

Depuis près d'un quart de siècle, les jeunes Etats africains, bâtis sur le modèle unitaire et centralisé de leur ancienne métropole, cherchent à substituer aux solidarités régionales, ethniques, une réelle solidarité nationale dans laquelle leur légitimité est bien ténue... donc leur action bien inefficace. Malgré le recours à toutes les formes d'autoritarisme, la culture s'avère têtue, et la lutte pour les privilèges de la capitale ravive le « tribalisme » tant critiqué par les gouvernants. Impasse ? Probablement, si les élites africaines n'osent pas se désintoxiquer du modèle jacobin, et confier résolument aux solidarités réelles (locales, régionales, ethniques) l'essentiel des responsabilités pour les questions d'ordre intérieur.

Ce petit livre, accessible à tous car fruit de plusieurs années d'expérience africaine, s'ouvre sur un petit lexique politique et constitutionnel, fait un bilan critique de l'Etat-nation en Afrique, et montre les riches potentialités d'institutions régionalisées ou fédérales. Il s'achève par la présentation des structures de quelques Etats régionalisés ou fédéraux.

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, « Master of Laws » de Tulane University (New-Orleans), docteur en Droit, Thierry Michalon a, de 1970 à 1981, enseigné successivement dans les universités d'Oran, Yaoundé, NDjamena, et Brazzaville. Il est actuellement maître-assistant à l'Université de Corse.

# Quel Etat pour l'Afrique?



Thierry Michalon

*A Dominique-Claude  
solide compagne,  
sur de nos tribulations africaines.*

*A Marjolaine,  
pour l'amour et la confiance  
journés précieuses.*

# QUEL ETAT POUR L'AFRIQUE ?

*Préface de Gérard Conac*

*Dessins d'Alain Huré*

Editions L'Harmattan  
7, rue de l'Ecole-Polytechnique  
75005 PARIS

© L'Harmattan, 1984  
ISBN : 2-85802-297-6



## Préface

Ce petit livre sera utile mais il est provocant. Il réussit la gageure de joindre à un lexique, un réquisitoire et un plaisir.

Le lexique est sans aucun doute un travail de vulgarisation. Il donne les définitions courantes de quelques notions essentielles de droit constitutionnel et de science politique. Ainsi, il informe de manière simple et claire. Comme il s'agit de termes souvent employés à tort et à travers dans le discours politique et la prose journalistique, il peut contribuer à remettre en cause des analyses simplistes et à rouvrir des pistes laissées à l'abandon. Destiné à tous ceux qui en Afrique s'intéressent à la vie politique, il fournit les premiers éléments d'une instruction civique. Thierry Michalon le note : il existe en Afrique un besoin non satisfait d'accéder à une littérature juridique et politique qui donne aux citoyens, les jeunes et les anciens, la possibilité de mieux maîtriser le flot des informations quotidiennes et d'être plus critiques à l'égard des propagandes de toute origine. Ce souci d'une connaissance bien étayée se manifeste dans le succès actuel qu'obtiennent les dictionnaires et les encyclopédies qui trouvent en Afrique un important marché. A certains cet engouement apparaîtra comme une fuite dans le refuge des cultures modernisantes. L'auteur y décèle quant à lui la volonté et notamment chez les plus modestes, de s'armer efficacement pour l'action. Si son interprétation est exacte, la partie la plus engagée de son livre ne subira pas le sort de l'oued dans les sables du désert.

C'est ce livre est aussi un réquisitoire. L'accusé est l'Etat-Nation en Afrique. Thierry Michalon, qui a consacré sa



carrière d'enseignant à l'Afrique, est persuadé, comme René Dumont, que l'Afrique est mal partie ; mais il estime qu'elle fait encore fausse route. Il écrit en termes véhéments ce que beaucoup pensent sans oser le dire à haute voix. Certaines de ses affirmations pourront choquer mais sa sympathie profonde pour les Africains donne à son message une grande force de conviction. Une expérience concrète des sociétés africaines lui inspire un réquisitoire fougueux contre l'Etat importé. Oui, il y a des Etats dans l'Afrique décolonisée mais l'Etat, selon le titre même du livre, « est-il pour l'Afrique ? ».

Au moment des indépendances, il était admis que les sociétés africaines, libérées de leur colonisateur, devaient s'organiser comme lui sur le même modèle étatique. Les constitutions des Etats francophones qualifiaient les Républiques qu'elles tentaient d'instituer d'« une et indivisible ». Les nouveaux Etats se voulaient le dénominateur commun de sociétés très diverses. Les dirigeants appelaient à l'unité nationale. Les politistes eux-mêmes fondaient leurs analyses sur la dynamique de la construction nationale (le « state nation building » des auteurs américains). L'option pour la centralisation et le parti unique était justifiée au nom de cet impératif suprême, admis sans discussion. La concentration du pouvoir politique au profit du chef de l'Etat était présentée comme un moyen d'accélérer un processus dont personne ne semblait douter qu'il était de la vocation des appareils d'Etat de mener à bien. Pour construire la Nation, l'Etat devait se renforcer au maximum et briser les obstacles qui pouvaient freiner son expansion. Ainsi se développe un réseau bureaucratique, qui vise à enserrer comme dans un filet toutes les institutions dont la vitalité peuvent lui faire concurrence.

Les régimes militaires, loin de rompre avec cette conception se présenteront comme les garants les plus efficaces de l'unité nationale et de la consolidation de l'Etat. Leur conception hiérarchique du pouvoir s'accorde parfaitement avec le modèle de l'Etat unitaire décentralisé. Ceux d'entre eux que le pragmatisme prétorien ne contente pas ont des

intentions idéologiques. Ils s'efforcent de mobiliser les masses, combinant les techniques de l'encadrement du parti unique et de la discipline des armées. L'Etat militaire devient ainsi un Etat militant. La hantise de l'unité s'accompagne très souvent d'un hymne à l'unanimité qui fait écho à la rengaine des idