrichir illicitement, et doit bannir de sa vie de mauvaises pratiques, des contrebandes, la corruption, et la manière mondaine de faire des affaires. Par ailleurs, les chrétiens doivent chercher à devenir partout les plus efficaces et à occuper le maximum de postes clés. Ainsi, le christianisme pourra s'imposer au bénéfice de tous, dans le gouvernement du pays comme dans la gestion des affaires. L'exemplarité individuelle des chrétiens et leur présence à des postes de responsabilité doivent être complétées par la création des sociétés industrielles ou commerciales chrétiennes dont les bénéfices pourraient être mis à profit pour l'expansion du christianisme¹⁰.

V - L'offensive politique des *Eglises du réveil*

Depuis la fin du règne du maréchal Mobutu, on observe une offensive des *Eglises du réveil* dans la vie politique congolaise. Au

⁹ « Eglises évangéliques, l'offensive politique », in *Chroniques de la gouvernance*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2008, p.179.

¹⁰ André CORTEN, André MARY, *op. cit.*, p. 56.

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

départ, des prédicateurs nationaux et étrangers sont régulièrement recrutés par le régime non seulement pour prêcher le pardon et la réconciliation, mais aussi pour détourner les esprits vers des préoccupations plus spirituelles. Le point culminant de cette stratégie fut la période de la Conférence nationale souveraine où tout le monde s'attendait à un grand déballage¹¹.

Depuis la révolution politique de 1997, de nombreux pasteurs occupent des postes importants dans les différents organes de l'Etat. Sous leur influence, l'omniprésence de la prière dans la vie politique congolaise est devenue une réalité. Certains esprits n'ont pas manqué de relever le paradoxe entre la laïcité de l'Etat congolais et le fait que toutes les séances des institutions officielles commencent par une prière implorant Dieu de guider les travaux. Cette pratique qui tend aujourd'hui à s'institutionnaliser inquiète de nombreux analystes de la vie politique congolaise.

Fortes de la reconnaissance officielle dont elles bénéficient depuis 2003, et de leur succès sur le terrain politique, les *Eglises du réveil* entendent bien montrer qu'elles ne sont plus ces *sectes* inoffensives voire clandestines dont l'existence dépendait du bon vouloir des autorités de l'Eglise du Christ au Congo, mais une force politique de premier ordre. Pour assurer leur politique, elles ont créé une Commission Justice et Paix, comme les Eglises catholique et protestante. Il s'agit d'une plate forme qui les représente auprès des instances politiques du pays. Dans le cadre des élections présidentielles de 2006, la Commission a formé et placé environ 2 000 observateurs dans tout le pays.

Les *Eglises du réveil* ne se sont pas contentés de placer des observateurs. Ils ont aussi aligné des candidats pour les différents mandats. Quelques-uns ont été élus comme députés. D'autres ont noué des accords électoraux avec des candidats. D'autres encore ont empoché plusieurs milliers de dollars US pour donner des consignes de vote à leurs adeptes. Inutile de souligner que les *papas pasteurs*

¹¹ Colette BRACKMAN, *Le dinosaure, Le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992, p. 180-181.

bénéficient d'une confiance aveugle de la part de leurs adeptes. Ce qui fait que ces consignes sont suivies d'effets.

La nouvelle position de pouvoirs occupée par les *Eglises du réveil* fait qu'elles séduisent de nombreuses personnes qui nourrissent des ambitions politiques. L'ancienne génération d'hommes politiques n'est pas de reste. On retrouve, certes, parmi eux des prédicateurs, des pasteurs et/ou des bienfaiteurs sincères sur lesquels le Congo peut compter pour sa reconstruction. En effet, l'implication de croyants sincères dans la gestion de la cité peut contribuer à moraliser la vie politique, pour la plus grande gloire de Dieu et le salut des hommes, ses créatures.

Mais, les politiciens *borned again* ne sont pas toujours et nécessairement des convertis sincères. Nombre d'entre eux cherchent, à travers ces Eglises, à se hisser à une nouvelle position de pouvoir pour sortir de l'oubli où le nouveau régime les a relégués. D'autres encore, plus nombreux, recherchent tout simplement une (nouvelle) crédibilité, après avoir pillé le pays et violé les droits les plus élémentaires de leurs concitoyens, et trouvent dans ce néo-protestantisme une occasion pour se réconcilier avec la masse populaire et regagner sa confiance.

*

**

Les développements les plus récents de la recherche en sciences sociales accordent une place très importante à la régulation des sociétés par le bas. Nombreux sont les travaux qui mettent en évidence non seulement la panne de la *machinerie institutionnelle* qui était censée permettre un fonctionnement harmonieux de la société en mettant en place des formes d'intervention étendues sur l'ensemble de la société, mais aussi le foisonnement des ordres juridiques dans

L'Etat face au pouvoir des Eglises évangéliques

toutes les sociétés¹². Le Congo est une belle illustration de la régulation sociale par le bas.

La principale conclusion est que loin d'être de simples comportements liés à la crise, les initiatives religieuses sont aussi des tentatives de restructuration sociale, culturelle et politique qu'il convient d'appréhender comme des phénomènes fondamentaux. En effet, dans un contexte de crise généralisée, les *Eglises du réveil* apparaissent comme des lieux de prise en compte de nouveaux besoins et d'émergence de nouvelles formes de sociabilité.

En effet, les *Eglises du réveil*, en raison de leur dimension communautaire, de leur capacité de mobilisation des ressources, de médiation des conflits et de canalisation des aspirations fondamentales des populations, sont des espaces privilégiés dans le processus de reconstruction sociale au Congo que les chercheurs et les concepteurs des politiques publiques devraient prendre au sérieux.¹³

¹² Voir les multiples modes du *politique par le bas*, illustrés par les travaux de l'équipe de la revue *Politique africaine* et/ou la collection *Les Afriques* des éditions Karthala.

¹³ Les Eglises institutionnelles ne peuvent relever le défi de reconstruction sociale au Congo. L'Eglise catholique, pour ne parler que d'elle, est perçue par la population comme un *sosie* de l'institution étatique. En outre, elle est intimement liée à la modernité et véhicule, comme toutes les institutions modernes introduites en Afrique par la colonisation, des valeurs modernes et étrangères qui sont en rupture avec les valeurs traditionnelles africaines : condamnation des religions traditionnelles africaines, condamnation de la polygamie, etc. Enfin, elle entretient des relations très ambiguës avec l'Etat. Cette collaboration entre l'Eglise et l'Etat congolais est inséparable du contexte colonial et de l'arrivée des missionnaires.

LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT EN AFRIQUE

par **Amadou Tidiane Ly,**
docteur en droit,
Faculté des sciences juridiques et politiques
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Le piétinement des processus démocratiques suggère que les chercheurs africanistes élaborent une nouvelle analyse théorique, indispensable au progrès de l'Etat de droit et de la démocratie. Ces réflexions devraient aider à clarifier et à densifier les liens entre les éléments constitutifs du triptyque « Etat de droit, démocratie, stabilité politique ». Sous ce rapport, la prise en charge d'une ingénierie constitutionnelle et juridique compatible avec les exigences des acteurs est restée un objet d'étude assez attractif. Aussi, la question des changements anticonstitutionnels occupe-t-elle une place centrale au sein du constitutionnalisme africain.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont présentés par la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, dès l'entame de son préambule, comme l'une des causes principales de l'insécurité, de l'instabilité et des conflits violents en Afrique¹. Ils tendent à faire croire que la démocratie n'est

¹ Préambule à la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, « Les Etats membres sont préoccupés par les changements

pas la seule voie possible vers la réalisation du droit au sein d'une organisation sociale². De fait, l'illusion d'un printemps démocratique³ africain à la faveur de l'avènement de la troisième vague de régime politique⁴ s'est vite estompée.

Cette tendance est d'ailleurs confirmée par les travaux de Thomas Carothers dans une étude consacrée à « la fin du paradigme des transitions » et dans laquelle l'auteur révèle que sur « la centaine de pays considérés comme étant sur la voie de la transition démocratique dans le monde durant les années 1990, une faible proportion de ceux-ci (moins d'une vingtaine) tend vers le progrès démocratique et se trouve encore animée par une dynamique de démocratisation⁵ ».

Dans les faits, la dévolution du pouvoir demeure un enjeu important pour les leaders politiques et les changements anticonstitutionnels une pratique récurrente. En Afrique comme ailleurs, le pouvoir reste encore et toujours l'enjeu primaire ou fondamental de la vie politique et la source de la légitimité. Et, à en croire Maurice Duverger, « la notion de légitimité est d'une très grande importance en sciences politiques. Elle caractérise les dictatures et énonce, *a contrario*, les critères de mesure des pouvoirs légitimes, à savoir : la manière dont le pouvoir est aménagé, sa forme de dévolution et la normalité ou l'anormalité de son exercice »⁶.

L'intelligibilité et la mesure exacte de l'importance de cet enjeu et de ses conséquences politico-économiques et socioculturelles aussi

anticonstitutionnels de gouvernement qui constituent l'une des causes essentielles d'insécurité, d'instabilité, de crise et même de violents d'affrontements ».

² Georges GURVITCH, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Paris, Pédone, 1935, p. 252.

³ Albert BOURGI et Christian CASTERAN, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991, p. 115-118.

⁴ Samuel HUNTINGTON, *The third wave of democracy*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

⁵ Thomas CAROTHERS, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of democracy*, 2002, p. 5-24.

⁶ Maurice DUVERGER, « Dictatures et légitimités », dans *Dictatures et légitimité* (sous la dir. de M. DUVERGER), Paris, PUF, 1988, p. 5-27.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

bien à titre individuel que collectif recourent les convictions de Koffi Annan alors secrétaire général de l'ONU. Ce dernier soutient que « lorsque qu'il n'y a pas de moyens pacifiques de remplacer ceux qui sont au pouvoir (...), les enjeux deviennent dangereusement élevés (...) »⁷.

La renaissance du pluralisme politique s'était fixé comme objectif « non pas de délégitimer l'Etat comme institution mais son fonctionnement⁸ ». En d'autres termes, il fallait corriger une certaine pratique du pouvoir et réhabiliter les textes juridiques restés souvent inappliqués. Au demeurant, le respect de la constitution permet à la cité démocratique telle qu'elle a été décrite par Platon⁹, de vivre en pleine liberté, la seule contrainte étant de se conformer aux prescriptions du droit.

Tous les changements constitutionnels tendaient incontestablement à satisfaire ces préoccupations c'est-à-dire à conquérir ou à conserver le pouvoir de manière solitaire et autoritaire. Pendant trois décennies d'indépendance juridique, l'Etat, cette coquille vide derrière laquelle se cachent des gouvernants¹⁰ selon l'heureuse formule de Léon Duguit s'est doté des institutions dont le moins que l'on puisse dire est que leur fonctionnement feignait d'ignorer les grands principes du constitutionnalisme, en dépit des convictions affichées dans les textes constitutionnels.

Trois raisons vont constituer le socle à partir duquel l'évolution constitutionnelle va se faire. La première tient au changement d'acteurs politiques et de la société civile. La plupart des chefs d'Etat pompeusement appelés pères de l'indépendance et de la nation ont cédé la place, suivant plusieurs schémas, à d'autres acteurs politiques dont l'émergence s'est faite en dehors d'une influence remarquable de

⁷ Koffi ANNAN, « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique » in Rapport du Secrétaire Général, A/52/871-S/1998/318, 13 Avril 1998.

⁸ Maurice DUVERGER, « Dictatures et légitimités », art. cité, p. 5-27.

⁹ PLATON, *La République*, Gallimard, 1993.

¹⁰ Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, Paris, Ancienne librairie Fontemoing et Cie, 1930.

l'ancien colonisateur. Ensuite la majorité de ces Etats connaissent une crise politique et économique¹¹. Enfin, c'est une période marquée par la diffusion des idées de justice, de dignité et de droits de l'homme, ainsi que de l'influence de la société internationale¹².

En tout état de cause, la promulgation d'une nouvelle constitution conduit à la normalisation de la vie politique et institutionnelle. Cette étape marque dès lors la consécration des droits civils et politiques et jette les bases juridiques et institutionnelles des nouveaux régimes en même temps qu'elle leur assigne l'obligation de veiller à la compétition politique, érigée comme mode de dévolution par excellence du pouvoir. La caractéristique principale d'un système démocratique explique Raymond Aron¹³, est une « organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir ». Aux régimes démocratiques correspondent naturellement des procédés démocratiques de dévolution et de transmission du pouvoir.

L'Etat de droit¹⁴ suggère la limitation du pouvoir qui, elle-même, requiert deux mécanismes consistant d'une part en l'élaboration d'une constitution placée au sommet de l'ordonnement juridique

¹¹ Marc DEBENE, « La dimension économique de la transition démocratique en Afrique » in Gérard CONAC (sous la dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique* ; Kodjo EDEM « Environnement international et Etat de droit », in Gérard CONAC et Solange BARBEROUSSE, « Mondialisation, légitimités nouvelles et nouveaux enjeux des droits de l'homme », in *Pour les droits de l'homme. Histoires, Images, Paroles*, Paris, Artis, 1989, p. 347-351.

¹² Jean-François BAYART, « Interview », *Croissance*, n° 346, février 1992, p. 30-33.

¹³ Cité par H. FOUA in *Droit à la démocratie et processus électoral camerounais*, Yaoundé, UCAC/ICY.

¹⁴ Carré de Malberg semble s'opposer à une définition de l'Etat faisant de celui-ci un Etat naturellement de droit tel que le décrit Hans Kelsen selon qui, parler de l'Etat de droit relève d'un truisme. Voir à ce sujet René CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, t. 2, p. 571 et Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, adaptée de l'allemand par Henri THEVENAZ, Neuchâtel, Editions de La Baconnière, collection Etre et penser, 1988, 2^{ème} édition.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

et d'autre part en la définition d'un ensemble de droits et libertés visant à protéger les citoyens contre l'arbitraire des gouvernants. Cette primauté de la constitution selon le schéma classique du maître de l'école de Vienne, Hans Kelsen, suppose par ailleurs une stabilité de la constitution¹⁵. Une meilleure compréhension de notre travail suggère au préalable d'analyser la notion de « constitution ».

Dans son sens matériel, la constitution apparaît comme un ensemble de « principes qui président à la construction de l'ordre politique »¹⁶ ou pour reprendre Jean Gicquel, l'exemple même de « la régulation juridique de la politique »¹⁷. Sous ce rapport, elle organise les compétences au sein de l'Etat¹⁸, plus précisément la dévolution et l'exercice du pouvoir¹⁹.

Dans son sens formel, la constitution désigne un instrument « énoncé dans la forme constituante et par l'organe constituant et qui par suite ne peut être modifié que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision²⁰. » Elle définit ainsi un Etat de droit où n'est possible que ce qui est conforme aux règles qu'elle pose. L'interrogation portera ici sur l'attitude que les chefs d'Etat africains réserveront à la toute puissance du droit. En d'autres termes, sont-ils prêts à contenir leur puissance et à se soumettre à la rigueur du droit ?

¹⁵ Jean Louis ATANGANA AMOGOU, « Le constitutionnalisme du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *AIJC*, XIX, 2003, p. 45-63.

¹⁶ Jacques CHEVALLIER, « Administration et régime politique » in Olivier DUHAMEL et Yves MENY (sous la dir. de) *Dictionnaire institutionnel*, p. 11-14, Paris, PUF, 1992, 1112 p.

¹⁷ Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris Montchrétien, 16^{ème} édition, 1999, p. 13.

¹⁸ Georges BURDEAU, *Traité de science politique, le statut du pouvoir dans l'Etat*, t. 4, L.G.D.J., Paris, p. 181.

¹⁹ Pierre PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 22^{ème} éd., Armand Colin, 2003, p. 67.

²⁰ René CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, t. 2, p. 571.

Pour sa part, Maurice Hauriou soutient l'existence de deux constitutions : celle qui permet la prise en charge de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et celle dite sociale assurant la reconnaissance des droits et libertés aux citoyens, autrement dit la philosophie de la société²¹. L'auteur poursuit et précise que la première se présente sous la forme d'un écrit institué tandis que la seconde se réalise par l'écrit juridictionnel²².

Afin d'éviter des confusions préjudiciables à la qualité de ce travail, il nous est apparu indiqué de revisiter la notion de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le changement anticonstitutionnel est perçu comme une action en vue de conquérir ou de conserver le pouvoir en dehors des règles constitutionnelles d'un pays. Il symbolise « la mutation intervenue dans les organes de l'Etat en dehors du processus constitutionnel prévu à cet effet »²³. La conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine a tenté d'en donner une définition à la limite de l'exhaustivité.

Une recherche de cette nature, même si elle ambitionne de couvrir l'ensemble du continent africain, nécessite d'être circonscrite. Elle devra, en tout état de cause, couvrir des pays francophones, anglophones et lusophones. Afin d'éclairer les analyses qui vont suivre et pour une meilleure illustration de la démonstration, des exemples précis seront cités.

Cette étude a pour but d'analyser la récurrence des changements anticonstitutionnels, une question cruciale pour le continent africain qui tente d'expliquer cette forme d'usurpation du pouvoir politique. Il est clairement établi que les changements anticonstitutionnels sont générateurs des principales crises notamment celles liées à la dévolution ou au partage du pouvoir. Il s'agit à travers cette recherche d'étudier généralement les rapports entre les changements

²¹ Maurice HAURIOU, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p. 624.

²² *Ibidem*.

²³ Roland ADJOVI, « Union africaine et démocratie : aspects constitutionnels internes et internationaux » in Dominique BANGOURA (dir.), *L'Union africaine face aux enjeux de paix, de Sécurité et de Défense*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 171-181.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

anticonstitutionnels et la démocratie. Les recherches consistent particulièrement à s'intéresser aux pratiques constitutionnelles.

Comment faire face, théoriquement et concrètement, aux changements anticonstitutionnels de gouvernements ? Y a-t-il un moyen d'en empêcher les manifestations ? Quelle stratégie faut-il employer pour les maîtriser ? Quelles sont la nature et la portée des enjeux qui les sous-tendent ? Quelles sont les grandes tendances dans les différents pays en matière de révision, d'ajustement ou d'instrumentalisation de la constitution ? Les dispositions préventives sont-elles pertinentes et suffisantes pour contenir les changements anticonstitutionnels ? La réponse à ces questions suppose d'une part, que soient évacués les débats d'approche et de méthode, et d'autre part, de relever l'intérêt du sujet.

Au demeurant, toute recherche scientifique doit impérativement être sous-tendue par un cadre théorique opérationnel. Selon le sociologue Pierre Bourdieu, la connaissance d'un objet nécessite d'abord une recherche sur les conditions de sa production²⁴, ce qui amène Michael Hechter à soutenir que les faits en eux-mêmes ne sont porteurs d'aucune intelligibilité s'il n'est pas fait appel à la théorie²⁵. Ainsi pour mener à bien cette recherche et éviter les écueils méthodologiques, le recours à plusieurs approches s'impose.

Souvent abordés sous un angle strictement juridique, la présente étude envisage de traiter les changements anticonstitutionnels en tenant compte des approches ci-après. La première approche est d'ordre étiologique²⁶ et tend à privilégier la recherche des causes explicatives des changements anticonstitutionnels. Dans une telle perspective, on recherche les causes dans l'environnement socio politique ou culturel des systèmes politiques africains en même temps

²⁴ Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de minuit, 1984.

²⁵ Michael Hechter, *Théories de l'ordre social*, Stanford University Press, 2003, p. 376.

²⁶ H. ECKSTEIN, "On Etiology of Internal Wars", *History and Society*, vol. 4, n° 2, 1965, p. 113-163.

qu'on s'attache les services de l'ethnosociologie juridique et de la science politique.

La seconde approche est fondée sur la théorie constructiviste, c'est-à-dire sur celle qui consiste à apprécier l'interaction des acteurs et la configuration des structures sociales. Elle paraît être indiquée pour compléter la première et répondre aux besoins de cette recherche.

Dans le cadre d'une étude sur trente ans de pratiques constitutionnelles en Afrique, Pierre François Gonidec²⁷ affiche ses doutes quant à l'utilité des constitutions et révèle de fortes réserves sur l'évolution du constitutionnalisme africain marqué par un balbutiement évident et un conflit permanent entre les thèses du refus et celles du déclin. Une telle étude permettrait de fixer l'importance de la constitution dans les Etats africains et de définir les objectifs poursuivis. Ces derniers se situent probablement au niveau de l'impact que pourrait avoir l'analyse dans les comportements politiques des dirigeants de l'Afrique dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies et mécanismes politico-institutionnels pouvant mettre fin à l'instrumentalisation de la constitution comme mode de dévolution du pouvoir.

Si comme le soutient Dominique Rousseau, la constitution demeure « l'instrument de la transparence du pouvoir, le point d'ancrage fixe, public et stable de la vie politique et juridique d'un pays²⁸ », on mesure l'importance et l'intérêt de veiller à la stabilité de la charte fondamentale en même temps qu'on s'interroge sur la frénésie avec laquelle les dirigeants africains la modifient et l'instrumentalisent. Au surplus, la persistance de cette démarche opportuniste traduit l'expression d'un essoufflement des transitions démocratiques (I). Elle rend également difficile la maîtrise de cette inflation des changements anticonstitutionnels dont les tentatives de prévention oscillent entre pertinence et inefficacité (II).

²⁷ Pierre François GONIDEC, « constitutionnalismes africains », *RJPIC*, n° 1, janv-avril 1986, p. 49.

²⁸ Dominique ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de la constitution », *RDP*, 1990, n° 1, p. 6.

I - L'expression d'un essoufflement des transitions démocratiques

Une observation attentive de la scène politique africaine révèle clairement qu'on assiste à une instabilité constitutionnelle récurrente qui donne naissance à une forme d'insécurité constitutionnelle. Les raisons de ce dysfonctionnement peuvent être recherchées suivant plusieurs directions. La perspective historico-étiologique que nous avons retenue et accompagnée par l'ethnosociologie juridique et de la science politique permet d'apprécier l'éloquence des statistiques, la variété et l'interdépendance des domaines. On est, en conséquence, amené à s'intéresser à la tendance à la généralisation du phénomène (B). De ce point de vue, François Galletti, a invoqué, dans son article « La portée du droit constitutionnel », l'ineffectivité des normes constitutionnelles²⁹, expliquant la préoccupation de certains chercheurs à étudier le discours constitutionnaliste et à en dresser les facteurs explicatifs (A).

A - Les facteurs explicatifs

L'adhésion à l'idéal démocratique de l'Afrique devrait se traduire par l'émergence d'un nouveau pluralisme politique considéré par certains politologues comme un instrument de légitimation d'un nouvel ordre politique et juridique. Ce pluralisme procédait ainsi de « la légitimation par la nécessité de créer une nation... la légitimation par le refus du chaos politique et économique (bataille pour le développement), la légitimation par le retour aux sources »³⁰.

Les pays africains vont être confrontés, après un débat théorique qui a mobilisé toutes les élites politiques, aux difficultés liées à la mise en œuvre concrète des mécanismes de dévolution du pouvoir. Le débat politique sur les processus de transition démocratique s'est longuement focalisé sur la nature du régime politique et

²⁹ Françoise GALLETTI, « La portée du droit constitutionnel. Chronique d'une évolution doctrinale en Afrique de l'Ouest », *Politica*, 2001, p. 115.

³⁰ Jean-François PERRIER, « Dictature et légitimité en Afrique noire », in Maurice DUVERGER, *Dictatures et légitimité*, Paris, P.U.F, 1988, p. 470.

l'ordonnement constitutionnel. L'engouement pour l'élaboration ou la révision des constitutions était en réalité une réponse aux exigences des institutions financières internationales. Ces nouvelles constitutions africaines laissaient apparaître une volonté des leaders politiques d'adhérer à l'idéal démocratique³¹ et une quête irréversible de l'Etat de droit³².

En vérité, les leaders politiques témoins des grands bouleversements que nous avons évoqués n'avaient d'autre ambition que de consolider leurs pouvoirs autoritaires³³. Les attentes et les professions de foi des dirigeants politiques acculés et obligés d'engager des réformes institutionnelles furent déçues si elles ne furent pas définitivement rangées. Il est généralement admis que les formes constitutionnelles déterminent des règles qui s'imposent aux acteurs, orientent et contraignent tous les aspects de leur entreprise politique. Sous ce rapport, la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu³⁴ organise la répartition des compétences entre les différentes institutions politiques et définit la nature du régime politique. Autrement dit, les rapports entre le centre du pouvoir et ses périphéries ainsi que les mécanismes de dévolution du pouvoir sont clairement définis. De façon générale, tous les chefs d'Etat africains se sont écartés assez rapidement des principes démocratiques.

La confiscation du pouvoir constituant au moyen d'une emprise de l'exécutif sur le processus constitutionnel s'est traduit par l'hégémonie du président de la République. L'accaparement des pouvoirs conduisit à l'affaiblissement voire à la suppression du poste de premier ministre accusé d'entretenir un dualisme malveillant. Certains chefs d'Etat n'hésitèrent pas à convoquer « la démocratie à

³¹ Jean du BOIS de GAUDUSSON, Gérard CONAC, C. DESOUCHES, *Les constitutions africaines*, 2 tomes, Paris, La documentation française, 1997.

³² Léopold DONFACK SOKENG, « L'Etat de droit en Afrique », *Afrique juridique et politique*, juil.-déc. 2002, p. 87-125.

³³ Serigne DIOP, « Du parti unique aux multiples partis ou la démocratie introuvable », *Afrique contemporaine*, n° spécial, n° 164, 1992, p. 145-157.

³⁴ MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, Editions Gallimard, vol. 1 et 2, Paris, 1995, p. 1628.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

l'africaine », pour traduire l'expression du président Senghor, selon qui, « la démocratie en Afrique depuis des millénaires est une démocratie avec un seul bonnet sur une seule tête »³⁵. Ils préconisaient et théorisaient ainsi la présidentialisation de leurs régimes dans lesquels le président de la République apparaissait comme la seule institution importante et son parti politique un support constitutionnalisés.

Il faut rappeler, à l'instar du professeur Serigne Diop, que le colonisateur a légué aux « Pères » de l'indépendance, non pas un Etat calqué sur le modèle démocratique occidental mais plutôt un Etat administratif autoritaire³⁶. Ces leaders fraîchement proclamés président de la République s'appuyèrent sur la constitution pour fonder juridiquement leur autoritarisme cristallisé par des manifestations spécifiques d'organisation des pouvoirs. Toutefois, l'examen minutieux et l'analyse objective des institutions des pays africains laissent apparaître que c'est la conjugaison de plusieurs facteurs liés qui est à la base de la fragilisation de leurs constitutions.

Dès l'accession à la souveraineté internationale, l'Etat Nation fût un objectif que la plupart des pays africains cherchaient à atteindre en s'appuyant d'une part, sur le leader politique à la tête de l'État et d'autre part sur le monopartisme. Certains auteurs, en particulier Bugnicourt³⁷, Durupty³⁸ ou encore Langrod³⁹ n'ont pas manqué de

³⁵ Léopold S. SENGHOR, *Nation et voie africaine du socialisme*, Editions du Seuil, Paris, 1971, p. 127-128.

³⁶ Serigne DIOP, « L'avenir de la démocratisation pluraliste en Afrique Subsaharienne », secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) in *L'Afrique subsaharienne, Sécurité, stabilité et développement*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 169-188.

³⁷ Jacques BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *R.F.S.P.*, vol. XXIII, n° 6, décembre 1973, p. 1239-1267.

³⁸ Michel DURUPTY, « Transposition et mutations du modèle administratif français », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 33, janvier-mars 1975, p. 79-119.

³⁹ Georges LANGROD, « Genèse et conséquences du mimétisme en Afrique », *R.I.S.A.*, 1973. n° 2, p. 119-132.

soutenir l'inexistence de l'Etat ou de l'ineffectivité du pouvoir dont l'Etat est l'expression. Les théoriciens de l'Etat africain néo-patrimonial⁴⁰ et la « politique du ventre⁴¹ » semblent oublier ou mépriser le contexte socioculturel. Plus que tout autre chose écrit Raulin, « l'Etat africain encore fragile est en cours de construction et les populations sont actuellement plus attachées aux figures historiques qu'à l'Etat lui-même⁴². »

Il reste à voir si on peut raisonnablement partir de leur conclusion pour proclamer l'inexistence ou la disparition de l'Etat. Pour certains observateurs, il est plutôt plus judicieux de faire observer les différentes facettes de l'Etat dont la nature est intimement liée à la position de l'Afrique sur la géopolitique internationale. Dans une perspective plus optimiste, Bertrand Badie⁴³ et Guy Hermet appuient la thèse de l'importation en citant notamment le droit moderne emprunté au droit canon. Au surplus, l'Etat en Afrique s'est doté des instruments utilisés par l'Etat occidental. Cette situation révèle également l'influence qui joue à la fois sur la conception et sur la structuration démocratique et apparaît de toute évidence comme un obstacle majeur.

En effet, le développement institutionnel ne doit pas être un ravalement de façade destiné à contenter les bailleurs de fonds, mais une construction où est investi « cet incontournable besoin d'Etat dans une logique 'fonctionnelle' tenant compte de la complexité des phénomènes et où se trouvent à la fois légitimité, efficacité et sécurité »⁴⁴. Les difficultés sont dès lors perceptibles en raison, d'une part de la diversité ethnique et, d'autre part, du mimétisme

⁴⁰ Jean F. MEDARD, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in J.-F. MEDARD (dir.), *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Karthala, Paris, 1991.

⁴¹ Jean F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, 1989.

⁴² Arnaud de RAULIN, « Le culte des Chefs et la démocratie africaine », *RJPIC*, n° 1, 2002, p. 83.

⁴³ B. BADIE, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

⁴⁴ Etienne LE ROY, « L'odyssée de l'Etat », *Politique africaine*, 61, mars 1996.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

constitutionnel dont les effets sur la consolidation démocratique sont visibles. Alors, l'ignorance et le mépris des valeurs culturelles ainsi que le mimétisme aveugle, peuvent-ils être à la base d'une constitution capable de répondre aux attentes des populations et de promouvoir ainsi la démocratie ?

L'appartenance à une ethnie majoritaire confère une assurance qui permet de maîtriser et de manipuler la loi fondamentale. Le chef de l'Etat se croit, au nom de son ethnie, investi d'une mission divine et le clan ou la tribu lui doit soutien, protection et loyauté en toute circonstance. Certes, l'alibi ethnique dans la politique africaine⁴⁵ dérange beaucoup de chercheurs mais il semble pourtant intéressant d'examiner le constitutionnalisme sous l'angle anthropologique. Ce faisant, on se démarque provisoirement des juristes qui s'appuient exclusivement sur les textes et la jurisprudence.

En Afrique, le discours politique est encore dominé par la mobilisation et la référence à la communauté ethnique. La question persistante de l'interaction entre démocratie et ethnie ne semble pas avoir trouvé de réponse⁴⁶. Pour certains, il s'agirait d'un simple problème de formulation ou de conceptualisation. Le phénomène d'identification ethnique, soutiennent d'autres observateurs, est réellement un obstacle à la démocratie ou parfois le produit de la faiblesse des Etats africains. L'appartenance ethnique ou clanique est un facteur extrêmement important, à des degrés divers, de la vie des populations et de l'architecture organisationnelle des Etats.

Cette politique d'affection pose problème à la formalisation de la culture démocratique comme culture de transcendance des clivages culturels, raciaux et autres. Le débat sur la culture démocratique en Afrique noire a cristallisé une importante production littéraire et scientifique, dont les auteurs tentent de justifier leur démarche à partir de la définition qu'ils en donnent. Achille Mbembe affiche son

⁴⁵ J. Pierre CHRETIEN, « L'alibi ethnique dans la politique africaine », *Esprit*, 7-8 août 1981, p. 111.

⁴⁶ Jean-Loup AMSELLE, Elikia MBOKOLO (sous la dir. de), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La Découverte, 1985, p. 9 et s.

pessimisme en retenant l'absence d'une véritable culture démocratique dans la vie politique africaine qu'il qualifie d'importée et d'artificielle⁴⁷.

À l'individu, soutient Sidney Verba, « la culture politique fournit les modèles d'orientation de son comportement politique effectif, et à la collectivité, elle donne un système de valeurs et de considérations rationnelles qui assure la cohérence dans le fonctionnement des institutions et des organisations »⁴⁸. La culture politique a par conséquent une influence sur la culture démocratique sans laquelle le respect des normes constitutionnelles devient une simple vue de l'esprit. Ainsi que l'écrit Frédéric Sudre, « les rapports entre l'individu et le groupe, loin d'être antagonistes, sont dominés par l'idée d'accord et d'harmonie⁴⁹. » Il tente, de ce point de vue, de magnifier l'importance des paramètres anthropologiques dans la mise en place des instruments normatifs.

La culture démocratique est une condition nécessaire à la promotion de la démocratie mais pas suffisante. On ne peut par exemple pas soutenir que le président Tandjan, cet ancien haut gradé de l'armée nigérienne n'est pas armé d'une véritable culture démocratique. Cette hypothèse est fondée en partie sur la stratégie électorale qu'il a intelligemment élaborée -en conformité totale avec les règles et normes démocratiques- pour son élection au suffrage universel. Ce qui est en cause, c'est le défaut d'appréciation ou mieux l'appropriation conjoncturelle qui ne tient compte que du désir de conquérir ou de conserver le pouvoir.

Ces facteurs, en dépit de leur importance, invitent à la prudence quant à leur impact exclusif sur les changements anticonstitutionnels abusifs. L'analyse de ces dysfonctionnements suggère que l'on s'intéresse également à un autre facteur non moins important, le

⁴⁷ Achille MBEMBE, *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, Codesria, 1999.

⁴⁸ W. PYE and Sidney VERBA, *Political Culture and Political Development* Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 3-26.

⁴⁹ Frédéric SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2004.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

mimétisme constitutionnel. Pour l'essentiel, les nouveaux régimes ont presque tous adopté ce que Pierre François Gonidec appelle « le suivisme voire le servilisme africain dans le domaine constitutionnel⁵⁰ ». Ce regain constitutionnel africain pour paraphraser Jean Gicquel⁵¹ s'accompagne en particulier de l'avènement d'une justice constitutionnelle présumée être un instrument important de régulation du jeu électoral.

Ces constitutions, nouvelles ou révisées, ont gravité autour de deux principaux modèles occidentaux hérités de la période coloniale et postcoloniale : le modèle anglophone symbolisé par le modèle parlementaire de Westminster et le modèle d'inspiration gaulliste de la cinquième République française, largement adopté dans l'Afrique francophone. A titre d'exemple, la constitution du Burkina aurait vu son texte soumis pour approbation à des « experts » français. De même, un hebdomadaire français révélait que Pierre Mazeaud, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, avait été chargé par Jacques Chirac, président de la République française, de rédiger les nouvelles constitutions du Tchad, du Niger et du Togo.⁵²

Certes, l'irruption du constitutionnalisme et l'affirmation de la suprématie constitutionnelle ont permis des progrès incontestables des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, notamment depuis le début des années 1990. Paradoxalement, cette effervescence a également suscité « un scepticisme accru et de sérieux doutes à la fois sur l'effectivité de ce constitutionnalisme et sur son adaptation aux sociétés qu'il est censé régir. Pire pour d'autres, le constitutionnalisme et ses institutions sont considérés dans la pratique comme une cause nouvelle, supplémentaire de tensions et de crises, celles-ci étant interprétées comme la preuve de l'inadéquation des textes fondamentaux au contexte dans lequel ils s'inscrivent.

⁵⁰ Pierre François GONIDEC, « Constitutionnalismes africains », *RJPIC*, n° 1, janv-avril 1986, p. 49.

⁵¹ Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris Montchrétien, 16^{ème} édition, 1999, p. 371.

⁵² *L'Événement du Jeudi* n° 604 du 30 mai 1996.

S'exprimant dans le site de l'Université de Montréal, le professeur Mamoudou Gazibo semble adhérer à cette vision négative du mimétisme lorsqu'il indique qu'en Afrique, « les constitutions sont parfois totalement importées et rédigées dans des mots hermétiques qui ne font pas de sens et ne sont pas compris par les populations ». Mais faut-il se limiter aux analyses explicatives tendant à incriminer exclusivement l'inadaptation des mécanismes politiques importés ? La question revêt une dimension importante et, préconise le professeur Gazibo, il faut « sortir des sentiers battus et des carcans juridiques convenus » et adapter la charte fondamentale aux exigences de certaines valeurs africaines dont les fondements ne contrarient pas la démocratie.

Toutefois, il est nécessaire de relativiser la performance des modèles constitutionnels adaptés aux réalités politico-culturelles du continent africain. Les espérances de Gazibo sont parfois contredites, à la fois, par l'inefficience des normes et des processus de démocratisation. En fait ce qui est en cause, « avant les mécanismes démocratiques ou non, c'est le cadre dans lequel ils se déploient⁵³. » La constitution, en tant que loi fondamentale, doit prendre en compte les réalités spécifiques du terroir et ne doit pas être extensible en dehors des limites de la société.

Mais face aux pressions internationales pour une ouverture démocratique, certains constituants africains n'hésiteront pas à renoncer aux considérations historiques et à ignorer l'environnement sociologique dans leur ambition de satisfaire les conditionnalités étrangères. Au regard de l'approche définitionnelle de Mauss⁵⁴, il est clair que les pays africains dont l'histoire a connu une évolution différente depuis près de deux mille ans, auraient pu s'entourer de précautions méthodologiques pour tenir compte de leur fondement culturel spécifique.

⁵³ François BORELLA, « L'Etat en Afrique : crise des modèles et retour aux réalités », in *Mélanges René Gendarme*, Editions Serpe noise, 1996, p. 229-236.

⁵⁴ Marcel MAUSS cité par Marcel FOURNIER, *Ecrits politiques*, Paris, Fayard, 1997.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

Du reste, le fait pour ces pays d'avoir une constitution conçue et copiée à partir du modèle occidental ne signifie nullement que les gouvernements respectifs obéissent aux règles du constitutionnalisme. Aussi, la constitution en Afrique est-elle généralement un vernis juridique maquillant un pouvoir personnel ou oligarchique⁵⁵. De toute évidence, la constitution est d'abord et avant tout une simple question de conviction et de comportement.

S'il est vrai que, pour la plupart, les constitutions africaines ont tenté un « rééquilibrage des pouvoirs présidentiels⁵⁶ » au profit du premier ministre, il n'en demeure pas moins que la « tendance générale dans les démocraties contemporaines⁵⁷ » consiste à réserver et à confirmer la place prééminente du Chef de l'Etat. L'élaboration des constitutions et les révisions constitutionnelles relèvent presque exclusivement de son pouvoir discrétionnaire. Il est juge de l'opportunité et apprécie, en toute indépendance, toute initiative constitutionnelle. Selon le professeur El Hadj Mbodj « la dysfonctionnalité des règles successorales s'explique par la place réservée au chef dans le fonctionnement des régimes africains ». Il poursuit et précise que « c'est la philosophie même du chef qui empêche l'épanouissement de l'institution successorale⁵⁸ ». L'incapacité des dirigeants africains à s'inspirer du modèle occidental pour l'implantation, l'appropriation et la consolidation de la démocratie en terre africaine a entraîné l'émergence d'une société civile aux ambitions courageuses et qui, progressivement, va passer de l'apolitisme à la politique.

Conscience et opposition ont été les vocables ainsi retenus pour définir la société civile. Cette approche suppose la capacité de rester

⁵⁶ Robert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002, p. 721.

⁵⁷ Jean du BOIS de GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'Etat en Afrique? », *Mélanges G. Conac*, Economica, Paris, 2001, p. 329.

⁵⁸ El Hadj MBODJ, *La succession du chef de l'Etat dans le droit constitutionnel africain*, thèse de doctorat d'Etat, Université de Dakar, 1991.

autonome, la renonciation à la conquête du pouvoir et enfin la sauvegarde des intérêts du peuple. Or, dans la plupart des pays africains, la société civile reste confrontée à la fois au problème de son financement, à la convoitise du pouvoir⁵⁹ et à l'oubli de sa base. Le découragement voire l'indifférence désormais acquise pour la chose politique offre une belle occasion aux chefs d'Etat de manipuler et d'instrumentaliser la constitution aux fins de conservation du pouvoir, de procéder à des révisions constitutionnelles « non consolidantes » pour reprendre une terminologie chère au professeur Ismaila Madior Fall. Ces insuffisances et ces dysfonctionnements apportent une explication à la persistance du phénomène dont la tendance à la généralisation mérite que l'on s'y attarde.

B - La tendance à la généralisation

Le contexte politique africain est de plus en plus marqué par des changements anticonstitutionnels de gouvernement dont les effets se traduisent par des crises qui naissent, s'aggravent et dégèrent. A la fièvre constitutionnelle caractérisée par la sacralisation de la constitution⁶⁰ et au fétichisme constitutionnel⁶¹, s'est substituée une instabilité constitutionnelle⁶² dont l'ampleur et la portée seront interprétées à l'aune des objectifs des chefs d'Etat. Pour rendre compte efficacement de la portée de ces changements, il importe d'en distinguer les différentes formes.

Les changements anticonstitutionnels violents de gouvernement constituent la forme la plus décriée en raison à la fois des acteurs impliqués et des conséquences négatives qu'ils engendrent. Ils se traduisent, selon la terminologie de la charte africaine, par des coups d'Etat militaires contre un gouvernement démocratiquement élu, par

⁵⁹ Au Sénégal, Maître Mame Adama GAYE a dirigé pendant longtemps la très influente organisation civile dénommée « Forum Civil » avant d'être candidat à la présidence de la République.

⁶⁰ Maurice Ahanhanzo GLELE, « La constitution ou la loi fondamentale » in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Abidjan, NEA, 1982, p. 31.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

une intervention des mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ou encore par le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des groupes dissidents armés et des mouvements rebelles.

Pour les besoins de cette étude et sans pour autant négliger les autres formes de dévolution violente de pouvoir, l'accent sera davantage mis sur le coup d'Etat militaire, autrement dit sur une pratique volontaire et consciente de l'armée ou d'une partie de celle-ci pour s'emparer des institutions étatiques et occuper le pouvoir étatique⁶³. En Afrique, le coup d'Etat apparaît comme un mode naturel de dévolution de la puissance publique au regard des quatre vingts coups d'Etat dénombrés entre 1960 et 1990 par Perkins et Roemer⁶⁴.

La généralisation des processus démocratiques et les soutiens tant internes qu'externes avaient fini de faire penser à une entrée irréversible du continent noir dans la galaxie des pays démocratiques mais les coups d'Etat intervenus respectivement en Gambie, au Niger et en Côte d'Ivoire ont remis en cause les espoirs de tout un continent. De même, les arènes politiques de la Guinée Bissau, de la Mauritanie et de la Guinée Conakry ont été bouleversées par une incursion violente de leur armée pour la conquête du pouvoir.

A côté de cette forme violente de prise de pouvoir, se positionnent des changements anticonstitutionnels placides dont le déploiement n'est pas moins condamnable. L'analyse de cette deuxième forme sera enrichie par des exemples assez évocateurs. Au Niger, élu démocratiquement en 1999 et réélu en 2004, le président Mamadou Tandja devait se retirer aux termes des dispositions de la

⁶³ Jean Pierre PABANEL, *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Racines du présent, L'Harmattan, 1984, p. 5.

⁶⁴ D.H. PERKING and M. ROEMER, "Differing Endowments and historical legacies" in *Lindauer and Roemer Asia and Africa*, Harvard Institute for International Development, 1994.

constitution⁶⁵ du 9 août 1999. Malgré la médiation de l'Union africaine, de la CEDEAO et des protestations internes de plus en plus fortes, le président Tandja n'a jamais voulu se départir de son entêtement. Aussi signa-t-il deux décrets suspendant les articles 104 et 105 de la constitution et abrogea-t-il des décrets remontant à 2004, 2006 et 2008. Ces manœuvres visaient à modifier les conditions de nominations des sept membres de la Cour constitutionnelle et surtout leur inamovibilité durant leur mandat de six ans.

Saisie⁶⁶ « pour excès de pouvoir », par des partis membres du Front pour la défense de la démocratie (FDD) en l'occurrence le PNDS-Tarayya, le PNA-AI'Oumat et l'USDN Talaka le Bâtisseur, et cela, malgré les pressions de toutes sortes exercées sur ses membres, la Cour constitutionnelle a purement et simplement annulé le décret portant convocation du corps électoral pour le référendum du 4 août 2009⁶⁷. Une nouvelle constitution, selon les sages de la Cour constitutionnelle ne peut s'envisager que selon deux hypothèses⁶⁸ qui, manifestement n'étaient pas réunies. Furieux, le président dissout à la fois la Cour constitutionnelle et le Parlement qui s'étaient opposés à sa volonté de convoquer le corps électoral pour l'organisation d'un référendum destiné à prolonger son mandat de trois ans au moins. Par ce procédé, le président Tandja se donnait les moyens de briguer la magistrature suprême indéfiniment. Le président gouverna ainsi seul pendant plusieurs mois par décrets grâce aux « pouvoirs exceptionnels » qu'il s'est arrogés⁶⁹.

⁶⁵ L'article 36 de la constitution dispose en effet : « Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois. »

⁶⁶ Le Front pour la défense de la démocratie a introduit une requête en date du 11 mai 2009 pour s'opposer à l'organisation d'un référendum.

⁶⁷ Avis n° 02/CC du 25 mai 2009.

⁶⁸ La Cour n'a retenu que deux hypothèses pour lesquelles une nouvelle constitution est envisageable : 1/ l'Etat n'est régi par aucune constitution parce qu'il est nouveau, qu'il n'en a jamais eu ou que la constitution a été suspendue ou abrogée suite à une situation de fait extraconstitutionnelle ; 2/ la révision intégrale autorisée par la constitution en vigueur.

⁶⁹ *Nouvelle Afrique*, 19 février 2010.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

Au Togo, la disparition du général Eyadéma et la modification de deux dispositions fondamentales⁷⁰ illustrent à merveille l'illicéité de la succession de Faure Eyadéma et marquent une infraction grave au droit interne. En effet, aux termes de la constitution togolaise, en cas de vacance de pouvoir, c'est le président de l'Assemblée nationale qui assure l'intérim du président de la République. Mais profitant de l'absence du dauphin constitutionnel⁷¹, Fambaré Ouattara Natchaba, les partisans du clan Eyadéma évoquèrent, la « vacance totale » des pouvoirs pour justifier leur démarche. Cette position appelle deux remarques fondamentales.

D'abord, au point de vue des concepts, l'expression « vacance totale » n'est pas prévue par la constitution qui se limite à définir simplement le vocable « vacance ». Ensuite, cette « vacance totale » est purement provoquée par l'armée qui a procédé à la fermeture des frontières alors qu'il était en route vers Lomé. Comme on le voit, l'infraction est ici manifeste et se traduit par le non respect de la procédure de dévolution du pouvoir et du texte de la constitution. Il faut d'ailleurs rappeler que le Togo avait, le 31 décembre 2002, procédé à une autre forme de changement anticonstitutionnel consistant en une révision constitutionnelle portant sur la limitation des mandats présidentiels⁷².

De même, les députés tchadiens ont, le 26 mai 2004, estimé et jugé opportun d'initier une révision constitutionnelle portant sur le même objet⁷³. Comme un effet de contagion, le Cameroun de Paul Biya en

⁷⁰ Les articles 65 et 144 de la constitution du 27 septembre 1982 modifiée le 31 décembre 2002 portaient respectivement sur l'organisation de la vacance de la présidence de la République et l'interdiction de procéder à une révision constitutionnelle en période d'intérim, de vacance ou d'atteinte à l'intégrité territoriale.

⁷¹ Maurice KAMTO, « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains : le cas du Cameroun et du Sénégal », *Penant*, 1983, p. 257 et s.

⁷² Article 59 de la constitution du 14 octobre 1992.

⁷³ Article 61 de la constitution du 14 avril 1996 au terme duquel le président de la République du Tchad est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

2008, l'Ouganda de Youri Museveni en 2005 et le Zimbabwe de Robert Mugabe en 2000 ont abrogé les dispositions limitant le nombre de mandats présidentiels.

D'autres, à l'image du Sénégal⁷⁴, du Burkina Faso⁷⁵, du Gabon⁷⁶, de Madagascar⁷⁷, de la Tunisie⁷⁸, de la Namibie et de la Guinée Conakry⁷⁹ avaient déjà tenté et réussi cette entreprise non sans soulever une contestation⁸⁰. Cette inflation de révisions constitutionnelles ne semble pas favoriser la préservation de la stabilité des constitutions⁸¹ en conformité avec une conception

⁷⁴ L'article 21 de la constitution du 7 mars 1963 est révisé le 2 mars 1998 pour porter le mandat présidentiel à 7 ans renouvelable une seule fois. Mais contre toute attente, une révision sera opérée en août de la même année pour renoncer à cette limitation. La constitution du 22 janvier 2001 adoptée à la suite de la victoire du président Abdoulaye Wade à l'élection présidentielle a, de nouveau, rétabli la limitation du mandat à deux.

⁷⁵ Article 37 de la constitution du 11 juin 1991 modifié le 27 janvier 1997 pour permettre au président Compaoré de briguer un mandat de 7 ans renouvelable indéfiniment.

⁷⁶ La constitution gabonaise du 26 mars 1991 prévoyait en son article 9 un mandat de cinq renouvelable une seule fois. Sur initiative du président Oumar Bongo, une première réforme est intervenue le 22 avril 1997 qui allongeait le mandat du président à 7 ans. Finalement, cet article sera de nouveau révisé le 30 le 30 juillet 2003 pour permettre au président Bongo de briguer indéfiniment les suffrages de ses concitoyens.

⁷⁷ Le 15 mars 1998, le président Didier Ratsiraka a initié une révision constitutionnelle lui permettant d'être rééligible deux fois au lieu d'une seule fois, comme initialement prévu par l'article 45 de la constitution du 18 septembre 1992.

⁷⁸ La révision de l'article 39 de la constitution du 6 novembre 1995 qui prévoyait un mandat présidentiel de cinq ans renouvelable une seule fois, autorise désormais le président Ben Ali à se représenter indéfiniment.

⁷⁹ Le 11 novembre 2001, une réforme de la constitution du 23 décembre 1990 qui prévoyait un mandat présidentiel de cinq ans renouvelable une seule fois a été opérée. Désormais, le mandat est de 7 ans renouvelable indéfiniment.

⁸⁰ Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique, Afrilex*, 2003, n°3, pp 139-174.

⁸¹ Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1969, p. 77.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

rationnelle⁸². Ces réajustements constitutionnels conduisent à la modification de la nature du régime politique provoquant ainsi quelquefois une instabilité constitutionnelle. Il s'avère dès lors impératif de se pencher sur la portée des mécanismes de prévention.

II - La prévention des changements anticonstitutionnels : entre pertinence et inefficacité

En dépit de la complexité et de l'étendue des changements anticonstitutionnels, le constituant africain d'abord et les organisations continentale et sous régionales ensuite ont tenté, par divers mécanismes, de prévenir et de maîtriser le phénomène dans toutes ses formes.

A - Des mécanismes rigoureux de droit interne

Dans la plupart des pays africains, la notion d'imprescriptibilité du coup d'Etat a été introduite dans la constitution. Ce procédé visiblement destiné à dissuader ceux qui pourraient être tentés par ce mode d'accession au pouvoir est utilisé en République centrafricaine⁸³, au Mali⁸⁴ ainsi qu'au Togo⁸⁵. La République centrafricaine est même allée jusqu'à considérer que « Toute personne ou tout Etat tiers qui accomplit de tels actes aura déclaré la guerre au peuple centrafricain. »

La constitution du Mali du 25 février 1992 n'a pas hésité à le qualifier de crime. Elle dispose en effet que « la forme républicaine de l'Etat ne peut être remise en cause. Le peuple a le droit à la désobéissance civile pour la préservation de la forme républicaine de l'Etat. Tout coup d'Etat ou putsch est un crime imprescriptible contre le peuple malien⁸⁶. » Sans être aussi explicite, le constituant nigérien a

⁸² Paul BASTID, *L'idée de constitution*, Economica, Paris, 1985, p. 10

⁸³ Art. 19 de la constitution du 27 décembre 2004 de la République de Centrafrique.

⁸⁴ Art. 121 al. 3 de la constitution du 25 février 1992 du Mali.

⁸⁵ Art. 148 et 149 al. 3 de la constitution 14 octobre 1992 du Togo.

⁸⁶ Article 121 de la constitution du Mali du 25 février 1992.

fait siennes les préoccupations maliennes. « Tout citoyen nigérien, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la constitution et l'ordre juridique de la République du Niger⁸⁷. » Le respect de la charte fondamentale suggère naturellement une dévolution démocratique du pouvoir. La constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 confirme cette tendance d'interdiction formelle du coup d'Etat. Son article 5 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice⁸⁸. » En cas de coup d'Etat, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, écrit le constituant béninois, « tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir sacré de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaires ou de défense existants⁸⁹ ».

L'article 147 de la constitution du Togo prévoit que les forces armées togolaises, qui « sont une armée nationale, républicaine et apolitique », « sont entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie ». Cette disposition paraît en soi écarter l'hypothèse d'un changement institutionnel résultant d'une décision desdites forces armées. Par ailleurs, les articles 148 et 150 incriminent -respectivement et de façon imprescriptible- « toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des forces armées ou de sécurité publique (...) »⁹⁰ et « tout renversement du régime constitutionnel »⁹¹. L'article 150 affirme de

⁸⁷ Article 29 de la constitution du 9 août 1999 du Niger.

⁸⁸ Article 5 de la constitution de la Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000.

⁸⁹ Article 66 de la constitution du 11 décembre 1990 du Bénin.

⁹⁰ Article 148 de la constitution, adoptée en 1992 : « Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par le personnel des forces armées ou de sécurité publique, par tout individu ou groupe d'individus, est considérée comme un crime imprescriptible contre la Nation et sanctionnée conformément aux lois de la République. »

⁹¹ Article 150 de la constitution, adoptée en 1992 : « En cas de coup d'Etat, ou de coup de force quelconque, tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée nationale a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

surcroît au profit de « tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée nationale (...) le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants ». L'inconstitutionnalité du changement institutionnel est dès lors incontestable.

Dans d'autres pays comme le Bénin⁹² et le Burkina Faso⁹³, toute atteinte à l'ordre constitutionnel est qualifiée de « crime de haute trahison » ou « crime contre la nation ». Une autre modalité consiste à rappeler la soumission de l'armée au pouvoir civil. Certaines lois fondamentales y mettent même une affectation un peu suspecte qui laisse sourdre un sentiment de méfiance. Au Congo, il est indiqué que « la force publique » est subordonnée au pouvoir civil⁹⁴. Le Togo est plus explicite puisque les forces armées sont « entièrement soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie ».

Cette méfiance à l'égard des militaires ne va cependant pas, sauf exception, du moins si on s'en tient aux textes constitutionnels, jusqu'à interdire aux militaires de briguer un mandat politique. Tandis qu'une tradition républicaine, présente en France à la fin du XIX^e et au début du XX^e, contraignait les officiers à abandonner leurs fonctions pour se présenter aux élections, cette règle est à peu près partout absente en Afrique francophone à l'exception du Bénin, de

de coopération militaire ou de défense existants. // Dans ces circonstances, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs. // Tout renversement du régime constitutionnel est considéré comme un crime imprescriptible contre la Nation et sanctionné conformément aux lois de la République. »

⁹² Article 65 de la constitution du Bénin dispose que « Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les forces armées ou de sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la nation et l'Etat et, sera sanctionnée conformément à la loi. »

⁹³ La loi n° 002/97/ du 27 janvier 1997 dispose que la trahison de la patrie et l'atteinte à la constitution constituent les crimes les plus graves commis à l'encontre du peuple.

⁹⁴ Art. 162 al. 2 de la constitution du 20 janvier 2002 du Congo.

Djibouti et du Togo. Ainsi la loi fondamentale béninoise impose une démission préalable pour toute candidature tant pour la présidence de la République que pour l'Assemblée nationale. Cette mesure est d'autant plus rigoureuse qu'elle ne semble pas envisager de réintégration dans l'armée en cas d'échec électoral.

Les mécanismes de prévention s'analysent également en termes de verrouillage constitutionnel qui invite à une rigidité constitutionnelle c'est-à-dire au recours à une procédure complexe et exceptionnelle pour modifier la norme suprême de l'ordre juridique interne⁹⁵. La rigidité constitutionnelle dans l'acception d'Ademar Esmein⁹⁶ suppose la mise en place de mécanismes performants capables d'assurer la stabilité. Pour la plupart des pays africains, la « la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum » ou par une forte proportion des membres composant le parlement. Les exemples du Burkina⁹⁷, de la Côte d'Ivoire⁹⁸, du Djibouti⁹⁹, du Niger¹⁰⁰, de la Centrafrique¹⁰¹ ou encore du Togo¹⁰²

⁹⁵ Henry ROUSSILLON, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexion sur un paradoxe » in *Mélanges Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 254.

⁹⁶ Ademar ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts, Paris, 1896, p. 405 et s.

⁹⁷ L'article 164 de la constitution du 11 juin 1991 révisée le 27 janvier 1997 indique que le projet de texte doit être soumis au référendum sauf s'il est approuvé à la majorité des 3/4 des membres de l'Assemblée nationale

⁹⁸ Selon l'article 72 du 3 novembre 1960 de la constitution révisée en 1994 et 1995, la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par référendum sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des 4/5^e des membres composant l'Assemblée nationale.

⁹⁹ L'article 87 al. 3 de la constitution du 15 septembre 1992 indique que le projet ou la proposition n'est acquise qu'après avoir été approuvé par référendum.

¹⁰⁰ Selon l'article 124 al. 2 de la constitution du 12 mai 1996, le projet ou la proposition est soumise au référendum sauf s'il a été approuvé à la majorité des 4/5^{es} des membres composant l'Assemblée nationale.

¹⁰¹ Selon l'article 101 de la constitution du 20 décembre 1994, la révision intervient lorsque le projet présenté en l'état a été voté par l'Assemblée nationale à la majorité des trois quarts des membres qui la composent ou a été adopté par référendum.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

illustrent parfaitement cette tendance. Mais cette exigence de consultation populaire se heurte à des difficultés d'ordre pratique du fait justement de la situation économique et sociale des pays africains fragilisés par la mondialisation. Le recours à une autre forme de révision devient un palliatif obligatoire.

La majorité requise¹⁰³, en cas de modification législative, est fixée en tenant compte de nombreux paramètres. Ainsi la majorité requise est celle qualifiée de deux tiers pour le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Conakry, le Mali et la Mauritanie. Elle est de trois quarts en ce qui concerne le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Centrafrique, Madagascar et le Rwanda. Elle est enfin de quatre cinquièmes pour le Bénin, le Burundi, le Niger et le Togo, ce qui contribue à rendre ces constitutions rigides, selon la classification doctrinale¹⁰⁴.

Dans cette perspective, Henry Roussillon suggère une distinction entre la rigidité normative et l'instabilité constitutionnelle. Selon Roussillon, la rigidité normative n'est pas remise en cause par la multiplication des révisions constitutionnelles même si beaucoup de chercheurs soutiennent que c'est une forme d'atteinte à la rigidité constitutionnelle. En fait, conclut Roussillon, c'est une simple atteinte à la stabilité constitutionnelle¹⁰⁵.

Pour d'autres pays à l'image du Mali¹⁰⁶, du Congo¹⁰⁷ ou encore du

¹⁰² Selon l'article 144 de la constitution du 14 octobre 1992, le projet ou la proposition de révision doit, pour être adopté, être soumis au référendum sauf s'il a été adopté à la majorité des deux tiers des députés qui composent l'Assemblée nationale.

¹⁰³ Jean Louis Atangana AMOGO, « Le constitutionnalisme du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *AJIC*, XIX, 2003, p. 45-63.

¹⁰⁴ Henry ROUSSILLON, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexion sur un paradoxe » in *Mélanges Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 254.

¹⁰⁵ Henry ROUSSILLON, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexion sur un paradoxe », in *Mélanges Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 254.

¹⁰⁶ Selon l'article 118 de la constitution du 25 février 1992, la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum.

¹⁰⁷ Article 178 al. 2 de la constitution congolaise du 15 mars 1992.

Tchad¹⁰⁸, le verrouillage constitutionnel n'est performant que lorsque la révision constitutionnelle est obligatoirement assujettie à l'organisation d'un référendum. Aussi, les constituants congolais, tchadien et malien ont-ils imposé une adhésion populaire à la constitution dont la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum. Cette rigidité apparente ne pourra pas survivre aux velléités de conquête ou de conservation illégale du pouvoir.

Est-il réaliste de s'attendre à ce que les auteurs et complices de ces changements anticonstitutionnels acceptent de discuter de la légitimité ou de la légalité de leur action ? L'accomplissement du forfait leur confère la gestion du pouvoir notamment la détention de la puissance publique, ce qui signifie que la répression pénale envisagée serait très difficile voire impossible à réaliser. Pour contourner ces limites objectives, l'Union africaine et les organisations sous régionales ont, à leur tour, conçu et mis en œuvre des instruments de lutte.

B - De l'efficacité des instruments communautaires

La récurrence des changements violents et anticonstitutionnels¹⁰⁹ post-transition laisse supposer une certaine indifférence de l'Organisation de l'unité africaine. Mais, en vérité, il n'en est rien car l'Organisation continentale s'était illustrée en interdisant au président putschiste Samuel Doe de participer à ses travaux. Ce rappel historique n'enlève rien à la détermination des chefs d'Etat et de gouvernement dans leur volonté d'annihiler les changements anticonstitutionnels. Les préoccupations des leaders africains face à la récurrence des changements anticonstitutionnels se sont traduites par des initiatives courageuses notamment l'adoption de la charte

¹⁰⁸ Aux termes de l'article 224 de la constitution du 14 avril 1996, la révision de la constitution est approuvée par référendum sauf s'il s'agit d'une révision d'ordre technique.

¹⁰⁹ A. D. ADEYANJU, "Africa records 78 coups in 30 years", *The Guardian*, Lagos, 9 février, 1997.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest¹¹⁰ (CEDEAO), de la Communauté des Etats de l'Afrique australe (SADC) ainsi que l'acte constitutif de l'Union africaine¹¹¹ lui-même.

Les chefs d'Etats des pays membres de la CEDEAO ont manifesté leur commune volonté de promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance. Ils ont, aux termes des protocoles de Lomé¹¹² et de Dakar¹¹³, démontré leur engagement à s'opposer voire à anéantir toute velléité de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les principes et normes de la démocratie libérale sont réaffirmés. Dans cette perspective, le principe de la séparation des pouvoirs est sacralisé pendant que le renforcement et l'autonomisation des pouvoirs législatif et judiciaire étaient perçus comme indispensables à l'alternance démocratique et à la protection des droits et libertés individuels.

Les Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se sont par exemple dotés d'un document juridique qui, par les principes et valeurs qu'il consacre, est d'une haute portée. L'importance de ce texte a fait dire à certains observateurs que la CEDEAO disposait désormais d'une constitution régionale¹¹⁴. Ils s'appuient, pour cela, sur une décision du 9 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle du Togo. Il est heureux selon Fall et Sall de constater que la Cour « vise seulement le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et la charte

¹¹⁰ Article 1 (c) du protocole de la CEDEAO sur la bonne gouvernance, signé en décembre 2001.

¹¹¹ Article 4 (p) de l'acte constitutif de l'Union africaine.

¹¹² Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

¹¹³ Le protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

¹¹⁴ Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, « Une constitution régionale dans l'espace CEDEAO/ Le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ».

africaine des droits de l'homme et des peuples, et non les autres engagements internationaux consacrant ce droit et le *Pacte international aux droits civils et politiques (art. 25 a)* ». Il urge dès lors de s'interroger sur sa pertinence à gérer les changements anticonstitutionnels, du reste assez fréquents dans cette partie du continent africain.

Ce protocole est bien un traité international et en tant que tel, il est tributaire du bon vouloir des autorités chargées de le faire ratifier. On peut dès lors douter d'une appréciation positive des auteurs des changements anticonstitutionnels en sa faveur. Et de surcroît, soutiennent les deux éminents universitaires, aucune contrainte n'est attachée à son adoption par les différents Etats, du moins du strict point de vue des principes juridiques. Il n'y a d'ailleurs pas lieu d'espérer que les putschistes s'appliquent les dispositions de la « constitution régionale » alors qu'au même moment, ils se sont empressés de suspendre la constitution nationale. On peut même écarter l'hypothèse d'une confrontation entre les deux constitutions, du moins dans l'attente de la civilianisation du régime.

Les initiatives prises dans le cadre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) visant au rétablissement de l'ordre constitutionnel ont souvent fait l'objet d'une délibération consensuelle du Conseil de sécurité des Nations unies. Celui-ci a généralement adhéré à l'invite de la CEDEAO pour un soutien politique, financier et matériel des positions sous régionales et continentales. En dépit des contraintes et limites objectives du protocole, les chefs d'Etat et de gouvernement des quinze pays membres de la CEDEAO ont tenu à exprimer leur détermination à la suite du coup d'Etat perpétré par le capitaine Moussa Dadis Camara, quelques heures seulement après le décès du président Lansana Konté. Le sommet a « fermement condamné le coup d'Etat du 25 décembre » et « suspendu la Guinée de toutes les réunions de la CEDEAO au niveau des chefs d'Etat et des

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

ministres, jusqu'à la restauration de l'ordre constitutionnel »¹¹⁵, a annoncé le président de la commission de la CEDEAO, Mohammed Ibn Chambas. Ce dernier s'est voulu menaçant en se référant au protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance et a réaffirmé la position de la CEDEAO qui s'oppose par principe à « la prise ou au maintien du pouvoir de manière anticonstitutionnelle ».

De même, face à l'obsession du président Tandja de proroger son mandat, la commission de la CEDEAO avait lancé un appel aux autorités du Niger pour qu'elle respecte la constitution du pays ainsi que les dispositions du protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance. Il était ainsi rappelé que le protocole a été « signé et ratifié par le Niger », notamment en ses aspects qui interdisent d'accéder ou de se maintenir « au pouvoir à travers des voies anticonstitutionnelles ». L'organisation sous régionale avait fait constater son impuissance. Certes Mamadou Tandja n'est pas venu au pouvoir par la force mais il est resté apparemment prisonnier de sa formation de militaire et de son cursus marqué par sa participation aux affaires dans les précédents régimes militaires. C'est certainement ce qui justifie son comportement de guerrier décidé à en découdre à la fois avec les organisations internes et externes¹¹⁶ même si, nous l'avons démontré, ces changements anticonstitutionnels ne sont pas l'apanage des militaires.

La succession fort mouvementée mais de toutes les façons anticonstitutionnelle de Faure Eyadéma à son défunt père s'est heurtée au refus de la CEDEAO de valider ce qu'elle a qualifié de coup d'Etat militaire. Réunie à Niamey, au Niger, le 9 février 2005, à la suite d'une large concertation entre ses leaders, la CEDEAO a, sans ambages, rejeté la démarche du président autoproclamé Faure et de son armée. L'illustration de cette volonté politique se lit à

¹¹⁵ Mohammed Ibn CHAMBAS, cité par *Jeune Afrique*, n° 2535 du 10 janvier 2009.

¹¹⁶ Le Niger a été suspendu de la CEDEAO suite à la décision du président Mamadou Tandja de tenir les législatives en dépit des appels de la communauté internationale à les reporter, voir *Jeune Afrique* n° 2547 de novembre 2009.

travers le protocole de 2001 axé sur la démocratie et la bonne gouvernance et aux termes duquel les signataires s'accordent à considérer que « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes. Tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ». La mise en place du Conseil de médiation et de sécurité¹¹⁷ répond aux soucis des dirigeants africains de sinon de prévenir les conflits armés, du moins de les circonscrire rapidement. Ce mécanisme est compétent pour toutes les questions relatives à la paix et à la sécurité de la région ouest africaine et prend toutes les mesures appropriées notamment les sanctions à l'encontre des contrevenants.

Les changements anticonstitutionnels, telle une pandémie et dans une logique de contagion se sont également déployés en Afrique Australe. La Communauté des Etats de l'Afrique australe plus connue sous son sigle anglais SADC a fait de la promotion de la démocratie une préoccupation constante. L'article 4 du traité stipule que « les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit »¹¹⁸ sont érigés en principes directeurs des différents régimes politiques. Les Etats membres s'engagent à « promouvoir des valeurs politiques communes, de systèmes et d'autres valeurs partagées qui sont transmises à travers des institutions démocratiques, légitimes et efficaces¹¹⁹. »

La mise en œuvre de ces intentions conduisit à la signature du protocole sur la politique de défense, de sécurité et de coopération dont les dispositions invitent les Etats membres de la SADC à

¹¹⁷ Art.10 : « Le Conseil de médiation et de sécurité prend, au nom de la conférence, des décisions sur des questions liées à la paix et à la sécurité de la région. Il assure également la mise œuvre de toutes les dispositions du présent protocole » du mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté à Lomé en 1999.

¹¹⁸ Le traité a été signé lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le 17 août 1992 à Windhoek, en Namibie donnant ainsi à l'organisation un caractère juridique.

¹¹⁹ Article 5 du traité instituant la SADC.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

« promouvoir le développement des institutions et pratiques démocratiques dans les territoires des Etats parties et encourager le respect des droits universels de l'homme tel que prévu dans l'acte constitutif et les conventions de l'UA »¹²⁰.

Certes, la SADC, contrairement à la CEDEAO, n'a pas explicitement légiféré sur les changements anticonstitutionnels mais son mécanisme de veille et de promotion de sécurité et de défense est de nature à prévenir et à gérer les crises qui, pour la plupart sont consubstantielles à la rupture de l'ordre constitutionnel. Tous les instruments de la SADC tendent à réguler l'organisation des élections à l'image du plan stratégique indicatif de l'organe (SIPO) portant notamment sur la consolidation démocratique dans cette partie du continent noir. Ces principes visent à renforcer la transparence et la crédibilité de la compétition électorale et la gouvernance démocratique ainsi qu'à assurer l'acceptation des résultats des élections par tous les partis.

L'implication de la SADC dans la gestion de la crise politique de Madagascar à la suite du coup d'Etat d'Andry Rajoelina a révélé son opposition farouche à une dévolution anticonstitutionnelle du pouvoir. L'organisation régionale a ainsi rejeté « fermement » et « condamné énergiquement » la décision unilatérale de formation d'un gouvernement par le président de la transition. De ce point de vue, la suspension de Madagascar lors du 20^{ème} sommet de la SADC et l'exigence d'un retour rapide à la normalité constitutionnelle traduisent la fermeté de cette institution d'intégration.

La persistance des changements anticonstitutionnels, malgré ces verrouillages, a conduit à une radicalisation de l'organisation continentale qui pratique désormais la tolérance zéro des coups d'Etat. Des sanctions punitives seront infligées aux pays instigateurs et sympathisants. Cette tolérance zéro devra s'appliquer aussi à tout type de « violations des normes démocratiques dont la persistance ou le recours pourraient déboucher sur des changements inconstitutionnels ». Aux sanctions économiques viennent s'ajouter

¹²⁰ Article 2 (g) du protocole sur la PDSC, fait à Blantyre, le 14 août 2001.

l'exclusion et même la non-accréditation des autorités de fait dans les organes internationaux non-africains, dont les Nations unies. De même, l'UA invite ses membres à respecter le principe de la légalité et à s'en tenir à leurs propres constitutions nationales, « spécialement quant à l'introduction de réformes constitutionnelles » qui peuvent créer des « situations tendues qui, à leur tour, peuvent déboucher sur des crises politiques. » Elle s'inquiète des nombreux amendements constitutionnels visant à maintenir un président en place après qu'il ait épuisé le nombre légal de mandats.

A titre d'exemple, on peut noter que la constitution de la République du Congo du 15 mars 1992 révisée le 24 octobre 1997 était la seule à exprimer de façon expresse des dispositions supra-constitutionnelles relatives à la durée du mandat présidentiel. En effet, selon l'alinéa de l'article 178, « la forme républicaine de l'Etat, la laïcité de l'Etat et le nombre de mandats du Président de la République ne peuvent faire l'objet d'aucune *révision* ». Les autres constitutions se contentent d'inscrire la limitation du nombre de mandats du président de la République dans un ordre constitutionnel formel plutôt que dans l'ordre constitutionnel fondamental, c'est-à-dire l'ensemble des normes les plus difficiles à modifier pour reprendre la terminologie du doyen Louis Favoreu¹²¹.

Cette attitude hostile aux changements anticonstitutionnels a été illustrée par l'intervention militaire de l'UA dans l'île d'Anjouan, au Comores, en mars 2008 pour déloger le colonel Mohamed Bacar qui s'était emparé du pouvoir à l'issue des élections controversées de juin 2007. Par ce geste, l'UA démontre également son attachement à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui dispose notamment en ses articles 13(1) et 20(1) que l'accession au pouvoir de régimes militaires par voie de coups d'Etat constitue une atteinte intolérable aux principes démocratiques de l'Etat de droit.

L'Union africaine s'est-elle donné les moyens de réaliser ses objectifs ? La réponse, sans être négative, mérite cependant un regard attentif. Ce sont les limites de la charte qui vont servir de support à la

121 Louis FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1999, p. 120.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

pérennisation des régimes militaires et civils antidémocratiques en Afrique au Sud du Sahara. En effet, les rédacteurs de la charte ont eu une vision assez restrictive, laissant complètement de côté d'importants sujets à moins qu'ils soient traités de manière superficielle. Il est également arrivé que certains problèmes soient évoqués en tenant en considération les préoccupations particulières de quelques leaders politiques, ces derniers étant attachés au renforcement de leurs pouvoirs. Sur ce chapitre, la charte devient un instrument non pas au service de la promotion de la démocratie mais plutôt un outil complice de la pérennisation des régimes décriés. On pourrait alors être tenté de conclure que la charte est destinée à protéger les régimes politiques plutôt que les citoyens.

Il faut, à cet égard, noter l'absence de lien entre les violations des droits de l'homme et les conflits¹²² comme principaux facteurs d'instabilité en Afrique, et comme cause profonde des changements inconstitutionnels de gouvernement. La charte est restée muette par rapport à l'utilisation et aux abus des pouvoirs exceptionnels qui, il faut le reconnaître, ne sont pas propres aux régimes non démocratiques. Cette lacune annonce l'une des principales faiblesses de la charte.

Une première limite réside dans l'applicabilité de ces dispositions. En effet, beaucoup de chefs d'Etat siégeant à l'UA ont accédé à la magistrature suprême de leur pays à la suite des changements anticonstitutionnels dont ils sont les auteurs ou les parrains. Se pose ainsi la crédibilité de ces leaders lorsqu'ils évoquent et condamnent les changements anticonstitutionnels. On cherche à trouver le sens à donner d'ailleurs à une constitution taillée sur mesure et destinée exclusivement à maintenir le régime en place. Il ne faut pas oublier que c'est cette constitution que les militaires s'empressent de suspendre au motif qu'elle n'est pas démocratique et qu'elle ne reflète pas les ambitions populaires. Les réponses à ces différentes préoccupations servent de justificatif aux putschistes dans leur

¹²² Rachel MURRAY, "Prevention of Conflict in Africa", *Journal of African Law* (JAL), vol. 45, n° 1, 2001.

volonté de contourner les rigueurs de la charte. Le respect et le retour à l'ordre constitutionnel ne doivent pas dès lors être exigés en raison de ce qui précède : la constitution n'est ni démocratique ni sacrée.

Dans un autre domaine, la charte a prévu, par les dispositions de son article 25, des sanctions contre « tout Etat partie qui fomenté ou soutient un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un autre Etat » sans spécifier la nature de ces sanctions. La deuxième difficulté est donc à rechercher dans l'impossibilité de sanctionner les Etats qui auront délibérément violé les dispositions précitées. Pour certains auteurs, la charte, en dépit du courage et de la détermination dont ont fait montre ses rédacteurs, est un instrument qui gagnerait à être corrigé. En effet, elle ne participe pas à un enracinement des principes fondamentaux de la démocratie¹²³ puisqu'elle ne s'attaque pas à la racine du mal.

En d'autres termes, la charte ne cherche pas à prévenir les changements anticonstitutionnels, en particulier les coups d'Etat dès lors qu'elle n'a pas osé légiférer sur le comportement des acteurs, notamment ceux visant à instaurer des blocages politiques. Ces derniers tiennent très souvent au manque d'alternance politique, les constitutions étant dans ces cas de figure l'objet de nombreux tripatouillages grâce à une généreuse « collaboration » des institutions parlementaires. Il y a d'ailleurs lieu de faire observer la contestation récurrente des élections et la controverse qui s'empare des gouvernements supposés démocratiquement élus. La charte devrait interdire tous les instruments législatifs ou constitutionnels dont la finalité est d'exclure du jeu politique des adversaires jugés encombrants. Il est d'ailleurs étonnant que la charte n'ait pas jugé nécessaire de condamner les amendements constitutionnels ayant des allures de coups d'Etat. En effet, la charte ne précise pas les types d'amendements considérés comme des violations des principes démocratiques, en particulier les amendements constitutionnels destinés à prolonger le mandat présidentiel.

¹²³ Nadjita F. NGARHODJIM, « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique », *Africa Governance Monitoring Advocacy Project (AfriMAP)*, mai 2007.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

Une troisième difficulté s'explique dans la complexité des mécanismes de mise en application du texte. Celle-ci s'organise aux niveaux national, régional et continental avec, à chaque niveau, un acteur investi de responsabilités particulières et qui sert de point focal : l'Etat au niveau national, les communautés économiques régionales (CER) au niveau régional, et la commission de l'UA au niveau du continent. Or, pour la junte militaire, l'urgence se situe au niveau de la reconstruction et de la réorganisation de l'Etat ainsi que de la réconciliation nationale. La désignation des responsables est loin de ses préoccupations. Il s'y ajoute, prétexte-t-elle, que le pays est suspendu de toutes les organisations en attendant le retour à la normalité civile.

Convaincue alors que les dispositions de la charte ne pourront leur être appliquées en raison à la fois de ses limites intrinsèques et de la complicité active de certaines personnalités de l'UA, les auteurs des changements anticonstitutionnels, en particulier la junte au pouvoir dans les pays concernés dérouleront en toute quiétude leur agenda politique qui ne traduit que leur ambition de conserver le pouvoir. Mais il importe de noter qu'en dépit de ses insuffisances, la charte demeure, à l'heure actuelle, l'un des rares instruments juridiques internationaux contraignants prohibant les coups d'Etat¹²⁴ et prévoyant le cas échéant des poursuites contre leurs auteurs¹²⁵. Il est alors juste de s'interroger sur la persistance de ces modes de dévolution du pouvoir. En vérité, l'absence de volonté politique et/ou la mauvaise foi des acteurs ne permettent guère de dissuader les nombreux leaders hantés par une folle obsession de conquête ou de conservation du pouvoir.

*

* *

¹²⁴ Article 2 de la charte.

¹²⁵ Article 25 de la charte.

La récurrence des changements anticonstitutionnels en Afrique malgré les transitions démocratiques appelle sinon des réponses urgentes, du moins une réflexion soutenue sur ce phénomène que le vent de la démocratisation avait cru emporter. Au demeurant, les exigences démocratiques croissantes des acteurs politiques, de la société civile et de la communauté internationale risquent, en l'absence d'une bonne analyse de la part des dirigeants, de conduire à une généralisation des conflits liés aux nombreuses manipulations constitutionnelles. Ces dernières se traduisent notamment par une forte concentration du pouvoir facilitée par l'absence d'institutions opérationnelles. Il est dès lors indispensable d'envisager des mécanismes et des outils performants et consensuels pour la dévolution démocratique du pouvoir et s'écarter ainsi des pratiques moyenâgeuses et de la résistance à l'adhésion à l'idéal démocratique.

Tout au long de nos développements, nous nous sommes attaché à démontrer que les changements anticonstitutionnels constituent un des éléments les plus saillants de la rupture démocratique et qu'ils ne peuvent absolument pas aider à remédier à la fracture démocratique. Dans cette perspective, la ratification de la charte et son appropriation demeurent, en dépit des insuffisances susmentionnées, un formidable instrument de consolidation démocratique. Pour autant, toute prise en compte efficace de cette problématique appelle au préalable de revisiter la sociologie du pouvoir africain. Les populations et leurs dirigeants doivent comprendre que les transformations de leur société dépendent du plein exercice de leur capacité citoyenne, c'est-à-dire que les populations ont intérêt et même l'obligation de participer à la vie publique¹²⁶ soit individuellement, soit en association pour défendre parfois leurs intérêts particuliers et très souvent l'intérêt général. Cette prise de participation directe vise à vulgariser les principes démocratiques et à en assurer le respect au triple plan national, régional et international, au bénéfice d'une stabilité politique garante d'un développement harmonieux des Etats africains.

¹²⁶ Déclaration universelle des droits de l'homme (articles 24 et 21) et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (articles 24 et 14).

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

Pour en revenir à la charte, il est important de faire observer qu'elle fait par ailleurs la promotion des élections et qu'elle exige que tout changement de gouvernement élu se fasse exclusivement par une consultation populaire. Mais elle ne peut malheureusement pas empêcher la remise en cause des ordres constitutionnels chargés de garantir la sécurité des individus et la poursuite de leur bonheur. Le passé autoritaire et putschiste de certains chefs d'Etat permet-il une application effective des instruments juridiques de la charte africaine en faveur de la démocratie, des élections et de la gouvernance ?

BIBLIOGRAPHIE

- Roland ADJOVI, « Union africaine et démocratie : aspects constitutionnels internes et internationaux » in Dominique BANGOURA (dir.), *L'Union Africaine face aux enjeux de paix, de Sécurité et de Défense*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Jean-Loup AMSELLE, Elikia MBOKOLO (sous la dir. de), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La Découverte, 1985.
- Ph. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 11^{ème} éd. 1999.
- Jean-Louis ATANGANA AMOGOU, « Le constitutionnalisme du droit en Afrique : l'exemple de la création du Conseil constitutionnel camerounais », *AJJC*, XIX, 2003.
- B. BADIE, *L'Etat importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985.
- Paul BASTID, *L'idée de constitution*, Economica, Paris, 1985.
- Jean F. BAYART, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, 1989.
- Jean-François BAYART, Interview, *Croissance*, n° 346, février 1992.
- J. du BOIS de GAUDUSSON, « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repère et interrogation », in *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 4^{ème} trimestre, 1992.
- Jean du BOIS de GAUDUSSON, Gérard CONAC, C. DESOUCHES, *Les constitutions africaines*, 2 tomes, Paris, La documentation française, 1997.
- Jean du BOIS de GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'Etat en Afrique ? », *Mélanges G. Conac*, Economica, Paris, 2001.
- Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, thèse de doctorat, ANRT, Lyon, 1997.
- Arsène BONGNESSAN, Burkina-Faso, *Les fondements politiques de la IV^e République*, Presses universitaires d'Ouagadougou, 1995.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

- François BORELLA, « L'Etat en Afrique : crise des modèles et retour aux réalités », in *Mélanges René Gendarme*, Editions Serpe noise, 1996.
- Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de minuit, 1984.
- Albert BOURGI et Christian CASTERAN, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991.
- Robert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, 2002.
- Jacques BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *R.F.S.P.*, vol. XXIII, n° 6, décembre 1973.
- Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 14^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1969.
- Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER, *Manuel de droit constitutionnel*, 25^e éd, paris, LGDJ, 1997.
- Georges BURDEAU, *Traité de science politique, le statut du pouvoir dans l'Etat*, T. 4, L.G.D.J., Paris.
- André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone, Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999.
- Jean-Pierre CAMBY, « 1873-1973 : cent ans de septennat », in *Revue du droit public*, n° 4-2000.
- John M. CAREY, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Thomas CAROTHERS, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of democracy*, 2002.
- René CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1922, t. 2.
- Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1988.
- Jacques CHEVALIER, « Administration et régime politique », in Olivier DUHAMEL et Yves MENY (sous la dir. de), *Dictionnaire institutionnel*, p. 11-14. Paris, PUF, 1992.
- Jean-Pierre CHRETIEN, « L'alibi ethnique dans la politique africaine », *Esprit*, 7-8 août 1981.

- Gérard CONAC, *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979.
- Jean Pascal DALOZ, dir., *Le (non) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique noire, 1999.
- Ch. DEBBASCH, J. BOURDON, J.M. PONTIER et J.-C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^{ème} éd. 2001.
- Marc DEBENE, « La dimension économique de la transition démocratique en Afrique » in Gérard CONAC (sous la dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*,
- Joseph Mandé DJAPOU, « Le rôle de la Cour constitutionnelle de la République Centrafricaine », *Penant* n° 831, septembre à décembre 1999.
- Léopold DONFACK SOKENG, « Les ambiguïtés de la « révision constitutionnelle » du 18 janvier 1996 au Cameroun », in *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Friedrich Ebert, Yaoundé, 1996.
- Léopold DONFACK SOKENG, « L'Etat de droit en Afrique », in *Afrique juridique et politique, la revue du CERDIP*, n° 1, 2002.
- Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, Paris, Ancienne librairie Fontemoing et Cie, 1930.
- Olivier DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.
- Olivier DUHAMEL, *Le quinquennat*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2000.
- Michel DURUPTY, « Transposition et mutations du modèle administratif français », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, n° 33, janvier-mars 1975.
- Maurice DUVERGER, « Dictatures et légitimités » (sous la dir. de M. DUVERGER), *Dictatures et légitimité*, Paris, PUF, 1988.
- H. ECKSTEIN, "On Etiology of Internal Wars", *History and Society*, vol. 4, n° 2, 1965.
- Kodjo EDEM « Environnement international et Etat de droit » in Gérard CONAC et Solange BARBEROUSSE, « Mondialisation, légitimités nouvelles et nouveaux enjeux des droits de l'homme » in *Pour les droits de l'homme. Histoires, Images, Paroles*, Paris, Artis, 1989.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

- Ademar ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, Paris, 1896.
- Ismaïla Madior FALL, *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats d'Afrique francophone d'Afrique subsaharienne*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Cheikh Anta Diop, décembre 2001.
- Yves-André FAURE, « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique pour une lecture différente des textes », in *Politique africaine*, janvier 1981.
- Louis FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2^{ème} éd. 1999.
- *L'Événement du Jeudi* n° 604 du 30 mai 1996.
- Françoise GALLETTI, « La portée du droit constitutionnel. Chronique d'une évolution doctrinale en Afrique de l'Ouest », *Politica*, 2001.
- P. GELARD et J. MEUNIER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2^{ème} éd. 1997.
- J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 19^{ème} éd. 2003.
- Maurice Ahanhanzo GLELE, « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Abidjan, NEA, vol. 1, 1982.
- Maurice Ahanhanzo GLELE, « La constitution ou la loi fondamentale » in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, Abidjan, NEA, 1982.
- Pierre François GONIDEC, « Constitutionnalismes africains », *RJPIC*, n° 1, janv.-avril 1986.
- Pierre-François GONIDEC, « A quoi servent les constitutions africaines, Réflexions sur le constitutionnalisme africain », *Revue Juridique, Politique-Indépendance et Coopération*, octobre-décembre 1988.
- Georges GURVITCH, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Paris, Pédone, 1935.
- Maurice HAURIOU, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1929.
- Michael HECHTER, *Théories de l'ordre social*, Stanford University Press, 2003.

Amadou Tidiane Ly

- Samuel HUNTINGTON, *The third wave of democracy*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Benoît JEANNEAU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 4^e édition, Dalloz, Paris, 1975.
- Maurice KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », in *Revue juridique africaine*, 1995.
- Maurice KAMTO, « Révision constitutionnelle ou écriture d'une nouvelle constitution », in *Lex Lata*, n° 23-24, 1996.
- Maurice KAMTO, « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains : le cas du Cameroun et du Sénégal », *Penant*, 1983.
- William KRISTOL, "Term Limitations: Breaking Up the Iron Triangle", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 16, 1993.
- Georges LANGROD, « Genèse et conséquences du mimétisme en Afrique », *R.I.S.A.*, 1973 n° 2.
- Dimitri Georges LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, 1999
- P. E. LEKENE DONFACK, « La révision des constitutions en Afrique », *RJPIC*, 1989, p. 50 et suiv.
- Juan J. LINZ, "Democracy's Time constraints", *International Political Science Review*, vol. 19, n° 1, 19-37, 1998.
- Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique, Afrilex*, 2003, n° 3.
- Cynthia MCCLINTOCK, "Explaining the breakdown of democratic regimes in Latin America at century's turn : the case of Fujimori's Peru", Prepared for delivery at the 2000 Annual meeting of the American Political Science Association, Washington DC, August 31-septembre 3, 2000.
- Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs, Flammarion, 1996.
- Thomas E. MANN, *The Wrong Medicine. Term Limits Won't Cure What Ails Congressional Elections*, The Brookings Review, spring 1992.
- Wanda MASTOR, « Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des cours

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

constitutionnelles », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XV, 1999.

- Marcel MAUSS cité par Marcel FOURNIER, *Ecrits politiques*, Paris, Fayard, 1997.

- Achille MBEMBE, *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, Codesria, 1999.

- El Hadj MBODJ, *La succession du Chef d'Etat dans le droit constitutionnel africain*, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Dakar, 1991.

- Jean F. MEDARD, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in J.-F. MEDARD (dir.) *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Karthala, Paris, 1991.

- Jean-François MEDARD (dir.), *Etats d'Afrique noire, Formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.

- MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, Editions Gallimard, vol 1&2, Paris, 1995.

- Rachel MURRAY, "Prevention of Conflict in Africa", *Journal of African Law* (JAL), Vol. 45, n° 1, 2001.

- Nadjita F. NGARHODJIM, « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique », *Africa Governance Monitoring Advocacy Project* (Afrimap), mai, 2007.

- François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

- Joseph OWONA, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Berger-Levrault, Collection Mondes en devenir, Paris, 1985.

- Jean Pierre PABANEL, *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Racines du présent, l'Harmattan, 1984.

- Pierre PACTET, *Institutions politiques droit constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 20^{ème} éd. 2001.

- Pierre PACTET, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 22^{ème} éd., Armand Colin, 2003.

- D. H. PERKINS and M. ROEMER, "Differing Endowments and historical legacies" in *Lindauer and Roemer Asia and Africa*, Haward Institute for International Development, 1994.

Amadou Tidiane Ly

- Jean-François PERRIER, « Dictature et légitimité en Afrique noire », in Maurice DUVERGER, *Dictatures et légitimité*, Paris, P.U.F, 1988.
- Mark P. PETRACCA, "Rotation in office : the history of an idea", in Edward H. CRANE and Roger PILON, ed., *The politics and Law of Term Limits*, Washington D.C, CATO Institute, 1994.
- PLATON, *La République*, Gallimard, 1993.
- Yves POIRMEUR, « Thèmes et débats autour du constitutionnalisme », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993.
- Nelson W. POLSBY, *Some arguments against congressional Term*.
- W. PYE and Sidney VERBA, *Princeton*, Princeton University Press, 1965.
- Jean-Louis QUERMONNE, *L'alternance au pouvoir*, Paris, PUF, 1988.
- Arnaud de RAULIN, « Le culte des Chefs et la démocratie africaine », *RJPIC*, n° 1, 2002.
- REVUE DU DROIT PUBLIC, N° 4-2000 « Spécial quinquennat ».
- Dominique ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de la constitution », *RDP*, 1990, n° 1.
- Dominique ROUSSEAU, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », in *Revue de droit public*, 2000.
- Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 6^{ème} éd. 2001.
- Henry ROUSSILLON, « Rigidité constitutionnelle et justice constitutionnelle : Réflexion sur un paradoxe » in *Mélanges Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999.
- Etienne Le ROY, « L'odyssée de l'Etat », *Politique africaine*, 61, mars 1996.
- Léopold S. SENGHOR, *Nation et voie africaine du socialisme*, Editions du Seuil, Paris, 1971.
- Frédéric SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, Paris, 2004.
- François TERRE, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 4^e édition, 1998.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement

- John R. VILE, *A companion to the US constitution and Its Amendments*, 2nd Edition, Praeger Westport, Connecticut London, 1997.
- Francis V. WODIE, « Les régimes militaires et le constitutionnalisme en Afrique », *Penant*, juin-septembre 1990.
- Willy ZIMMER, « Constitution et sécurité juridique », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XV, 1999.
- Carla M. ZOETHOUT *et al.*, *Constitutionnalisation in Africa, A quest for autochthonous principles*, Sanders Institut, Goouda Quint-Deventer Rotterdam, 1996.

CONSTITUTIONNALISME ET POUVOIR MILITAIRE EN AFRIQUE FRANCOPHONE AUJOURD'HUI

par Michel Louis Martin,
professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole

La soumission des armes à la toge constitue l'un des aspects fondamentaux de l'État moderne, *a fortiori* démocratique, et le rôle des textes constitutionnels est bien d'assurer, implicitement ou explicitement le monopole de l'exercice du pouvoir politique aux civils. Les lois fondamentales, dites de la troisième vague, élaborées au cours de la transition post-autoritaire des années 1990 en Afrique ¹,

¹ Ce sont les lois fondamentales algérienne du 28 février 1989, révisée en novembre 1996, en avril 2002, puis en novembre 2008 ; béninoise du 11 décembre 1990 ; burkinabè du 11 juin 1991, révisée en janvier 1997, avril 2000 et janvier 2002 ; burundaise, dite « intérimaire post-transition » du 20 octobre 2004 (les précédents textes dataient de mars 1992 et septembre 1996) ; camerounaise du 2 juin 1972, plusieurs fois modifiée entre 1975 et 1991 et remaniée en janvier 1996, révisée de nouveau en avril 2008 ; centrafricaine du 26 décembre 2004 (le précédent texte du 28 décembre 1994 avait été suspendu en mars 2003) ; comorienne du 23 décembre 2001 révisée en mai 2009 (le texte précédent, modifié en octobre 1996, datait du 7 juin 1992) ; congolaise-Brazzaville du 20 janvier 2002 (les précédents textes dataient de mars 1992 et octobre 1997) ; de République démocratique du Congo du 18 février 2006 (succédant au décret constitutionnel de mai 1997 et à un texte transitoire d'avril 2003) ; djiboutienne du 15 septembre 1992 ; gabonaise du 26 mars 1991, modifiée en mars 1994, septembre 1995, avril

échappent d'autant moins à cette préoccupation que l'investissement des sites du pouvoir par les militaires y fut massif. Ce phénomène, on le sait, a commencé à prendre de l'ampleur peu de temps après les indépendances bloquant le processus de développement à la fois politique et économique dont elles semblaient prometteuses, même si les leaders politiques civils avaient préalablement contribué à la montée de l'autoritarisme, avec la monocratisation des exécutifs, l'abaissement des parlements, la généralisation du système de parti unique et la patrimonialisation du pouvoir.

Que ce soit sous la forme de complots, de mutineries et, plus fréquemment et plus gravement, de coups d'État, le prétorianisme n'a épargné quasi aucun pays d'Afrique francophone. Il s'est généralement soldé par l'éviction et le remplacement des autorités politiques civiles par des militaires, au point que les premières ont

1997, octobre 2000 et août 2003 ; guinéenne du 23 décembre 1990, modifiée en novembre 2001 (remplacée par un nouveau texte en mai 2010) ; ivoirienne du 23 juillet 2000 (le précédent texte du 3 novembre 1960 avait été modifié une dizaine de fois entre 1963 et 1995, puis, de manière approfondie, en juin 1998) ; malgache du 18 septembre 1992, révisée en septembre 1995 puis en avril 2007 (remplacée par une charte de transition en décembre 2009) ; malienne du 25 février 1992 ; marocaine du 13 septembre 1996 (les textes précédents dataient de décembre 1962, juillet 1970, mars 1972 et septembre 1992) ; mauritanienne du 12 juillet 1991, modifiée en juin 2006 ; nigérienne du 9 août 1999 est abrogée en février 2010 après sa révision controversée d'août 2009 en attendant que l'avant-projet du mois de mai soit soumis à référendum fin 2010 (la précédente constitution datait de mai 1996) ; rwandaise 4 juin 2003 (les textes précédents les plus récents étaient de juin 1991 et mai 1995) ; sénégalaise du 22 janvier 2001, révisée en juin 2003, novembre 2006, février et mai 2007, puis en août et octobre 2008 (le précédent texte du 7 mars 1963 avait été maintes fois repris jusqu'aux importantes modifications de mars 1998) ; tchadienne du 14 avril 1996 modifiée en juin 2005 ; togolaise du 14 octobre 1992, révisée en décembre 2002 et février 2005 ; tunisienne du 1^{er} juin 1959, modifiée plusieurs fois au cours des années soixante et début soixante-dix, puis révisée en avril 1976, juin 1981, juillet 1988, novembre 1995, octobre 1997, juin 2002 et mai 2003. NB. Pour des raisons d'accessibilité, l'on n'a pu prendre en compte ici les nouveaux textes guinéen, malgache et nigérien de 2010.

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

gouverné moins longtemps que les seconds². Modéré et apolitique dans un premier temps, le prétorianisme se radicalise à partir du milieu des années soixante-dix sous l'égide d'une génération de jeunes officiers qui instaurent des régimes souvent inspirés du modèle marxiste. Cette période, au cours de laquelle l'autorité s'est souvent exercée sur un mode « sultaniste », constitue l'apogée du cycle autoritariste du pouvoir politique en Afrique. Celui-ci commence à s'inverser au milieu des années 1980 et prend d'abord la forme d'une « thermidorisation » des régimes militaires pour prendre fin avec les effets de la transition démocratique intervenue seulement au cours des années quatre-vingt-dix³.

I

Il ne pouvait donc qu'être attendu des lois fondamentales apparues avec cette crise des autoritarismes et l'amorce d'une transition politique, qu'elles mettent en place, à côté de l'arsenal institutionnel conventionnellement associé à l'instauration d'un État de droit démocratique, des mécanismes considérés comme susceptibles de prévenir toute résurgence dictatoriale.

Dans nombre de cas, cet objectif s'est inscrit dans un discours où est affirmé de manière solennelle le respect de la démocratie, du pluralisme et de l'État de droit, mais surtout d'une volonté de rejeter l'autoritarisme dont les différentes déclinaisons, d'ailleurs, sont souvent spécifiées. Ainsi par exemple, le préambule togolais proclame sa « ferme volonté de combattre tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice », libellé rejoignant celui de la

² Pour une réévaluation de ce phénomène qui a donné lieu à une abondante littérature, voir Patrick McGOWAN, « African Military Coups d'états, 1956-2001. Frequency, Trends, and Distribution », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 41, n° 3, 2003, p. 339-370.

³ Michel Louis MARTIN, *Le soldat africain et le politique*, Presses IEP Toulouse, 1990 et « Armies and politics : the 'Lifecycle' of Military Rule in Sub-Saharan Africa », in Anthony KIRK-GREENE Daniel et C. BACH (dir.), in *State and Society in Francophone Africa since Independence*, New York, St Martin's Press, 1995, p. 78-96.

Guinée qui affirme « son opposition fondamentale à tout régime fondé sur la dictature, l'injustice, le népotisme et le régionalisme [...] ». En République centrafricaine, la formule utilisée annonce l'intention du peuple de s'opposer « fermement à la conquête du pouvoir par la force et à toute forme de dictature et d'oppression [...] ». Certains pays rappellent des drames proches, tel le Burundi qui affirme sa « détermination inébranlable de mettre un terme aux causes profondes de l'état continu de la violence ethnique et politique, de génocide et d'exclusion, d'effusion de sang, d'insécurité et d'instabilité [...] », le Rwanda sa résolution de « combattre l'idéologie du génocide et toutes ses manifestations [...] » et la République démocratique du Congo sa volonté « de mettre fin à cette crise chronique de légitimité et de donner au pays toutes les chances de se reconstruire ».

Il est des rédactions plus allusives ou plus obliques mais visant toujours à stigmatiser les maux du passé, comme celle du texte malien qui évoque dès la première phrase du préambule, les « idéaux des victimes de la répression et des martyrs tombés sur le champ d'honneur pour l'avènement d'un État de droit et de démocratie pluraliste ». D'autres formules se veulent des références à une histoire avec laquelle l'on entend rompre, en termes d'ailleurs très proches d'un pays l'autre, ce qui trahit peut-être des sources d'inspiration commune. Le Bénin rappelle « l'évolution constitutionnelle et politique mouvementée » de la nation, alors que. Le Tchad évoque « les années de dictature et de parti unique », ainsi que les régimes qui ont entretenu « le régionalisme, le tribalisme, le népotisme, les inégalités sociales, les violations des droits [...] et des libertés [...] dont les conséquences ont été la guerre, la violence [...] la haine [...] ». Le Congo-Brazzaville condamne « le coup d'État, l'exercice tyrannique du pouvoir et l'usage de la violence politique sous toutes ses formes [...] », version atténuée des dénonciations très explicites évoquées dans le texte de 1991 à l'encontre de « l'intolérance et la violence politique [qui] ont fortement endeillé le pays et accru la haine et les divisions », du « coup d'État [qui] s'est inscrit dans l'histoire politique du Congo [...] et a annihilé l'espoir d'une vie

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

véritablement démocratique » ou celui de 1997 qui stigmatise les « exécutions sommaires », « assassinats crapuleux » et encore les « coups d'État »⁴.

Par-delà ces formules incantatoires, les constituants ont voulu placer, certes sous une forme plus ou moins programmatique et toujours dans des préambules à portée juridiquement floue, des moyens institutionnels susceptibles de faire obstacle au retour de l'autoritarisme. Deux leur sont parus plus particulièrement pertinents et sans doute plus efficaces. Il s'agit en premier lieu, et c'est une originalité, de l'aménagement des relations civiles-militaires, avec le classique double système de la subordination des armées et de la neutralisation politique de leurs membres, destiné à prévenir ce qui fut dans le passé la forme la plus endémique de l'autoritarisme sur le continent.

II

Si le contrôle du militaire par le politique peut être assuré par des moyens techniques variés, dits « objectifs » (par exemple, la professionnalisation des armées ou leur utilisation pour les seules missions de défense extérieure) ou, à l'inverse, dits « subjectifs » (par exemple, la mise en concordance de l'esprit militaire avec les valeurs de la société ou l'idéologie du régime), l'on a toujours cherché à lui donner également une dimension normative. Dans les démocraties matures, c'est généralement la loi (notamment les statuts des personnels militaires) qui gère les différents aspects de cette priorité accordée aux valeurs civiles.

Dans les régimes politiques africains de la troisième vague, cette priorité se voit constitutionnalisée. La majorité des textes constitutionnels actuellement en vigueur, en effet, notamment parmi

⁴ Pour plus de détails, voir aussi André Cabanis et Michel Louis Martin, « Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique Indépendance et coopération*, sept.-déc. 1988, p. 276 à 287 ; cette question est également abordée dans le présent ouvrage par Babacar Gueye et Amadou Tidiane Ly dans leurs contributions respectives.

les plus récents, s'attache, tout en dénonçant le fait prétorien, à sectoriser la place des forces armées et à délimiter le rôle de ses membres. Nombre de lois fondamentales leur consacrent un chapitre particulier, révélant, à côté d'une volonté d'en organiser le contrôle, une certaine méfiance à l'égard d'une institution très tôt et trop longtemps sortie de ses fonctions pour investir les lieux d'un pouvoir normalement civil. Les mesures élaborées contre le retour des coups d'État témoignent de l'importance accordée à l'ingénierie constitutionnelle comme garante de la démocratie.

Incidemment, l'on relèvera que, étant donné les restrictions financières dans le cadre des plans d'ajustement structurel, compte tenu également de l'émergence de systèmes régionaux et multilatéralisés de sécurité, ou des moyens offerts par l'externalisation, voire la privatisation de la défense, les forces armées nationales auraient pu être à tout le moins réduites en taille et cantonnées à des tâches de maintien de l'ordre intérieur, voire purement et simplement éliminées ; ce qui était une solution radicale : « pas d'armée, pas de coup d'État » aurait dit le président Houphouët-Boigny. En fait, aucun pays africain ne s'étant engagé dans cette voie⁵, et, par voie de conséquence, la question du contrôle

⁵ Konan Bédié a sans doute été tenté de mettre en œuvre cette solution à l'instar de son prédécesseur, ce qui a très vraisemblablement provoqué l'irruption des militaires sur la scène politique ivoirienne. Voir Guy-André KIEFFER, « Armée ivoirienne : le refus du déclassement », *Politique africaine*, n° 78, juin 2000, p. 26-44. La question semble également avoir été abordée à Madagascar après les élections présidentielles de décembre 2006, ce que justifie *a posteriori* les conditions de l'éviction du président en mars 2009. Sans doute, et s'agissant d'expliquer le maintien de forces armées, nécessairement coûteuses et politiquement problématiques, n'est peut-être pas absente la crainte que, même si le continent ne forme pas un système interétatique vraiment compétitif, mais plutôt relativement pacifié, le différentiel croissant en terme de moyens de défense et de capacités de projection de force ne débouche sur des politiques extérieures plus agressives, notamment à l'égard de petits États, surtout s'ils sont pauvres (et dont, de surcroît, les populations auraient peut-être moins à perdre dans l'hypothèse d'une absorption) ; de même, il est possible que dans un contexte de déclin économique, les leaders politiques soient tentés de recalculer les

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

civil des militaires ne pouvait qu'être prioritaire. Une sorte de proportionnalité se donne d'ailleurs à observer entre le nombre des dispositions constitutionnelles concernant l'institution militaire et l'intensité de son immixtion politique dans les différents États concernés au cours des vingt dernières années.

Les lois fondamentales s'emploient donc à organiser et à hiérarchiser les rapports civils-militaires et, non sans minutie, la répartition des compétences en matière de défense entre les branches du gouvernement. En outre, des développements plus novateurs, reflétant souvent la diversité des histoires nationales et donc les craintes que continuent de susciter les militaires dans chaque pays, s'efforcent de multiplier les défenses contre l'éventuelle interférence des armées dans le domaine politique, précautions dont les constituants ne surestiment sans doute pas l'efficacité, mais qui traduisent du moins leur préoccupation. Dans la mesure où il convient de ne pas donner aux militaires une impression d'ostracisme à leur endroit, les lois fondamentales tentent de délimiter la frontière entre les responsabilités auxquelles ils pourraient légitimement aspirer et le seuil à partir duquel leur intervention dans le débat démocratique deviendrait illégitime.

III

La subordination et la neutralisation politique des militaires figurent en bonne place parmi les principes constitutionnels qu'ont voulu mettre en avant les constituants, surtout dans les États qui ont été les plus prétorianisés. Le texte tchadien est le plus insistant de ce point de vue, qui dispose dans son article 190, de manière très réitérative, que les forces armées sont « au service de la nation » (al.

bénéfices de la paix pour préférer opérer dans des conditions de belligérance, dont l'histoire montre qu'elles sont susceptibles d'accroître, voire d'aider à la modernisation de leurs capacités extractives, et d'atténuer les tensions ethno-culturelles internes ; sur ces questions, voir Jeffrey HERBST, « War and the State in Africa », *International Security*, vol. 14, n° 4, 1990, p. 134-136 notamment, et « The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa », *International Organization*, vol. 43, n° 4, 1989, p. 673-692.

1^{er}), « soumises à la légalité républicaine » (al. 2) et « subordonnées au pouvoir civil » (al. 3), précautions, comme si cela ne suffisait pas, reprises dans trois autres chapitres consacrés à la gendarmerie nationale, à la police nationale et à la garde nationale et nomade, avec des dispositions qui détaillent l'obligation pour chacune de ces institutions de n'agir que dans « le respect des libertés et des droits de l'homme » (art. 197, 199 et 201). Dans la même veine, mais plus sobrement, la constitution du Congo-Brazzaville indique que la force publique, qui comprend la police nationale, la gendarmerie nationale et les forces armées (art. 170), « est subordonnée à l'autorité civile » (art. 171 al. 2), formule qui est également utilisée pour « les corps de défense et de sécurité » dans la constitution burundaise (art. 246) et de manière synonymique (« soumise ») en République démocratique du Congo (art. 188 al. 3). S'agissant du Togo, il est indiqué que les forces armées sont « *entièrement* soumises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie » (art. 147).

Quant à la distribution des responsabilités en matière de sécurité et de défense, elle correspond à un schéma très conventionnel, progressivement défini au cours du XIX^e siècle, en faveur du pouvoir politique, qui a pris sa forme apparemment durable avec le constitutionnalisme occidental du XX^e siècle et dont le modèle français de 1958 sert de source d'inspiration.

C'est sur ces bases que les lois fondamentales actuellement en vigueur en Afrique francophone ont établi leurs propres équilibres. Trois termes reviennent de façon à peu près constante. Il s'agit en premier lieu de désigner le président de la République comme « le chef suprême des forces armées », tournure adoptée pratiquement mot à mot (et de plus en plus fréquemment, par préférence à la formule française de « chef des armées », au fur et à mesure des réformes constitutionnelles ⁶.

⁶ Article 77-1 algérien, art. 52 burkinabè, art. 83 al. 1^{er} burundais, art. 22 al. 8 centrafricain, art. 78 congolais-Brazzaville, art. 83 al. 1^{er} congolais-Kinshasa, art. 32 al. 1^{er} djiboutien, art. 22 al. 1^{er} gabonais, art. 47 ivoirien, art. 55 al. 1^{er} malgache, art. 44 malien, art. 44 marocain, art. 34 mauritanien, art. 52 al. 1^{er} nigérien, art. 110 al. 1^{er} rwandais, art. 45 al. 2 sénégalais, art. 86 tchadien et

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

Seuls le Cameroun (art. 8), les Comores (art. 12 al. 5), la Guinée (art. 41 al. 3) et le Togo (art. 72) adoptent une présentation légèrement différente puisque le président de la République est simplement, comme en France, « chef des armées ». À cet égard, il est difficile de déterminer si dans l'esprit des constituants l'absence de l'adjectif « suprême » a une valeur déqualifiante, privant le chef de l'État d'une partie de sa suprématie ou si elle se veut, au contraire, valorisante en le rapprochant de l'armée et en faisant perdre à son droit de commandement une partie de ce qu'il peut avoir de théorique, dans la mesure où il n'est pas « direct » mais « suprême »⁷. Dans tous ces textes, à l'exception de Djibouti et du Maroc, le titre s'accompagne, comme en France, du droit de présider les « conseils et comités supérieurs de la défense nationale » (mêmes articles, alinéas suivants). À Madagascar, ce pouvoir fait l'objet d'une formulation particulière et alambiquée dont il est difficile de juger du sens exact, puisqu'il est confié au chef de l'État le soin d'arrêter « le concept de la défense [...] » (La nouvelle version du texte a supprimé la suite : « dans le cadre de la politique générale de l'État »).

Quasi partout (sauf en Algérie où il est simplement « responsable de la défense nationale », art. 77-2°), le chef de l'État est « garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire » (aux Comores « de l'intangibilité des frontières », art. 12)⁸.

art. 44 tunisien. L'on observe que le Burundi et le Rwanda utilisent le terme de « commandant en chef » et la République démocratique du Congo de « commandant suprême », autrement dit des traductions quasi littérales de la formule américaine de « *commander in chief* ».

⁷ Ces formules ne sont peut-être que le résultat aléatoire de modes de rédactions constitutionnelles collectifs, conduisant à des variantes de portée incertaine ; mais il demeure que l'adjectif « suprême » semble de plus en plus usité au fur et à mesure des réformes.

⁸ Article 41 al. 2 béninois, art. 36 al. 5 burkinabè, art. 95 al. 2 burundais, art. 22 al. 3 centrafricain, art. 56 al. 3 congolais-Brazzaville, art. 69 al. 3 congolais-Kinshasa, art. 22 djiboutien, art. 8 al. 2 gabonais, art. 41 al. 1^{er} guinéen, art. 34 ivoirien, art. 44 al. 2 malgache, art. 29 al. 2 malien, art. 19 al. 2 marocain, art. 24 al. 3 mauritanien, art. 35 al. 4 nigérien, art. 98 al. 3

En outre, il est à noter, sans que l'on puisse en tirer des conclusions sûres, que dans les régimes où le caractère dyarchique de l'exécutif est le moins marqué, qu'il soit présidentiel comme l'Union des Comores ou le Congo-Brazzaville, ou que le gouvernement soit entièrement contrôlé par le président de la République, c'est parfois ce dernier, et non le gouvernement, comme le veut la formulation française, qui dispose de la force armée et qui est responsable de la défense nationale, ainsi du Bénin (art. 54 al. 2), du Cameroun (où « il veille à la sécurité [...] extérieure de la République » art. 8-3°), de la Guinée (art. 41), de la République centrafricaine (art. 22 al. 9) et du Sénégal (art. 45 al. 1^{er}).

Le Maroc présente des particularités résultant de la pratique plus que du texte même de la constitution. L'article 30 se borne en effet à présenter le roi comme « le chef suprême des Forces armées royales ». En fait, depuis l'indépendance, il est de tradition, respectée tant par Mohammed V que par Hassan II, de placer à la tête des armées le fils aîné appelé à monter sur le trône⁹.

Ainsi, presque toutes les lois fondamentales confient prioritairement la défense du pays au chef de l'État, sous-entendant qu'il reviendra aux forces armées d'assurer concrètement la mise en œuvre de cette obligation en fonction de ses consignes. Une telle présentation veut marquer la subordination de l'institution militaire à la magistrature suprême. Il n'est qu'une exception, celle de l'Algérie, révélatrice des rapports spécifiques que l'exécutif entretient avec l'institution militaire, dans la mesure où elle reste silencieuse sur le rôle du chef de l'État en matière de défense de l'intégrité du territoire

rwandais, art. 42 al. 3 sénégalais, art. 60 al. 4 tchadien, art. 58 al. 1^{er} togolais et art. 41 al. 1^{er} tunisien.

⁹ Il s'agit là d'un usage également suivi, sous des formes diverses, par nombre d'autres régimes monarchiques : l'institution militaire est pour le futur souverain un lieu d'acquisition de réflexes de discipline et d'entraînement au commandement ; elle est également un enjeu de pouvoir capable de se révéler important en cas de contestation, en particulier en début de règne.

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

(il est simplement « responsable de la défense nationale » (art. 77-2°) et confère cette charge directement à l'armée.

IV

Ce rôle prééminent du chef de l'État s'accompagne d'une responsabilité, moins affirmée en ce domaine, reconnue à la deuxième composante de l'exécutif (lorsqu'elle existe évidemment), au gouvernement, ainsi qu'au législatif, pour lesquels l'unité de formulation paraît moins forte. La tournure française, selon laquelle le gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée », est reprise dans plusieurs lois fondamentales, mais avec quelques variantes. Elle se retrouve textuellement au Mali (art. 53) et en Mauritanie (art. 43 al. 2). Cinq autres États y ajoutent une extension en mettant aussi à la disposition du gouvernement les forces de sécurité, ainsi au Burkina Faso (art. 61 al. 3), au Gabon (art. 28 al. 2), à Madagascar (art. 62 al. 4 et 64-9°), au Niger (art. 61 al. 2 qui parle de « force publique »), en République démocratique du Congo (art. 91 al. 2) et au Togo (art. 77 al. 1er). Ailleurs, il n'est pas fait mention de cette responsabilité, soit que la constitution ne confie au gouvernement que l'administration et les forces de police et de sécurité intérieure, comme au Tchad (art. 99), soit, encore que de façon plus limitative, elle ne lui attribue que l'administration, comme au Cameroun (art. 12-4°), au Maroc (art. 61) et en République centrafricaine (art. 39 al. 2), soit enfin qu'elle demeure muette, comme au Burundi et à Djibouti.

C'est là une distinction difficile à manier entre l'autorité du chef de l'État et celle du Premier ministre et qui n'est pas sans conséquence dans la mesure où le contrôle de l'institution militaire s'avère en Afrique un enjeu important. À cet égard, les juristes français ont réalisé un important travail de réflexion pour déterminer la ligne de partage entre les compétences du chef de l'État et du gouvernement. Dans la mesure où les textes constitutionnels africains sont, sur ce point, souvent rédigés en termes identiques, les responsables pourront s'inspirer de la doctrine française pour autant qu'ils le

désirent et qu'ils fassent le choix de traiter ces questions en fonction de critères juridiques et non de rapports de forces politiques.

Enfin, s'agissant du rôle du parlement en la matière, il se limite en général à autoriser la déclaration de guerre par le chef de l'État ; ce pouvoir étant parfois limité, en configuration bicamérale, à la seule chambre basse ¹⁰.

Trois pays, qui ont en commun la place exceptionnelle reconnue au chef de l'État, ont prévu pour cette question si lourde de conséquence que constitue la déclaration de guerre, un régime plutôt favorable à l'exécutif : l'Algérie où le président de la République peut déclarer la guerre « en cas d'agression effective ou imminente », après avoir réuni le conseil des ministres, entendu le Haut conseil de sécurité et consulté les présidents des deux assemblées (art. 95 al. 1^{er}) ; le Bénin où il peut déclarer lui-même la guerre si des « circonstances exceptionnelles » interdisent à l'Assemblée nationale de « siéger utilement », l'adverbe venant limiter la portée du verbe (art. 101 al. 2) ; enfin, le Maroc où le roi ne se voit imposer en ce domaine qu'une saisine du conseil des ministres et l'obligation d'une communication aux deux chambres préalable à la guerre (art. 66-3 et 74). L'on notera qu'en Algérie et en Tunisie, l'état de guerre proroge le mandat du chef de l'État (art. 96 al. 2 algérien et art. 39 al. 2 tunisien).

S'y ajoutent les cas du Burundi et du Rwanda, le premier ne requiert que la simple consultation des bureaux des assemblées (art. 110), le second donne au chef de l'État le droit de déclarer la guerre et d'en informer le parlement qui statue à la majorité simple des membres de chaque chambre dans un délai ne dépassant pas sept

¹⁰ Article 101 al. 1^{er} béninois, art. 106 al. 2 burkinabè (qui ajoute l'autorisation d'envoi de troupes à l'étranger), art. 59 centrafricain, art. 130 al. 1^{er} congolais-Brazzaville (qui requiert une réunion en congrès), art. 86 congolais-Kinshasa, art. 62 al. 1^{er} djiboutien, art. 49 gabonais, art. 75 guinéen, art. 73 ivoirien, art. 89-III malgache (qui requiert un vote des deux chambres à la majorité absolue de leurs membres), art. 71 malien, art. 58 mauritanien, art. 85 nigérien, art. 70 al. 1^{er} sénégalais (par l'Assemblée nationale), art. 124 tchadien, art. 72 togolais (par l'Assemblée nationale) et art. 48 al. 2 tunisien (par la Chambre des députés).

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

jours (art. 136 et 170). Seuls le Cameroun et les Comores n'évoquent pas la question des modalités d'une éventuelle déclaration de guerre.

L'unité des constitutions d'Afrique francophone est particulièrement nette sur deux autres aspects touchant aux forces armées. Il s'agit d'abord et comme en France, de faire relever du domaine de la loi « les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale ». Seuls le Rwanda et l'Union des Comores font exception dans la mesure où il n'y est pas défini de domaine législatif. Les parlements participent également dans une certaine mesure au contrôle civil des militaires, puisque partout ils votent les lois concernant les garanties fondamentales offertes aux employés de l'État, civils ou militaires.

V

La distinction des domaines civil et militaire, ainsi que la subordination du second au premier, sont complétées par d'autres mesures qui laissent pressentir la défiance des régimes issus de la transition démocratique envers leurs forces armées et leur volonté de contrôler le risque prétorien. Les interférences militaires fréquentes dans le débat politique, y compris au sein de pays qui s'en croyaient à l'abri, la prolifération des coups d'État et la multiplication de gouvernements autoritaires, la violence des affrontements auxquels se sont trouvés mêlés l'armée ou certains de ses membres, expliquent le souci de tenter de s'en prémunir dans le futur. Cette détermination est variable selon les pays. Quelques-uns semblent même passifs à cet égard, encore que l'on puisse se demander si parfois l'abstention ne s'apparente pas plutôt à une forme d'exorcisation.

Tout d'abord, à côté de la dénonciation des dérives antidémocratiques du passé, parmi lesquels le coup d'État militaire, nombre de constitutions posent clairement, afin d'en conjurer et d'en pouvoir sanctionner le retour, le principe de leur caractère criminel. Certaines vont très loin, à tout le moins par les termes employés. Ainsi au Bénin, toute « tentative » par les forces armées ou de sécurité publique de renverser l'ordre constitutionnel est considérée comme

« une forfaiture et un crime contre la nation et l'État » (art. 65), tandis qu'au Burkina Faso, « la trahison de la patrie et l'atteinte à la constitution » sont « les crimes les plus graves à l'égard du peuple » (art. 166) sans, il est vrai, indiquer explicitement si c'est l'armée qui est visée.

Ces actes sont également qualifiés de *crimes imprescriptibles*, comme au Mali (art. 121 al. 3), en République centrafricaine (art. 19 al. 4) et au Togo, dans ce dernier pays par deux fois, (art. 148 et 150 al. 2). La République démocratique du Congo se contente du terme « d'infraction imprescriptible » (art. 64 al. 2). S'agissant d'une telle qualification, quelques textes ajoutent au renversement de la légalité constitutionnelle, d'autres faits, comme la guerre civile et le génocide (art. 11 congolais-Brazzaville, art. 13 al. 1^{er} rwandais et art. 7 et 64 congolais-Kinshasa qui, à ce titre et à celui également de haute trahison, visent le retour au parti unique ainsi que « toute tentative de renversement du régime constitutionnel »). Ces formules permettent de combattre à la fois le recours à la violence politique et à la dictature, tout en satisfaisant un constitutionnellement correct plus global sur les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, l'incitation à la haine ethnique, etc.

Par ailleurs, pour parer toute manœuvre antidémocratique, ces pays n'hésitent pas à constitutionnaliser des recours si drastiques qu'ils pourraient, dans certaines circonstances, s'avérer problématiques pour le fonctionnement du régime et la pérennité même de l'État de droit. C'est le cas de tous ceux qui érigent la désobéissance civile en principe constitutionnel, dans le prolongement du droit de résistance à l'oppression de la Déclaration française de 1789 ¹¹.

Ainsi en « cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque », le Bénin enjoint ses citoyens à considérer comme le « plus sacré des droits et le plus

¹¹ Ce type de prescription n'apparaît pas comme visant toujours explicitement l'institution militaire. Mais compte tenu de la relative faiblesse des autres organisations sécuritaires ou des partis d'opposition, les prises de pouvoir par la force ne peuvent dès lors venir que des armées.

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

impératif des devoirs » de « désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime » (art. 66). En République démocratique du Congo, l'article 64 (al. 1^{er}) évoque de même le « droit et devoir sacré de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force [...] ». Au Burkina Faso, « le droit à la désobéissance est reconnu à tous les citoyens » envers tout pouvoir ne tirant pas sa source de la constitution, notamment « en cas de coup d'État ou de putsch » (art. 167 al. 2). Dans ces mêmes circonstances, « désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs » de tout Togolais (art. 150 al. dernier qui rappelle le texte béninois). Parfois la formulation est plus vague. Ainsi du Mali, avec un droit de « désobéissance civile » reconnu au peuple « pour la préservation de la forme républicaine de l'État » (art. 121 al. 2). La République centrafricaine annonce l'intention du peuple de s'opposer « fermement à la conquête du pouvoir par la force et à toute forme de dictature » (préambule al. 8). Le Tchad proclame « solennellement » le droit et le devoir [du peuple] de résister et de désobéir à tout individu ou groupe d'individus, à tout corps d'État qui prendrait le pouvoir par la force ou l'exercerait en violation de la [...] constitution » (préambule al. 10).

Le Rwanda et le Congo-Brazzaville, pour leur part, vont très loin puisqu'ils disposent que le citoyen (ainsi que l'agent de l'État au Congo), est « délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu [...] constitue une atteinte sérieuse et manifeste » aux droits de la personne et aux libertés publiques » (art. 48 al. 2 rwandais et art. 10 al. 1^{er} congolais – dans le préambule du texte précédent de 1992 la désobéissance civile était également prescrite). La Guinée, enfin, mentionne également ce « droit de résister à l'oppression » (art. 19 al. 4) sans spécification des conditions de son exercice.

Une autre mesure, certes moins généralisée, mais allant très loin dans les risques plus ou moins contrôlés que ces pays acceptent de courir afin de s'opposer à une éventuelle sédition de la part de leurs forces armées et de sécurité consiste dans l'appel à l'étranger. Ainsi au Togo, en cas de « coup d'État ou de coup de force quelconque », la

constitution autorise, outre « tous les moyens », le « recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants » par tout membre du gouvernement ou de l'Assemblée nationale (art. 150 al. 1^{er}). Le Bénin prévoit une règle semblable, même s'il la présente sous une forme négative, en interdisant au président de la République de faire appel à des forces étrangères (art. 67) « sauf dans les cas prévus à l'article 66 », c'est-à-dire dans l'hypothèse d'un coup d'État ou d'un putsch. L'article 254 burundais, qui mentionne que le président de la République peut autoriser le recours (en principe interdit) à des forces étrangères, est inscrit dans le titre consacré aux corps de défense et de sécurité ; une place dont on peut déduire qu'il s'agit de faire ainsi obstacle à un éventuel coup d'État militaire.

VI

Enfin, est institué un dernier type d'arrangement destiné à se garantir contre les tentations d'intrusion intempestive des militaires dans le domaine politique, consistant à fixer les conditions dans lesquelles ils sont néanmoins susceptibles de participer au débat politique au titre de citoyens. En général, ce genre de réglementation procède de la loi et se voit plutôt détaillée dans les codes électoraux, les statuts des personnels et les règlements disciplinaires. Quelques constitutions subsahariennes toutefois abordent ce point, trahissant ainsi au plus haut niveau la volonté explicite de restreindre, sinon d'interdire aux membres des forces armées en activité l'accès au domaine politique.

Tout d'abord, nombreux sont les textes proclamant l'*apolitisme* des armées, comme d'ailleurs des autres forces de sécurité. C'est le cas au Congo-Brazzaville (art. 171 al. 1^{er}), en République démocratique du Congo (art. 188 dont le premier alinéa précise également qu'elles « sont républicaines »), au Togo (art. 147) et au Burundi (art. 244-b qui spécifie que les membres des corps de défense et de sécurité ne peuvent « manifester leurs préférences politiques »). À Madagascar et au Tchad, les lois fondamentales recourent à une formule ambiguë, en forme d'exhortation aux pouvoirs publics en général puisque c'est

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

l'État qui « garantit la neutralité » des forces armées (art. 40 al. 1^{er} et art. 56 respectivement).

Cinq textes, en outre, poussent le souci du contrôle jusqu'à encadrer la possibilité pour les membres des forces armées de se présenter aux élections. Les dispositions visent les élections législatives (art. 81 al. 3 béninois, art. 47 al. 6 djiboutien et art. 52 al. 4 togolais, lequel n'évoque d'ailleurs que le cas des députés) et parfois également les présidentielles (art. 64 béninois). Il s'agit d'une obligation lourde puisque les officiers souhaitant briguer les suffrages du corps électoral doivent préalablement démissionner, sans que rien soit officiellement prévu pour leur réintégration en cas d'échec. Tout au plus, les textes béninois et togolais prévoient-ils la possibilité pour un officier ainsi contraint à la démission de « prétendre aux bénéfices des droits acquis conformément au statut de son corps » (art. 64 al. 2 et art. 52 al. 5 respectivement), ce qui est bien le moins. En République démocratique du Congo, la loi fondamentale indique que les fonctions de membres des forces armées (comme ceux de la police nationale et des services de sécurité) sont incompatibles avec les mandats de députés ou de sénateur (art. 108-3). Au Tchad, le candidat, appartenant aux forces armées et de sécurité, doit « au préalable se mettre en position de disponibilité » (art. 62 al. 8), ce qui est moins contraignant.

Par ailleurs, le Burundi (art. 82 et 244-c/e) et le Rwanda (art. 59 al. 1^{er}) interdisent aux membres des forces armées d'adhérer à un parti politique ou à une association à caractère politique. Le Burundi ajoute qu'ils ne peuvent « manifester leurs préférences politiques » ni « participer à des activités ou manifestations à caractère politique »¹². Le texte rwandais, pour sa part, requiert que, comme d'autres hautes personnalités de l'État, les officiers supérieurs et généraux des forces

¹² Notons qu'au Burundi, la volonté exprimée sur d'autres plans, d'assurer un équilibre ethnique au sein des corps de défense et de sécurité en exigeant qu'ils « ne comptent pas plus de 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier », se retrouve ici utilisée comme instrument de lutte contre les « actes de génocide et les coups d'État » (du moins pendant une période à déterminer par le Sénat, art. 257).

armées jurent solennellement leur fidélité à la nation et de ne jamais utiliser leurs pouvoirs à des fins personnelles (art. 61). Enfin, et d'une manière générale, les militaires sont privés du droit syndical et évidemment du droit de grève.

Un tel régime de citoyenneté politique tronquée - et lorsqu'il n'est pas constitutionnalisé, il demeure un peu partout une règle légale - limite considérablement les possibilités pour un militaire d'active de prétendre à un mandat national, voire même local. À ce titre, il n'est pas sans rappeler le modèle français, lequel apparaît comme relativement plus restrictif par rapport aux normes en vigueur dans beaucoup d'autres pays occidentaux¹³, même s'il est débarrassé de l'ostracisme que la III^e République française imposait à la « grande muette » avec la notion de « cantonnement juridique »¹⁴.

Ce souci de cantonnement de l'armée et de lui interdire de sortir de son domaine se prolonge dans le fait que peu de constitutions ont cru bon d'élargir son rôle hors du champ de la sécurité, par exemple à des fonctions de nature intérieure, économique, sociale ou autre. Une telle extension du rôle des armées fut sans aucun doute un temps considérée comme logique pour des pays confrontés au mal-développement, logique également pour socialiser les forces de sécurité aux valeurs nationales, et ce d'autant plus que leur légitimité pouvait rarement s'appuyer sur des risques réels d'agression étrangère. Mais l'expérience, non seulement africaine mais encore d'autres pays du Sud, a montré qu'il y avait là un facteur susceptible de favoriser l'intrusion des militaires dans le domaine politique, en

¹³ Sur ce point, voir Clara BACCHETTA, *Quelle liberté d'expression professionnelle pour les militaires. Enjeux et perspectives*, Paris, Economica, 2004 ; Michel Louis MARTIN, « The French Military and Union Rights : At the Margin of Full Citizenship », in Richard BARTLE et Lindy HEINECKEN (dir.), *Military Unionism in the Post-Cold War : A Future Reality ?*, Londres/New York, Routledge, 2006, p. 48-66.

¹⁴ Il n'y a eu que le Sénégal par exemple à avoir supprimé jusqu'au droit de vote des militaires, suite à la tentative de coup d'État en décembre 1962 ; ce droit a été rétabli par une loi en 2006 au nom de la démocratie, tout en suscitant des réactions négatives de la part de la classe politique et un fort abstentionnisme de la part des militaires.

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

tout cas de consolider de manière excessive leur autonomie institutionnelle.

À cet égard, les lois fondamentales béninoise (art. 63 qui autorise le président de la République à faire concourir [l'armée] au développement économique et toutes autres tâches d'intérêt public»), gabonaise (art. 1^{er} 22° al. 2), de la République démocratique du Congo (art. 187 al. 2 qui inclut le développement culturel), tchadienne (art. 194 ajoutant les « opérations humanitaires ») et togolaise (art. 149) apparaissent comme des exceptions, de même que la constitution rwandaise qui, elle, va très loin de ce point de vue, autorisant les forces armées à collaborer au maintien et au rétablissement de l'ordre public (art. 173-2°). Il vaut de noter que la constitution du Congo-Brazzaville de janvier 2002 n'a pas repris le texte de l'article 168 alinéa 2 de 1992 évoquant la participation des forces armées « au développement économique, social et culturel ».

De ce point de vue, les constituants africains semblent vouloir suivre une norme qui se généralise dans la plupart des pays démocratiques ou en voie de démocratisation tendant à limiter à des circonstances bien définies les domaines d'intervention des armées non liés à la défense nationale ou aux actions extérieures.

Le service militaire ou national n'est abordé qu'assez marginalement, alors qu'une tradition occidentale, française singulièrement, a longtemps considéré comme un instrument de stabilisation des relations civiles-militaires et, par-delà, de la démocratie. Sans doute parce que ce lien ne semble plus avoir la même signification qu'autrefois et en raison d'une tendance globale à l'instauration de forces professionnelles de métier, les lois fondamentales africaines n'en traitent que de manière allusive et sans qu'une obligation soit systématiquement prévue à l'encontre des citoyens.

Il n'en reste pas moins qu'est évoqué, certes de manière plus ou moins vague, le devoir de *concourir* à la défense de la nation, ainsi en Algérie (art. 62 al. 2), au Burkina Faso (art. 10 al. 1^{er}), au Burundi (art. 70), au Cameroun (préambule), au Congo-Brazzaville (art. 45 al. 1^{er} qui énonce également que le citoyen doit « préserver la paix »),

en Côte d'Ivoire (art. 24), Gabon (art. 1^{er}-21^o), en Guinée (art. 20 al. 5), au Mali (art. 22), en Mauritanie (art. 18 al. 1^{er}), au Maroc (art. 16), en République centrafricaine (art. 16 al. 1^{er}), en République démocratique du Congo (art. 63 al. 1^{er}) et au Rwanda (art. 47). Parfois la défense de la patrie et/ou de l'intégrité du territoire est même présentée comme un « devoir sacré », comme au Bénin (art. 32 al. 1^{er}), à Djibouti (art. 17), au Niger (art. 28 al. 1^{er}), au Tchad (art. 51 al. 1^{er}), au Togo (art. 43) et en Tunisie (art. 15).

Et si le Bénin (art. 32 al. 2), le Niger (art. 28 al. 2), la République centrafricaine (art. 16 al. 2), le Rwanda (art. 47 al. 2)¹⁵, le Tchad (art. 51 al. 2) et le Togo (art. 43) stipulent, selon une tournure presque identique, que le service militaire est obligatoire, le fait que ses conditions d'accomplissement soient déterminées par la loi, ouvre évidemment la porte à bien des atténuations. La seule présentation un peu originale à cet égard est le texte malgache qui, tout en faisant du « service national légal » un « devoir d'honneur », ajoute que son accomplissement « ne porte pas atteinte à la position de travail du citoyen, ni à l'exercice de ses droits politiques » (art. 18). La République démocratique du Congo indique qu'un service militaire obligatoire peut être instauré (art. 63 al. 1^{er}).

VII

L'observation montre donc qu'en Afrique, rares sont les textes qui, aujourd'hui, n'abordent pas, d'une manière ou d'une autre, les droits et surtout les obligations des militaires et des forces armées. Le laconisme en ce domaine tient au fait que certaines lois fondamentales sont assez anciennes, promulguées par conséquent à une époque où le prétorianisme n'était pas encore une menace avérée. Pour des textes plus récents, on peut à l'inverse l'interpréter comme signifiant qu'il n'est plus ressenti de menaces venant des forces armées, traduisant en quelque sorte l'existence d'une nouvelle maturité politique. Mais ce silence témoigne sans doute aussi d'une volonté de ne pas stigmatiser

¹⁵ Qui contradictoirement fait référence aux forces de défense comme « une armée nationale de métier » (art. 173 al. 1^{er}).

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

outre mesure une institution qui, par ailleurs, n'est pas toujours, pour des raisons économiques et financières, au centre des préoccupations des gouvernements ou, à l'inverse, qui se voit redonner des responsabilités en matière de défense, notamment dans le cadre de nouvelles missions internationales de maintien ou de restauration de la paix.

Pour ce qui est de la majorité des lois fondamentales qui aborde la sphère du militaire, les diverses mesures élaborées par les constituants africains de la transition démocratique offrent une palette assez large d'arrangements afin d'assurer le contrôle politique des armées et de prévenir le retour de leurs membres sur la scène politique. Certes, aussi nombreuses et aussi systématiques soient-elles, les dispositions constitutionnelles n'offrent pas de garanties sûres. Il reste que depuis les années 1990, la tentation prétorienne, surtout sous les formes brutales qu'elle avait revêtues jusqu'alors, a été assez largement surmontée et, sans doute convient-il de considérer les jugements récents sur une résurgence du prétorianisme comme quelque peu exagérés.

Si des membres des forces militaires interviennent encore dans le débat politique, c'est en général - il peut évidemment se trouver des exceptions - dans des conditions fort différentes de ce qui s'observait au cours des décennies précédentes où le corporatisme militaire jouait un rôle important¹⁶, du moins si l'on met à part les formes de militarisation du pouvoir liées aux situations de guerre civile et de faillite étatique. Dans ces dernières hypothèses, si des éléments armés semblent continuer de jouer un rôle, ce n'est pas tant au nom de l'institution militaire tout entière, plus ou moins regroupée autour de sa hiérarchie ou autour du plus médiatique de ses officiers, comme au cours des décennies 1970-1980, mais plutôt, dans le cadre de guerres civiles et de faillite étatique, de bandes évoluant à la périphérie des armées régulières ou issues de leur désintégration et opérant de

¹⁶ Pour une typologie des nouvelles formes d'intervention, voir Michel Louis MARTIN, « Soldiers and Governments in Postpraetorian Africa », in Giuseppe CAFORIO (dir.), *Handbook of the Sociology of the Military*, New York, Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003, p. 187-200.

manière privative. L'armée ne paraît plus guère dangereuse en tant que telle, sinon par les éléments qui échappent à son contrôle. Le Libéria et la Sierra Leone ont vécu de telles dérives, sous des formes particulièrement aiguës. La Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo et le Tchad en sont d'autres exemples en Afrique francophone. Quelques États, dans les zones les plus exposées, constitutionnalisent d'ailleurs l'interdiction de milices privées et de forces paramilitaires (art. 173 congolais-Brazzaville où il s'agit d'un crime, art. 190 congolais-Kinshasa, art. 1^{er}-22 al. 1^{er} gabonais, art. 24 ivoirien qui dispose que la défense nationale et de l'intégrité du territoire est « exclusivement assurée par des forces de défense et de sécurité nationales »), voire du recrutement militaire d'enfants (art. 45 burundais et art. 190 congolais-Kinshasa)¹⁷.

Les militaires se présentent désormais, moins comme des idéologues et des acteurs politiques en charge d'un projet global dont dépendrait le destin du pays, mais plutôt comme chargés de régler des problèmes ponctuels et d'apaiser les tensions mettant en péril le pluralisme, pour ensuite restituer le pouvoir aux civils. Tout en se gardant d'une interprétation trop idéalisée du rôle des forces armées en configuration post-transitionnelle et d'oublier que l'image souvent complaisante véhiculée par les militaires n'est pas toujours conforme à la réalité, il n'en demeure pas moins, qu'ils sont plus réticents qu'autrefois à s'engager dans des actions extra-professionnelles et lorsqu'ils le font c'est pour s'en tenir à un rôle de « médiateur » collectif, en quelque sorte. Il s'agit moins de s'installer au pouvoir que de rétablir l'ordre et d'arrêter les affrontements avant qu'ils ne

¹⁷ Sur ces questions, voir William RENO, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, les contributions de Morten BØÅS et Kevin C. DUNN ainsi que de Christopher CLAPHAM dans Morten BØÅS et Kevin C. DUNN (dir.), *African Guerrillas : Raging Against the Machine*, Boulder, Lynne Rienner, 2007 ; Jeremy WEINSTEIN, *Inside Rebellion : The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Pour un travail récent abondamment référencé sur cette question : Jean-Charles BIAGUI, « La privatisation de la guerre en Afrique à l'ère de la globalisation », thèse de doctorat, Université Toulouse 1 Capitole, mai 2010.

Constitutionnalisme et pouvoir militaire

dégénèrent en conflits inexpiables, de dénouer des blocages institutionnels ou de maintenir une ligne politique, un peu dans le style néo-kémaliste des militaires turcs aujourd'hui. L'intervention des militaires nigériens pour sortir d'une cohabitation problématique en 1999 ou celle de leurs homologues de Guinée-Bissau en septembre 2003 et mauritaniens en août 2005 à l'encontre de régimes radicalisés, en sont des exemples récents, après ceux du Ghana en décembre 1983 et du Mali en mars 1991. Si ces tendances sont, dans certains cas, susceptibles de conduire à l'installation d'un régime militaire, leurs artisans ne semblent pas chercher à se pérenniser, pour autant de surcroît que les opinions ou la communauté internationale leur en laisseraient la liberté¹⁸, même si l'on ne peut ignorer le fait qu'une ancienne appartenance à l'armée, loin de constituer un handicap aux yeux du corps électoral, est plutôt valorisante par les capacités de commandement et d'organisation qui y sont attachées et l'espoir d'une moins grande sensibilité aux sollicitations de corruption ; le nombre d'anciens officiers entrés en politique cette dernière décennie, jusqu'au sommet de l'État, en témoigne.

Il faut également compter, parmi les facteurs d'atténuation du réflexe prétorien, sur les leçons que les militaires ont nécessairement tiré des expériences passées de passage au pouvoir, lesquelles ne se sont jamais faites sans déchirements internes. Du point de vue institutionnel, elles furent lourdes de conséquences en termes de déprofessionnalisation et de désintégration, cela d'autant, de surcroît, que le bilan de ces régimes au plan socio-économique est resté globalement négatif. Nombre d'officiers ont pu mesurer les limites de schémas de fonctionnement mal adaptés au gouvernement d'un pays. Par ailleurs, depuis quelques années, les institutions militaires africaines se sont trouvées impliquées dans diverses opérations d'interposition ou de maintien de la paix à caractère multilatéral. De par leur nature, ces interventions extérieures ont

¹⁸ L'exemple argentin est pédagogique à cet égard, Katherine J. WORBOYS, « The Traumatic Journey from Dictatorship to Democracy : Peacekeeping Operations and Civil-Military Relations in Argentina, 1989-1999 », *Armed Forces and Society*, vol. 33, n° 2, janvier 2007, p. 149-168.

contribué à relancer le processus de professionnalisation du métier des armes sur le continent et à lui redonner son prestige, avec une double conséquence sur les relations avec le pouvoir politique civile : atténuer les frustrations d'ordre corporatif qui contribuèrent assez largement au prétorianisme dans le passé et à fixer l'attention des militaires sur les objectifs institutionnels centraux des forces armées.

Cette normalisation des rapports entre les militaires et le pouvoir politique n'implique évidemment pas l'absence de friction. Demeurent, en effet, les tensions inhérentes à la logique de la dualité « principal-agent » qui caractérise ces relations. Par ailleurs, l'efficacité du contrôle des armées ne dépend pas uniquement des évolutions organisationnelles ou professionnelles les affectant, mais également de facteurs tenant à l'architecture des pouvoirs constitués civils eux-mêmes ; ainsi, la configuration institutionnelle d'un régime, selon qu'il est présidentiel ou parlementaire par exemple, intervient en ce qu'elle pèse sur la centralisation du contrôle, l'unicité ou la diversité des acteurs qui en sont responsables ¹⁹

¹⁹ Sur ces points voir, entre autres, Peter D. FEATHER, « Crisis as Shirking : An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations », *Armed Forces and Society*, vol. 24, n° 3, 1998, p. 407-434 ; Deborah AVANT, *Political Institutions and Military Change : Lessons from Peripheral Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1994. Également les contributions dans Gavin CAWTHRA et Robin LUCKHAM (dir.), *Governing Insecurity : Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracy*, Londres, Zed Books, 2003.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

par André Cabanis

Il est plusieurs écoles en matière de rapport de synthèse. Chaque type de colloques universitaires où qu'ils se tiennent dans le monde et pourvu qu'ils présentent une certaine régularité, se constitue, au fil des réunions, une forme de tradition en la matière. Ce document, quel que soit le nom qu'on lui donne et quelques-uns préfèrent parler de résumé des débats ou de synthèse finale débouchant sur des propositions concrètes, est destiné à clôturer les échanges en fin de dernière séance et à conclure les actes lorsqu'ils sont publiés, bien plus tard. Dans ces conditions, il peut se constater un hiatus parfois important entre les propos tenus en public et le texte publié. Les premiers reflètent l'ambiance des séances, la vivacité des débats, les incidents qui ont pu les émailler et les oppositions parfois constatées. Prononcé dans les minutes qui suivent la dernière intervention, le rapport final exprime les sentiments du moment, les émotions, voire les indignations ressenties et, dans certains cas, les questions encore pendantes. A l'inverse, le texte rédigé et publié fait la part des choses jusqu'à donner une image atténuée des discussions et des controverses, jusqu'à risquer de perdre le goût de la vie et le mouvement des idées. Il s'agit moins alors de rendre compte de ce qui a été dit que de synthétiser ce qui a été écrit, à partir des communications remises parfois plusieurs mois plus tard et généralement différentes de ce qui avait été présenté oralement. Ce

n'est pas ce dernier point de vue que nous adoptons, pas plus ici que dans les successifs rapports présentés dans le passé à la suite des quatre précédents colloques tenus dans le cadre de la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop.

Jusque sous sa forme écrite et publiée, ce rapport de synthèse prétend donc exprimer les points de vue de chacun, tels qu'ils ont été présentés par oral ou du moins tels que nous croyons les avoir entendus, de bonne foi. La lecture des articles qui précèdent dans cet ouvrage, pourra parfois donner une impression différente dans la mesure où chacun est en droit d'évoluer dans sa réflexion, y compris sous l'influence des réactions suscitées par son intervention. Même de ce point de vue, notre texte ne sera pas tout à fait inutile puisqu'il permet d'entrevoir les transformations d'une pensée par nature en mouvement. Il s'emploie également à rapporter les propos tenus par ceux qui n'ont pas pu donner leur version écrite dans les temps, c'est-à-dire dans les délais très courts imposés par une volonté de publication dans les trois mois qui suivent le colloque. Ainsi les retardataires ne seront-ils pas tout à fait absents, d'autant qu'il leur sera loisible de figurer en appendice, dans les actes du prochain colloque comme cela s'est fait dans les précédents ouvrages, avec ce que cela implique de petite humiliation, liée au fait que chacun peut ainsi se rendre compte que l'on a été en retard.

Prétendre préserver dans le document écrit ce qui peut l'être de la spontanéité d'un colloque tenu deux jours durant au cœur de l'été sénégalais risque de paraître relever de la gageure. Je n'oserai pas parler, de peur d'être taxé d'un humour un peu facile, de la chaleur des discussions. Tout au plus me permettrai-je de féliciter les responsables et d'abord le professeur Badji, pour la bienveillance de son accueil et pour la qualité de son organisation, notamment, pour en rester au thème des températures estivales, s'agissant du confort assuré par la climatisation de cette salle de visioconférence des bâtiments de l'UCAD II qui a abrité toutes nos séances tandis que cet agrément ne pouvait nous être fourni les premières années et seulement pour une partie des réunions l'année dernière. Dans un ordre plus élevé, celui du sérieux et de la valeur intellectuelle des

Rapport de synthèse

débats, il faut saluer la présence d'un auditoire nombreux et attentif où se côtoyaient universitaires et juristes sénégalais, collègues étrangers (avec notamment une forte délégation de Kinshasa et, pour ce qui nous concerne, de Toulouse) et étudiants venus des divers masters de la Faculté des sciences juridiques et politiques. La liberté de parole a toujours été de règle dans ces colloques, au cours des quatre années précédentes, et celui-ci n'a en rien dérogé à cette heureuse habitude. Chacun est intervenu, les enseignants souvent et, plus encore, les étudiants avec cette audace de ton qui leur est naturelle, souvent sous la forme de questions iconoclastes qui ont fait rebondir les débats.

Au fil des communications et des discussions et une fois satisfait le rite de la « cérémonie d'ouverture » avec ses discours introductifs (I) dont il ne faut pas sous-estimer l'importance car ils donnent le ton de la suite, il m'apparaît que trois thèmes principaux ont été traités, autour desquels il est possible de regrouper l'ensemble des contributions dans un ordre évidemment différent de celui qui a présidé à l'organisation et au déroulement des séances : le constat déjà ancien mais que l'actualité vient confirmer, d'une difficile mise en place de l'Etat en Afrique (II), la recherche des conditions de ce que l'on peut appeler le « bon usage » du chef de l'Etat (III), enfin l'énumération des menaces qui pèsent sur l'Etat démocratique (IV)

I – Les discours introductifs

Comme nous le ferons pour les communications, nous nous sommes permis, dans l'évocation des propos tenus par les personnalités en charge de la cérémonie d'accueil, d'adopter un ordre différent de celui figurant dans le programme officiel, afin de respecter une sorte de progression dramatique, reflétant les interventions de Sidy Nar Diagne, des professeurs Devaux et Badji, enfin du doyen Ndiaw Diouf par la bouche du chef du département « histoire du droit » de la Faculté, Seydou Diouf.

Placé à dessein en tête des intervenants à ce colloque d'autant qu'il m'est un agréable devoir de le remercier de l'aide qu'il m'a apporté pour la confection de ce rapport de synthèse, **Sidy Nar**

Diagne marque par sa présence le souci toujours présent dans ces rencontres de Dakar de donner une place aux étudiants, leur permettant de s'habituer aux exigences et aux rites de la prise de parole devant d'importants auditoires académiques et faisant profiter les débats de points de vue parfois inhabituels mais toujours toniques par les controverses et les remises en cause qu'ils suscitent. En l'occurrence M. Diagne présente les **formations de troisième cycle de la Faculté** et s'exprime au nom du directeur de l'école doctorale juridique, politique, économique et de gestion. Il en décrit les trois branches principales qui se sont développées autour des thèmes du droit privé, de l'environnement et de la santé. On ne peut que saluer ces priorités qui s'efforcent de trouver le bon équilibre entre les matières fondamentales et les disciplines nouvelles. On doit aussi rappeler, et M. Diagne n'y manque pas, les nouveautés introduites par la réforme LMD à laquelle les institutions universitaires sénégalaises ont su s'adapter aux termes d'efforts et de reconfigurations dont l'auteur de ces lignes peut témoigner qu'ils n'ont pas été moins douloureux, ni moins pénibles à rassembler dans les Universités du nord que dans celles du sud.

C'est au nom de la délégation toulousaine, composée en outre des professeurs Cabanis et Martin, qu'**Olivier Devaux**, professeur et chargé de mission de l'Université de Toulouse I Capitole pour les partenariats avec l'Afrique, exprime **ses remerciements pour l'accueil** dont, cette année encore, nous avons bénéficié de la part de la Faculté des sciences juridiques et politiques. Ayant participé à l'ensemble des colloques depuis l'origine, à la fois du fait de la part qu'il a prise à leur organisation et par les communications qu'il a chaque fois présentées et dont il a fourni les textes rédigés pour publication, il est le mieux placé pour rendre hommage à une coopération à la fois solide et amicale. Il rappelle les circonstances de sa mise en place, rendant hommage au rôle pionnier mais aussi à la grande efficacité du professeur Badji. Il souligne l'intérêt porté par l'Université Toulouse I Capitole à ces opérations avec l'Université Cheik Anta Diop, intérêt déjà ancien qu'atteste la présence, aux premiers temps de l'indépendance, de professeurs toulousains en poste ou en mission

Rapport de synthèse

à Dakar, intérêt renforcé ces dernières années comme le démontre la création par le nouveau président, Bruno Sire, d'un poste de chargé de mission pour l'Afrique. Olivier Devaux se dit heureux et fier d'en être le premier titulaire. Il constate le caractère très prometteur de la liste des communications annoncées, ce qui garantit que ces rencontres au titre de 2010 auront le même niveau scientifique que celles des années précédentes.

Il s'en félicite d'autant plus que l'incontestable valeur de cette série de colloques et des publications qui en ont résulté a été reconnue, pour ce qui est de la France et du Centre toulousain d'histoire du droit et des idées politiques (CTHDIP) qui en est le coorganisateur, par la plus haute instance chargée de l'audit des Universités françaises, l'Autorité d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). La toute récente campagne d'évaluation dont les centres de recherche de l'Université de Toulouse I Capitole ont été l'objet, a placé notre Centre regroupant les historiens du droit comme l'un des deux meilleurs sur une vingtaine expertisés. Il faut souligner qu'il ne s'agit pas là d'un jugement complaisant puisque nombre d'autres centres ont fait l'objet d'appréciations des plus sévères. A l'inverse, l'équipe de l'AERES a notamment fondé son jugement favorable au CTHDIP sur les succès de son ouverture internationale, entre autres avec Dakar. Cette reconnaissance au plus haut niveau fournit une motivation supplémentaire à l'équipe toulousaine en vue de maintenir et de développer ses efforts en faveur de cette coopération aux résultats si encourageants.

La réponse du professeur **Mamadou Badji**, principal responsable de ce colloque, tant d'un point de vue scientifique que matériel, est l'occasion pour lui d'effectuer une **présentation de la problématique correspondant au thème choisi cette année**, celui des rapports entre les pouvoirs et les Etats en Afrique francophone. Cette question, importante entre toutes, se situe dans la continuité de celles déjà traitées dans le cadre des colloques des années précédentes : elle les prolonge et, dans une certaine mesure, les conclut. En outre, elle vient à point nommé en cette année du cinquantenaire des indépendances

africaines puisque c'est bien à la construction des Etats-nations que ces territoires et ces populations désormais dotés d'une pleine souveraineté étaient invités à se consacrer au début des années 1960. Ce colloque est l'occasion d'en débattre et de confronter les points de vue. Ici le professeur Badji a utilisé un terme que l'on n'a pas l'habitude d'entendre lorsqu'il s'agit d'évoquer les résultats attendus d'une rencontre universitaire, mais un terme bienvenu : en indiquant que ces journées devaient permettre aux participants de « communier », il a certes fait allusion, comme l'étymologie l'indique, à un processus de « mise en commun » mais en le plaçant au plus haut niveau, celui d'un rapprochement jusqu'à l'intimité, proche d'une sorte de fusion. C'était placer la barre des relations universitaires fort haut.

Le thème arrêté ensemble l'année dernière et dont on n'avait peut-être pas mesuré tout de suite toute la portée, se situe aux carrefours de plusieurs disciplines. Ce n'est d'ailleurs pas pour gêner le professeur Badji dont on sait qu'il a, chaque fois, veillé à inviter des collègues venant d'horizons fort divers, spécialistes de toutes les branches du droit mais également des disciplines littéraires. Au surplus, les rapports entre les pouvoirs et les Etats doivent être revisités à la lumière de la nouvelle configuration des relations internationales dans laquelle les Etats ne sont plus, loin de là, les seuls acteurs mais où ils doivent tenir compte des *desiderata* et des initiatives des organisations non gouvernementales et d'un certain nombre d'autorités rivales. S'il est vrai que l'Etat paraît contesté tant au niveau supérieur par des structures supranationales qu'au niveau inférieur par des institutions décentralisées. S'il semble même parfois s'y résigner, voire se prêter de bonne grâce à ce processus de dépossession progressive, à ce régime d'amaigrissement en principe destiné à le rendre plus agile et plus robuste, du moins faut-il reconnaître que c'est d'abord à lui que les citoyens font appel en cas de problème grave, économique, social ou politique. Finalement c'est vers lui que l'on se tourne le plus spontanément comme si, au-delà des critiques, c'est lui qui inspirait la plus grande confiance. C'est particulièrement vrai en Afrique. Depuis la floraison des plans

Rapport de synthèse

d'ajustement structurel, il est de bon ton de critiquer l'administration, bras armé de l'Etat. En fait, l'utilité de l'Etat est incontestable. C'est à sa rénovation que nous sommes invités et que nous devons nous atteler.

C'est le professeur Seydou Diouf, chef du département d'histoire du droit, qui a prononcé le discours qu'avait préparé **le doyen Ndiaw Diouf en ouverture du colloque** : une réunion à Saint-Louis dans le cadre des procédures CAMES d'avancement des collègues et de validation des diplômes a empêché ce dernier d'être présent et de prononcer lui-même le propos qu'il avait prévu. A toute chose malheur est bon : autour du professeur Badji, les historiens du droit de Dakar et de Toulouse ont été sensibles au fait que c'était été l'un des leurs qui a été choisi pour parler au nom de la Faculté. Au-delà de la personnalité de son auteur, le propos retient l'attention de l'auditoire dans la mesure où il souligne l'excellence des rapports avec Toulouse et le fait qu'un tel colloque fait figure de rendez-vous important pour l'Université sénégalaise. C'est un puissant encouragement pour les organisateurs de cette série de rencontres et de cette collection de livres que de se savoir soutenus par les autorités académiques au plus haut niveau. Pour ce qui est du thème choisi cette année, le doyen le considère comme judicieux d'abord par le fait qu'il correspond à un intérêt manifesté par à peu près tous les citoyens. Chacun se rend compte que l'Etat étouffe et protège à la fois. C'est ce « monstre froid » décrit par Nietzsche et même si tous ne sont pas en mesure de l'exprimer avec de tels mots, chacun en a bien conscience. C'est par rapport à cette interrogation générale et à cette perplexité face aux institutions étatiques qu'un colloque comme celui-ci a un rôle à jouer, comme lieu de partage des connaissances scientifiques.

Le deuxième intérêt de ce thème tient à sa pertinence et à son actualité. Il faut revenir à la question que pose le problème des rapports entre les pouvoirs et les Etats. L'on doit partir du constat que le pouvoir en tant que tel fait peur ce qui conduit à souhaiter un encadrement juridique pour lui permettre d'exercer son influence régulatrice bénéfique sans mettre en péril les libertés individuelles et collectives. Ce fut le travail des auteurs du siècle des lumières que de

rechercher les moyens de réaliser cet équilibre, notamment au travers de théories comme celle de la séparation des pouvoirs. Depuis ces réflexions fondatrices, les rapports entre les Etat et les pouvoirs dans le monde se font selon un schéma d'évolution que l'on peut dire en dents de scie, avec des périodes de progression de l'Etat et du pouvoir jusqu'à la mise en place de systèmes autoritaires, voire totalitaires, et à l'inverse des moments d'affirmation des libertés et des droits de l'homme. Actuellement, beaucoup souhaitent un nouvel équilibre fondé sur l'objectif : moins d'Etat pour mieux d'Etat. Cette tendance se traduit par l'irruption d'intérêts privés dans des domaines relevant traditionnellement de la puissance publique. Un tel phénomène ne peut laisser les juristes indifférents et il leur appartient de tenter d'apporter des réponses aux questions que la société se pose et leur pose.

II – La difficile mise en place de l'Etat en Afrique

On sait les polémiques nées de la commémoration du cinquantième des indépendances. Au-delà de la question de la place qu'il faut éventuellement accorder aux anciennes puissances coloniales et encore qu'à titre personnel je considère que ces dernières doivent se réjouir de s'être libérées de tendances impérialistes inadmissibles tout autant que les pays nouvellement indépendants de s'être débarrassés d'une sujétion insupportable, il apparaît clairement que l'accès à la pleine souveraineté juridique n'a pas tenu toutes les promesses que beaucoup mettaient en elle. C'est à une réflexion sur ces questions que se sont attachés Sylvain Sankalé et les professeurs Olivier Devaux et Amadou Sarr Diop.

Conformément à la démarche à laquelle, il nous a habitués par chacune de ses interventions à nos rencontres précédentes, **Sylvain Sankalé** s'emploie, à travers l'évocation de **deux épisodes méconnus de vellétés précoces d'autonomie à Saint-Louis**, à mettre à bas un certain nombre d'idées reçues à travers un salubre travail d'historien contestataire. Le premier épisode étudié se situe en 1802. Il va à l'encontre de l'affirmation proférée par beaucoup selon laquelle il n'y aurait pas eu de révoltes populaires contre la domination coloniale

Rapport de synthèse

avant le XX^e siècle. Il est vrai que les émeutes de 1802, directement dirigées contre le colonel Laserre envoyé par Napoléon Bonaparte comme nouveau gouverneur du Sénégal, sont organisées par les notables. Elles s'expliquent par deux raisons complémentaires : d'abord les regrets qu'a laissés le gouverneur précédent, le colonel Blanchot ; d'autre part le fait que Laserre ait créé sa propre société coloniale et prétende empêcher les sociétés locales de se développer normalement. En tous cas, les émeutiers sont déterminés puisqu'ils livrent Laserre au gouverneur anglais de Gorée. L'affaire se termine avec l'arrivée en France de deux responsables de la révolte, Jean Blondin et Gabriel Pellegrin qui sont tellement assurés de leur bon droit qu'ils se livrent eux-mêmes à la justice et sont finalement acquittés. De retour à Saint-Louis, Pellegrin devient maire de la ville, respecté par les gouverneurs envoyés par Paris qui craignent un traitement comparable à celui subi par leur prédécesseur. On comprend qu'une affaire si peu glorieuse pour la métropole mais révélatrice de ce que pouvait être à l'époque le rapport des forces ait été oubliée par l'histoire officielle.

Le deuxième épisode se situe en 1848. Il va à l'encontre de l'idée toute faite selon laquelle Blaise Diagne serait le premier député natif de la colonie et envoyé à l'Assemblée nationale française. S'il est bien le premier député noir à avoir été l'élu du suffrage universel, un métis l'avait déjà été au début de la II^e République. Il s'agit de Barthélémy Durand-Valantin qui fait une campagne sur le thème de ses origines locales, ce qui lui permet de distancer très largement ses adversaires, y compris Victor Schoelcher, également candidat et battu malgré sa célébrité. Invalidé et réélu immédiatement, Durand-Valantin exerce son mandat dans des conditions difficiles, ne pouvant pas rentrer au Sénégal... Finalement le coup d'Etat de Louis-Napoléon Bonaparte prive la colonie de sa représentation parlementaire. Malgré cet épilogue peu encourageant, l'on voit, ici aussi, que la colonie est capable de réactivité face aux événements intervenus en métropole et souhaite prendre en main son destin. Il en ira d'ailleurs ainsi jusqu'à l'arrivée de Faidherbe qui constitue, dans l'histoire du Sénégal, la véritable rupture. Jusqu'alors, la capitale, Saint-Louis était dominée

par une communauté métisse, elle-même fondée sur une notion plus culturelle que biologique, réalisant la synthèse des valeurs françaises et sénégalaises. Faïdherbe souhaite mettre fin à ce particularisme ; il impose aux métis de s'intégrer ou de disparaître. Le pays entre dans une étape nouvelle de son histoire. On pressent que Sylvain Sankalé ne s'en félicite pas.

C'est également dans l'histoire de la colonisation et comme les années précédentes qu'**Olivier Devaux** entend chercher des clés utiles pour comprendre certains problèmes actuels, en se plaçant, cette fois, du point de vue de l'opinion publique française et en cherchant la présentation de **l'argument économique comme justification de l'Etat colonial**. Il fonde son investigation sur les écrits d'un certain nombre d'universitaires français dans les années 1940. Ils tentent de répondre à une question que l'on se pose en métropole depuis les années 1880, tendant à évaluer dans quelle mesure il est avantageux de se constituer un empire en Afrique et en Asie. Pour autant, ces auteurs se défendent de préoccupations uniquement matérielles, ce qu'ils considéreraient comme trivial. Le départ de leur analyse est le suivant : les possessions françaises se situent surtout dans des zones déshéritées. Se plaçant d'un point de vue historique, ils attribuent les premières motivations des colonisateurs à des considérations spirituelles, voire religieuses, comme en témoignent les engagements de Christophe Colomb sur la conversion des peuples qu'il allait découvrir. L'argument économique, disent-ils, vient ensuite ce qui conduit ces universitaires à faire une distinction entre trois sortes de colonies : « réservoirs », « déversoirs » et considérées comme une solution aux problèmes démographiques.

A propos des premières, ils présentent toutes sortes de statistiques par exemple quant aux richesses de l'Afrique en coton, en laine, en cuivre, en or... pour conclure que les produits coloniaux représentent, au milieu de l'entre deux guerres, 36,2 % du total des importations britanniques et 25,8 % pour ce qui est de la France. En ce qui concerne les secondes, les colonies déversoirs, ces universitaires évoquent les mesures prises pour s'assurer le monopole des échanges, qu'il s'agisse de l'acte de navigation britannique ou du pacte colonial

Rapport de synthèse

français. Ils rappellent également l'interdiction de certaines productions artisanales qui pouvaient concurrencer la métropole, ainsi des textiles d'origine indienne. Si ces collègues avaient utilisé un langage moderne, ils auraient parlé de rapports « gagnant, gagnant ». Enfin, troisième sortes de colonies : celles qui peuvent jouer le rôle d'instrument contre le chômage. Ici, les universitaires évoquent les croisades, les implantations anglaises à la suite du mouvement des *enclosures*, etc. La colonisation est alors conçue comme un moyen de se débarrasser des populations remuantes, y compris des fils de famille débauchés ou endettés. En somme, ils admettent que la colonisation s'explique notamment par la recherche du profit mais ils espèrent que les colonies s'enrichiront aussi : « en profitant, on fait profiter »... Dans un certain point de vue, je placerais dans une logique économique comparable ma propre intervention sur « Engagement et désengagement de l'Etat dans l'économie en France : flux et reflux du XVII^e au XXI^e siècle » : je la compterais pour rien par rapport au thème général portant sur l'Afrique si ce rythme d'avancées et de reculs de l'Etat en France ne se retrouvait dans ses colonies.

C'est en tant que professeur de sociologie qu'**Amadou Sarr Diop** analyse le problème que posent **la conflictualité des pouvoirs et la fragilisation de l'Etat en Afrique francophone**. Il témoigne de la pluridisciplinarité dont on a déjà dit qu'elle avait présidé à l'organisation de ce colloque. Son intervention est d'autant plus bienvenue qu'elle fournit l'occasion de revisiter un certain nombre de concepts liés à notre problématique, et d'abord cette notion d'Etat sur la pertinence de laquelle il explique qu'il convient de s'interroger, en tous cas pour ce qui est de l'Afrique. Le problème principal, indique M. Diop, est celui qui résulte de l'existence de groupes ethniques diverses. Ils sont à l'origine de nombre de difficultés rencontrées dans la plupart des Etats africains. Alors qu'il existe, en Europe, une coïncidence entre l'Etat et la nation, il s'agit, pour ce qui est de l'Afrique d'une greffe mal réussie. La délimitation des frontières, telle qu'elle résulte des décisions prises par le colonisateur, n'a de toute évidence pas tenu compte des ethnies. Aucun Etat ne correspond à une ethnie. M. Diop prend comme exemples les cas du Burkina Faso,

de la Côte d'Ivoire et du Mali. Le résultat a été partout le même avec des crises parfois sanglantes et des mouvements identitaires difficiles à maîtriser. L'Etat africain ne correspond pas à la notion d' « Etat intégral » telle que l'a définie Jean-François Bayart. Certains gouvernements croient trouver une solution en manipulant les ethnies, en favorisant telle ou telle, en s'appuyant sur l'une contre les autres. Ces politiques ont plutôt comme résultat d'aggraver les crises que de les résoudre, d'autant que s'ajoutent aux problèmes ethniques ceux résultant de l'histoire de chaque pays, toujours marquée par la colonisation et par des difficultés sur le plan social, économique et politique...

Un chiffre révèle l'intensité des problèmes, celui qui évalue à 46 % la proportion des Africains qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Face à une telle situation, l'on peut distinguer deux types de réactions. La première est celle dans laquelle se réfugient ceux que l'on peut présenter comme les « théoriciens du paradigme de la victimisation ». Elle consiste à soutenir que, si le continent africain est en crise, c'est parce qu'il subit un pillage en règle, parce qu'il fait l'objet d'une permanente agression extérieure. L'autre type de réaction relève des « théoriciens de l'école de l'intérieur ». Elle est fondée sur la résolution de ne plus se lamenter sur l'histoire. M. Diop déclare se rallier plutôt à ce second courant. Il invite à une recherche approfondie sur la façon dont l'Afrique est gouvernée. Parmi les facteurs explicatifs des crises actuelles, il faut repérer les relations de proximité ou, à l'inverse, les attitudes de rejet réciproque. Il propose de fonder l'analyse sur les cas de la République démocratique du Congo, de la Côte d'Ivoire et même du Sénégal qui n'est pas tout à fait à l'abri de ces dangereux phénomènes identitaires dans la mesure où l'on peut y déceler des actions de manipulation pernicieuse de certains conflits en vue de conforter les pouvoirs politiques. L'on est bien au cœur de la problématique impliquée par le thème de notre colloque lorsque M. Diop souligne que d'une façon générale, les Etats africains sont affaiblis par de mini pouvoirs locaux. Il prend l'exemple du conflit entre les Hutus et les Tutsis qui se sont entretenu alors qu'ils parlent la même langue. C'est une illustration des problèmes

liés à l'aggravation de conflits latents, imputables à des interventions extérieures.

III – La recherche des conditions à rassembler pour un bon usage du chef de l'Etat

On sait la place que tiennent les chefs d'Etat dans les régimes politiques africains, ce dont les constitutions ne donnent qu'une idée imparfaite. Celui qui décrit les conditions de fonctionnement réel des institutions, constate que les diverses composantes des pouvoirs législatif et judiciaire sont largement subordonnées au président de la République qui domine la vie politique nationale bien au-delà de ce que laisse entrevoir la loi fondamentale censée régir chaque pays. C'est dire l'enjeu que constitue la recherche d'un bon usage du chef de l'Etat, ce à quoi se sont employés les professeurs Mamadou Badji, Seydou Diouf, Ismaïla Madior Fall et Ameth Ndiaye.

L'intervention de **Mamadou Badji sur le chef de l'Etat dans les régimes politiques africains : miroir grossissant des modes traditionnels d'exercice du pouvoir politique**, se présente comme un moment de sa réflexion. Adoptant une démarche véritablement scientifique, il annonce que les remarques qu'il va présenter revêtent une forme pour le moment tentative et qu'elles vont évoluer à la fois en fonction des réactions qu'elles pourront susciter dans le cadre de ce colloque et au rythme de la progression de ses propres analyses. Il part du constat qu'aux yeux de beaucoup, le régime présidentiel serait le plus adapté à l'Afrique. Il faut prendre en compte le fait que les présidents de la République y sont adossés à la tradition. Une formule ancestrale exprime cette réalité, celle qui indique que le chef entend toujours « s'asseoir seul sur la natte », y compris au sommet de l'Etat et quoi que dise la constitution. Nul ne saurait accepter une dyarchie ou, si elle est mise en place quelque temps pour régler des problèmes de rivalités personnelles, elle ne durera pas. Dans la logique de ce que Jean-François Bayart présentait comme « la politique du ventre », il est peu d'hommes politiques qui ne succombent pas à la tentation de mettre en place des modes de gouvernement à caractère patrimonial ou néo patrimonial. Le chef de l'Etat se présente comme le père de la

nation mais tous ses enfants ne sont pas traités de la même façon. Le style monarchique réapparaît assez facilement, y compris à travers des procédures telles que chacun croit pouvoir s'adresser directement au président comme on le faisait avec les anciens rois. Un exemple en a été fourni quand, au lendemain de son élection, le président Wade a proposé à tous les Sénégalais qui le souhaiteraient, de venir lui présenter leurs doléances à son domicile personnel.

M. Badji constate qu'il y a là des pratiques qu'il est difficile d'institutionnaliser. J'ajouterai à titre personnel, que cette dernière remarque est importante en réponse à tous ceux qui appellent de leurs vœux, pour l'Afrique, des constitutions moins inspirées des modèles occidentaux et faisant une plus large place aux modes traditionnels d'exercice du pouvoir : des procédures comme celle de la palabre ou de la magistrature d'influence en charge de faire surgir un consensus ne sont pas aisées à organiser, *a fortiori* à figer dans un texte constitutionnel. Il n'y a guère qu'au Cambodge qu'ait été prévue l'obligation pour le roi de tenir chaque année une vaste assemblée, un congrès national auquel chacun de ses sujets peut participer (art. 128 à 130) ; encore cela n'a-t-il guère fonctionné. M. Badji souligne que les présidents africains donnent parfois le sentiment de prendre le mot *constitution* dans le sens où il était utilisé à l'époque de l'Empire romain : comme un texte juridique soumis au bon vouloir et à la seule décision du chef de l'Etat. Chaque président nouvellement élu paraît vouloir se doter de sa propre loi fondamentale ou, en tous cas, souhaiter adapter à ses *desiderata* le document qui lui a permis d'accéder à la magistrature suprême. Les formules présentées dans le cadre de cette communication font mouche : notre culture juridique l'emporte aujourd'hui encore sur le droit moderne au point que l'on n'a recours à la constitution que de manière accidentelle.

Avec le professeur **Seydou Diouf** et avec son intervention sur **les pouvoirs d'un ancien président de la République sénégalaise : Léopold Sédar Senghor (1960-1980)**, c'est, comme pour M. Badji, la rigueur de la méthode historique qui est mise au service d'un sujet d'une quasi actualité ou, en tous cas, relevant de l'histoire immédiate. On connaît les périls de telles recherches, dans la mesure où il est

Rapport de synthèse

souvent difficile de traiter en toute objectivité et neutralité des périodes trop proches, encore présentes dans les mémoires parce qu'on les a vécues. Par rapport à ce risque, la contribution de M. Diouf a été exemplaire à un double titre. D'abord, elle fait figure d'illustration de l'attention que le chercheur doit porter à la fiabilité des sources. C'est toujours nécessaire, dans toutes les disciplines relevant des sciences sociales, notamment lorsque les études portent sur des périodes un peu lointaines pour lesquelles il faut peser la validité des témoignages et l'authenticité des documents. Contrairement à ce que l'on peut imaginer, c'est, si l'on nous passe cette redondance, encore plus indispensable, en matière d'histoire immédiate où le chercheur a tendance à se fier à sa mémoire, aux récits des événements dont il a eu une connaissance directe, aux analyses auxquelles il a adhéré au moment même où les faits se produisaient. En même temps, l'on sait bien, non seulement que la mémoire est trompeuse mais également que les contemporains n'ont pas forcément la vision la plus exacte, en tous cas la plus objective, des cas dont ils ont été les témoins plus ou moins proches, parfois les acteurs.

De ce point de vue, M. Diouf se montre d'une rigueur exemplaire, ponctuant ses affirmations de réserves et de circonspections, montrant qu'il ne veut rien avancer que d'assuré. Par ailleurs, il fait preuve, sur son sujet, d'un salubre esprit de remise en cause, particulièrement utile à l'égard des Français comme nous, qui avons tendance à faire du président Senghor une véritable icône. Nous sommes portés à le dépeindre comme l'archétype du président humaniste, désintéressé et libéral jusqu'à abandonner le pouvoir en pleine gloire et en toute possession de ses moyens, doté des qualités intellectuelles les plus hautes, défenseur intransigeant et talentueux des valeurs de la négritude mais ouvert au monde extérieur notamment francophone. M. Diouf traite de ces aspects et ne refuse pas d'évoquer l'homme d'Etat, l'homme de lettres, le poète... Il ne nie pas les tendances du président pour les compromis mais il dénonce aussi ses propensions autoritaires. Il nous convainc, même ceux qui venaient avec les préjugés apparemment les plus ancrés.

Respectant le plan binaire classique, avec une dimension chronologique, M. Diouf distingue, dans les modalités d'exercice du pouvoir par Senghor, et une fois passés les enthousiasmes des premiers mois de l'indépendance, deux périodes bien différentes : celle qui prend place dès 1962 avec un renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat, puis à partir de 1974 avec un effort de démocratisation et une timide consolidation de l'Etat de droit. La première configuration est marquée par la fin du système bicéphale qui caractérisait l'exécutif, grâce à la présence d'un premier ministre aux pouvoirs effectifs. C'est l'affrontement entre Senghor et Mamadou Dia et la victoire du premier qui provoquent une transformation dans l'équilibre des pouvoirs. M. Diouf présente une analyse nuancée des rapports entre les deux hommes, évoquant leur long compagnonnage puis les tensions apparues entre eux, liées notamment à des rivalités personnelles. En décembre 1962, l'opposition prend un tour aigu avec une motion de censure que Mamadou Dia tente de rendre impossible... Finalement, il est condamné à la prison à perpétuité et la nouvelle constitution de 1963 établit un régime présidentiel avec renforcement de l'exécutif pour plus de dix ans. C'est donc à partir de 1974 que le cours des événements prend un tour différent. La sévérité à l'égard des opposants, marquée par des condamnations et même des assassinats, s'atténue. Le contrôle des mouvements divergents se relâche avec l'autorisation de trois courants différents dans un premier temps. M. Diouf couronne ce portrait finement tracé d'une constatation un peu mélancolique sur le bon souvenir que laissent les présidents sachant partir à temps.

Dans cette description de la place des chefs d'Etat en Afrique, le professeur **Ismâïla Mador Fall** introduit une question qui suscite depuis quelques années nombre de réflexions contradictoires, celle du **statut des anciens présidents de la République dans les régimes politiques africains**. Il pose le problème : traditionnellement, les auteurs s'intéressent soit aux conditions d'arrivée au pouvoir des présidents, soit à leur mode d'exercice de leur autorité. Lorsque le moment est venu pour eux de partir, le regard s'en détourne. Or, il s'agit là d'une période critique dont la perspective peut conduire

Rapport de synthèse

certaines à vouloir se maintenir à toutes forces. M. Fall cite un propos d'Houphouët-Boigny à Senghor : « je n'aime pas les histoires d'anciens présidents ». Ou, pour s'exprimer différemment, la formule consistant à expliquer que s'il existe des chefs baoulé, il ne peut y avoir d'anciens chefs baoulé. De fait, avant 1990, il n'y avait guère de perspectives de reconversion pour un ancien président, sauf à trouver une issue dans les organisations internationales ou dans les affaires. C'est au cours de la décennie suivante que les multiples conférences tenues avec les chefs des oppositions ont souligné l'utilité de conférer aux anciens chefs de l'Etat un statut leur garantissant certaines immunités et des garanties matérielles. M. Fall développe ces deux aspects dans une première partie. Il explique que les immunités peuvent prendre la forme d'interdiction d'être l'objet de poursuites ou même d'être cité comme témoin. Elles peuvent aussi se traduire par l'octroi d'une protection diplomatique que concrétise la remise d'un passeport adapté.

La seconde partie de cet exposé porte sur la question délicate des conditions à exiger avant d'accorder ce statut. Certains auteurs ont proposé d'en subordonner le bénéfice à un niveau élevé d'exigence : arrivée au pouvoir par des élections régulières, exercice de l'autorité sans atteintes graves aux libertés publiques ni corruption avérée, départ de la présidence sans tentative de se maintenir irrégulièrement. De ce dernier point de vue, l'imposer c'est confondre l'effet et la cause, ou plutôt la conséquence et la condition. L'objectif ostensiblement poursuivi est, autant que possible, de faire disparaître chez les chefs d'Etat en place, la tentation de prolonger irrégulièrement leur mandat. L'on me permettra de souligner la difficulté de l'exercice. Une tendance naturelle à refuser que les crimes les plus graves demeurent impunis conduirait à réserver les avantages et les protections principales aux présidents démocratiquement élus, intègres, respectueux des libertés, attentifs aux objections formulées par l'opposition et abandonnant leur poste sans délai ni état d'âme. Le problème tient à ce que ce ne sont pas ceux qui sont les plus demandeurs d'une protection, ni ceux qui sont les plus tentés de se maintenir au pouvoir. Ce sont évidemment aux

chefs d'Etat les moins recommandables que s'adressent en priorité les assurances leur garantissant de n'être ni inquiétés, ni réduits à la misère, de façon à les inciter à ne pas préférer déclencher une guerre civile plutôt que de perdre les avantages de leur position. M. Fall a conscience de l'équilibre à trouver entre des avantages inutiles et des promesses intenable. Il est d'autant plus urgent de résoudre le problème qu'avec le processus de transition démocratique et les alternances au pouvoir, le nombre des anciens chefs d'Etat est de plus en plus important dont tous ne sont pas uniformément recommandables. Pour ce qui est des garanties matérielles, elles peuvent prendre des formes diverses, telles qu'un poste automatiquement accordé au Conseil constitutionnel ou à la chambre haute lorsqu'il y a bicamérisme. Quant aux immunités, elles se heurtent aux compétences de la justice internationale qui peut avoir d'autres critères et d'autres exigences que ceux figurant dans la constitution d'un pays.

Des questions que posent les pouvoirs et le statut des chefs de l'Etat en Afrique peut être rapprochée la communication du professeur **Ameth Ndiaye** évaluant **l'impact du mimétisme constitutionnel sur la pratique africaine**. Il est vrai que le mimétisme constitutionnel ne concerne pas uniquement l'exécutif et *a fortiori*, à l'intérieur de celui-ci, pas seulement le pouvoir présidentiel. Il n'en reste pas moins que, dans la mesure où c'est le titulaire de la magistrature suprême qui –on l'a constaté- apparaît comme l'élément le plus important au sein de la loi fondamentale de chaque pays, il n'apparaît pas déplacé d'évoquer ici le principal reproche qui est fait à ces constitutions par nombre de spécialistes de droit public et de science politique. Au surplus, et comme les contributions rapportées plus haut le démontrent, c'est au sein de cette institution présidentielle que la tension paraît la plus forte entre d'une part une tradition africaine qui exalte le chef et lui reconnaît des relations très spécifiques et directes avec les citoyens, sans égaux ni rivaux, sur un modèle monarchique original, et d'autre part des textes juridiques qui entendent l'enfermer dans une logique occidentale à base d'équilibre des pouvoirs et de partage des décisions. Enfin, il semble pertinent de

Rapport de synthèse

conclure cette troisième partie en élargissant le débat et en le replaçant au cœur de notre problématique, celle de la recherche de la place du président de la République au sein des plus hautes institutions qui structurent l'Etat africain. D'autant que revient comme un leitmotiv, le reproche régulièrement adressé aux constituants africains à l'encontre de l'Etat au sud du Sahara, et que M. Ndiaye a formulé dans sa brutalité : « cela ne marchera jamais chez vous parce que vos constitutions viennent d'ailleurs ». Il faut évidemment conjurer cette vieille malédiction, ou la dépasser.

J'aurai évidemment trop à dire sur cette accusation de mimétisme constitutionnel pour ne pas me faire un devoir de rapporteur de m'en tenir strictement aux propos de l'orateur. Dans une première partie, il montre que le mimétisme est une réalité. S'il demeure avéré que nombre de dispositions sont calquées sur des modèles britannique (le parlementarisme), américain (la pratique de la séparation des pouvoirs), allemand (le parlementarisme rationalisé) et français (la constitution de 1958 et ses révisions), ce n'est pas pour autant qu'il faut leur imputer une entière responsabilité dans les problèmes de dysfonctionnement que rencontre toute constitution à un moment ou à un autre de son application. En fait, comme l'indique M. Ndiaye – mais cela pourrait être dit également de l'Europe et je laisse donc la formule à la première personne du pluriel- « nous participons tous à la civilisation de l'universel ». Ceci le conduit naturellement à une deuxième partie consacrée à un travail de « déresponsabilisation » du mimétisme juridique. La mise en place d'un Etat de droit est une longue route d'autant plus difficile que la conflictualité est partout. S'il est avéré que l'Afrique ne peut s'épanouir dans des chaussures et avec des vêtements venus d'ailleurs, il n'en reste pas moins que ses constitutions commencent seulement à faire sentir leur bienfait. M. Ndiaye cite ici la forte formule de Royer-Collard selon lequel « les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil ». Il montre que les expériences étrangères –par exemple celle du Conseil constitutionnel français qui ne s'est que très progressivement affirmé– prouvent qu'il faut laisser du temps aux institutions pour trouver leur

équilibre et leur stabilité. On ne peut qu'adhérer complètement à un tel constat.

IV – Les réponses aux menaces pesant sur l'Etat démocratique

Avec les quatre communications regroupées sous ce titre, l'on touche aux « fondamentaux » de l'Etat, ceux qui en déterminent la forme démocratique à base de pluralisme politique, d'élections sincères, de respect des libertés publiques et de bonne gouvernance, étant entendu que c'est sans doute trop demander à quelque régime politique que ce soit que de satisfaire pleinement à toutes ces exigences. Il faut plutôt les prendre comme des objectifs ambitieux que comme des engagements imprudents. C'est dans ces conditions que j'évoquerai successivement les interventions de Gustave Bitjoka, de Camille Kuyu, d'Amadou Tidiane Ly et de Babacar Gueye.

La présence à la tribune de M. Bitjoka témoigne, comme les années précédentes et une fois de plus en cette année 2010, de la volonté des professeurs qui ont organisé ce colloque de ne pas se réserver l'accès aux communications. Il s'agit non seulement d'associer les étudiants aux débats mais également de leur permettre de présenter l'état de leur recherche. C'est dans ces conditions que **Gustave Bitjoka**, doctorant, a développé ses réflexions sur **l'élection comme mode de (re) fondation du pouvoir d'Etat en Afrique**. Sur ce sujet délicat entre tous, il présente des analyses nuancées. D'emblée, il se saisit du cas actuellement le plus difficile, le plus problématique, celui qui fait l'objet des discussions les plus vives : celui de la Côte d'Ivoire, installée dans une sorte de période pré électorale depuis près de dix ans dont rien n'indique qu'elle doive sortir à brève échéance. Des informations concernant la mise en place des listes électorales sont régulièrement publiées par les médias internationaux, alternativement encourageantes et menaçantes, le président en place et ses opposants soufflant le chaud et le froid, sans que l'on soit sûr qu'il y ait d'un côté ou de l'autre une réelle volonté d'en sortir et de se soumettre à un suffrage populaire dont nul ne peut dire dans quel sens il pourrait s'orienter. Au surplus, on sait bien qu'une élection n'est pas en soi la panacée infaillible pour sortir d'une crise : la

Rapport de synthèse

tradition s'installe, en Afrique comme ailleurs, de voir les vaincus, au sortir d'un processus électoral, contester quasi systématiquement les résultats en arguant de pressions sur les électeurs, d'irrégularités dans l'organisation technique des opérations et de trucages dans le décompte et la publication des résultats. Le fait que, dans certains cas, ces problèmes soient avérés et reconnus ne peut que jeter un doute que beaucoup exploitent en leur faveur, en s'appuyant sur les rapports des observateurs indépendants lorsqu'ils leur sont favorables et en les contestant quand ils ne vont pas dans leur sens. S'y ajoute, parmi les arguments brandis contre les opérations électorales, leur coût, présenté comme prohibitif pour des pays en développement.

C'est à une véritable typologie des élections que M. Bitjoka s'est livré, en fonction des objectifs poursuivis par ceux qui les organisent. Parfois, indique-t-il, elles sont utilisées par les gouvernants en place pour se légitimer, pour renforcer leur pouvoir et c'est bien ainsi que le président ivoirien Bagbo les conçoit. Parfois, à l'inverse, elles font figure de mode de mise en place d'un Etat démocratique et ici il cite l'exemple de l'Afrique du sud de Mendela. Parfois encore, il s'agit tout simplement de fonder un Etat, ainsi en Guinée. Parfois enfin, l'élection est un simple mode d'officialisation d'un pouvoir déjà installé, comme au Togo ou au Gabon lorsque le fils d'un leader décédé succède à son père par la volonté de la camarilla en place. En fait, et M. Bitjoka le montre bien, les élections doivent être une fin en soi, le moyen pour les dirigeants de vérifier la confiance que leur portent les citoyens, l'occasion pour l'opposition de tenter d'accéder pacifiquement aux responsabilités. Tout ceci avec un aléa quant aux résultats qui est dans la nature de cette procédure. La communauté internationale a bien compris l'enjeu et a de plus en plus tendance à apporter son aide et son expertise, surtout s'il s'agit de réussir une sortie de crise. De ce point de vue, le discours de François Mitterrand à La Baule en 1990 a marqué une inflexion durable dans la politique française, par l'engagement pris d'aider les Etats qui s'engageraient dans un processus démocratique. Désormais, en Afrique, tout se cristallise autour de la question des élections.

Dans le même esprit, et en vue d'étudier les conditions réelles de fonctionnement des gouvernements étatiques, le professeur **Camille Kuyu** s'est interrogé sur la situation de **l'Etat face aux pouvoirs des Eglises évangéliques en Afrique francophone**. Il précise que sa recherche porte sur la République démocratique du Congo et qu'elle se différencie des investigations habituelles sur les rapports entre la religion et l'Etat dans la mesure où la plupart des travaux publiés concernent les Eglises chrétiennes « classiques ». Les Eglises évangéliques sont intéressantes à un double titre : d'abord elles constituent un nouveau lieu de sociabilité avec des pasteurs qui jouent un rôle de *leaders* sociaux, quasi une nouvelle classe d'entrepreneurs ; ensuite elles s'intègrent particulièrement bien dans des Etats africains que dominent plusieurs autorités, donc qui sont caractérisés par un pouvoir éclaté. Le premier point d'un plan en cinq parties conduit M. Kuyu à s'interroger sur l'implantation réelle de ces Eglises évangéliques. Il constate que les fidèles s'éloignent des obédiences religieuses classiques et que, désormais, chaque rue comporte un ou plusieurs bâtiments où se célèbrent des cultes spécifiques, relevant de ce que l'on appelle les « Eglises du réveil ». Leur influence est telle que leurs pasteurs jouent un rôle dans le règlement des conflits locaux dans la mesure où l'on ne fait plus confiance à la justice publique. M. Kuyu prolonge cet aspect dans un deuxième développement consacré aux « papas pasteurs ». Il s'interroge sur la légitimité de ce clergé autoproclamé ce qui le conduit, par rapport à la typologie de Max Weber, à écarter une légitimation par la raison, à reconnaître une certaine place à la tradition et surtout à constater l'importance du charisme. C'est d'une sorte de « magie de la parole » qu'il faut parler à propos de ces pasteurs.

Un troisième aspect décrit ici est celui de l'apparition d'une nouvelle forme de sociabilité. Le renversement des valeurs traditionnelles et la crise des modèles de référence favorisent ces communautés. La multiplication de films vidéos tels que *Transformation* ou *Transformation II* répand le message. Au sein de ces groupes se développe une sociabilité apaisée, caractérisée notamment

Rapport de synthèse

par la baisse de la criminalité. Ceci conduit naturellement à montrer, dans un quatrième point l'apparition d'une nouvelle classe d'entrepreneurs. Si certains pasteurs s'intéressent surtout à la prière, d'autres se focalisent sur la réussite sociale et économique. Ils insistent sur le vieux lien établi par certains protestants entre croyance en Dieu et réussite économique. Ils développent une « théologie de la prospérité ». Certains sont ostensiblement riches ce qui fait de quelques-unes de ces Eglises et de façon alternative tantôt des lieux de scandale, tantôt l'équivalent d'écoles de management. Assimilables à des clubs d'hommes d'affaires, elles s'enorgueillissent de leur contribution au développement du pays. Enfin, dans une cinquième et ultime partie, il est traité de l'offensive actuelle de ces *Eglises du réveil*. Elles recrutent des pasteurs de plus en plus nombreux. Elles ne se contentent plus de réunions discrètes mais entendent participer aux instances et aux décisions politiques ce qui leur est d'autant plus facile qu'elles exercent un pouvoir de séduction toujours croissant sur ceux qui veulent être partie au débat public. Elles jouent le rôle d'espace de reconstruction du pays.

L'intervention d'**Amadou Tidiane Ly** retient l'attention non seulement par son sujet portant sur **les changements anticonstitutionnels en Afrique francophone** mais également par la personnalité de son auteur : titulaire d'un doctorat, il exerce les fonctions de secrétaire général de la Faculté des sciences juridiques et politiques de Dakar ce qui permet à cette dernière de pouvoir se targuer de disposer du secrétaire général le plus diplômé du Sénégal. C'est donc avec son expérience de haut fonctionnaire et avec sa compétence d'universitaire qu'il étudie les hiatus repérables entre ce que prévoient les constitutions africaines et la vie politique telle qu'elle se déroule réellement sur ce continent. Il démarre avec le constat que beaucoup doutent de l'utilité, en tous cas de l'applicabilité réelle des constitutions en Afrique, ne fût-ce que parce que le colonisateur a légué à ce continent une forme d'Etat administratif autoritaire peu compatible avec les limites qu'impose généralement le respect d'une loi fondamentale. Et si l'on croit pouvoir déceler actuellement un certain engouement pour les constitutions, il s'agit, là

encore, d'une tendance dictée de l'extérieur, destinée à satisfaire les vœux des institutions financières internationales, Banque mondiale et FMI. Il en résulte que l'instabilité constitutionnelle est souvent au rendez-vous de la vie politique telle qu'elle se développe dans chaque pays. Il faut donc à l'Afrique une nouvelle approche de l'Etat de droit pour mettre fin à la récurrence des changements constitutionnels irréguliers, imputables à des gouvernants parfois démocratiquement élus mais qui, ensuite, ne gouvernent pas démocratiquement.

M. Ly énumère les facteurs explicatifs qui peuvent se trouver à l'origine de cette instabilité constitutionnelle due à des réformes intervenant sans respecter les procédures prévues. Il dénonce la crise de l'Etat-nation. Il déplore le mutisme constitutionnel à l'égard d'un certain nombre de problèmes, ce qui peut contraindre à des révisions irrégulières. Il constate l'absence de culture démocratique qui anesthésie la capacité de réagir des populations. Il décèle une inexistence ou, en tous cas, un affaiblissement de la société civile. Ce sont tous ces éléments qui, combinés, donnent aux chefs de l'Etat la possibilité de se maintenir comme on l'a constaté dans de nombreux pays, le plus souvent par un déverrouillage de la constitution s'agissant du nombre de mandats pouvant être brigués à la suite. L'on a dénombré plus de cent coups d'Etat en Afrique depuis 1960 et ce n'est certainement pas en les interdisant dans la loi fondamentale, voire comme au Mali en les qualifiant de crimes imprescriptibles, que l'on les rendra impossibles. Une solution plus réaliste peut consister en une procédure de révision raisonnablement difficile. Surtout, il faut des outils performants et consensuels pour la succession au pouvoir, ainsi que le prescrit la charte africaine de la démocratie.

La transition est facile avec la communication du professeur **Babacar Gueye sur les coups d'Etat en Afrique : entre légalité et légitimité**. D'emblée, il indique qu'il faudrait plutôt dire : « entre illégalité et légitimité ». Il constate que les espoirs liés aux efforts conduits depuis la décennie 1990 pour mettre en place des régimes démocratiques, ont souvent été déçus comme en témoigne le maintien d'un nombre élevé de coups d'Etat : selon certains décomptes, plus restrictifs que ceux évoqués plus haut, 53 de 1960 à 1989 et encore une

Rapport de synthèse

vingtaine de 1989 à 2004 sans compter ceux de la période la plus récente et notamment tout dernièrement au Niger. Ces chiffres s'expliquent par le fait que les pays d'Afrique demeurent, pour beaucoup d'entre eux, soumis à des régimes prédateurs et inégalitaires, au surplus très mal tolérés par des populations à bon droit de plus en plus exigeantes. La résurgence actuelle des coups d'Etat témoigne de ce que les gouvernements ne répondent pas aux attentes des citoyens sur un continent dont le moins que l'on puisse dire est qu'il n'est pas serein. Ceci conduit à s'interroger sur la signification de tels événements : marquent-ils une rupture de la démocratie ? La joie des populations du Niger lors de la chute du précédent président contraint à porter un jugement plus nuancé. Peut-on parler de coups d'Etat vertueux ou non vertueux ? Peut-être vaut-il mieux parler de coups d'Etat salutaires ou pas. Le Niger est décidément un exemple topique : de connaissance directe, le professeur Gueye raconte qu'une médiation avait été proposée au chef d'Etat nigérien qui l'avait sobrement déclinée d'un définitif : « le mouton est égorgé ». Les coups d'Etat sont donc toujours illégaux mais parfois salutaires. Illégaux ? parce qu'ils constituent une violation d'une part de la constitution puisque l'armée devrait rester soumise au pouvoir civil, d'autre part de l'ordre international puisqu'ils exposent à se faire exclure de l'Union africaine. Salutaires ou, pour mieux dire, légitimes ? M. Gueye évoque les cas du Mali, de la Mauritanie, du Niger... A s'en tenir à ce dernier pays, le coup d'Etat n'y apparaît pas comme une catastrophe puisqu'il a restauré les institutions et engagé le processus de rédaction d'une constitution consensuelle ; ce sont les causes qui l'ont amené qu'il aurait fallu combattre. A ce stade de la réflexion de M. Gueye, la conclusion provisoire peut tenir dans les deux questions posées par Karl Popper, consistant à se demander s'il y a des formes de gouvernement répréhensibles et s'il y a un moyen de s'en débarrasser. On attendra le texte écrit pour préciser les questions et apprécier les réponses. Comme toujours, s'agissant du professeur Gueye, on apprécie l'originalité de la problématique.

*

* *

Il est difficile de conclure un rapport de synthèse qui est en lui-même une forme de conclusion. C'est peut-être l'occasion d'évoquer les débats qui ont suivi chacune des demi journées du colloque. C'est certainement le moment de se féliciter de la liberté de ton qui a présidé aux échanges, ce qui est bien le moins que l'on puisse attendre d'une manifestation scientifique. C'est enfin l'opportunité de témoigner, une fois de plus, de la place prépondérante qui a été délibérément accordée aux interventions des étudiants pour que leur participation à ces rencontres ne soit pas de pure forme, et cela est plus rare. Il faut le mettre au crédit des organisateurs. C'est dans ces conditions que chacun des aspects traités dans les diverses communications a été confronté aux grandes questions de l'heure. Celles que pose la mondialisation, conçue à la fois comme une fatalité à laquelle l'Afrique ne voit pas comment échapper à supposer que ce soit souhaitable, et comme un danger majeur non seulement pour des économies vulnérables mais également pour des traditions, des valeurs, des solidarités... que les influences extérieures imposées risquent de faire disparaître. Tout naturellement, l'on est passé des risques de la globalisation à une tentative d'évaluation des responsabilités des pays développés que ce soit du fait de l'héritage colonial, que ce soit par l'exploitation actuelle d'effets de domination. Ce constat peut conduire quelques-uns à imputer à l'occident tous les maux de l'Afrique mais il expose également à s'y résigner par la conviction que rien n'est possible tant que les puissances étrangères n'auront pas desserré leur étau. Or, il vaut mieux ne pas trop attendre de leur mansuétude. A peu près tous s'accordent à déplorer que trop d'espairs aient été mis dans la démocratie : le développement économique, la justice sociale, la bonne gouvernance... ce qui, par accumulation des déceptions, pourrait mettre en péril jusqu'à la participation des populations à la vie politique, et d'abord aux élections.

Rapport de synthèse

L'énumération des grandes questions agitées pourrait laisser croire à une lugubre liste de poncifs où la banalité le dispute aux préjugés et aux idées toutes faites. En fait, chaque problème a été revisité avec réalisme. On a conscience que nombre de problèmes parfois présentés comme spécifiques à l'Afrique se retrouvent ailleurs, y compris en Europe, sur un vieux continent qui doute de lui-même. Ainsi en va-t-il des craintes suscitées par la mondialisation, vécue de ce côté-ci de la Méditerranée, comme imposée bien plus que recherchée ; ainsi en va-t-il des remords et des rancunes héritées d'un passé très composée avec la tendance à rejeter les responsabilités sur les influences extérieures, avec la perspective de perdre ses spécificités dans de grands ensembles supra nationaux ; ainsi en va-t-il du risque de désintérêt à l'égard de la démocratie, avec un taux d'absentéisme aux élections qui fragilise les élus et affaiblit leur légitimité. Il n'est jusqu'aux conflits ethniques que certains croyaient cantonnés à l'Afrique et dont on s'aperçoit qu'ils n'épargnent pas le vieux continent. Tous ont conscience qu'il n'est de solution que dans la prise en main de leur destin par les Africains. Vont donc dans le bon sens des programmes comme ceux qui tendent à combattre la corruption, à favoriser la transparence dans les décisions, à réhabiliter l'Etat.

Car ces considérations très générales n'éloignent pas du thème principal, celui des rapports entre l'Etat et le pouvoir, ou plutôt entre les Etats et les pouvoirs. Il n'est pas question de se complaire dans une vaine dénonciation de l'inadaptation de la notion d'Etat aux caractéristiques et aux exigences des sociétés africaines. Si le concept d'Etat-nation a de la peine à s'implanter du fait de la non coïncidence entre les frontières et les ethnies, il n'en reste pas moins que les nouvelles élites africaines s'emploient à le faire accepter. Les structures étatiques sont volontiers contestées mais, en cas de problèmes, qu'ils soient économiques, sociaux, liés à des calamités naturelles ou à des pandémies, c'est vers elles que l'on retourne. C'est à elles que l'on réclame des solutions, avec la même véhémence que l'on mettait à les contester. Ils ont fait long feu les vieux plans d'ajustement structurel qui prétendaient tout résoudre en décimant la

fonction publique, en privatisant les activités essentielles et jusqu'à l'approvisionnement des populations, en substituant le marché à l'encadrement public des secteurs décisifs pour la survie des plus défavorisés. Il n'est pas question de prétendre que la tendance dominante revient en faveur d'un accroissement du secteur public ou d'une planification stricte de l'économie. L'Afrique ne peut se tenir à l'écart du vent de libéralisme qui souffle partout, dans la production comme dans les échanges. Il n'en reste pas moins que le diagnostic est à peu près général de considérer qu'une partie de la solution aux problèmes actuels est subordonnée à une plus grande efficacité de l'Etat.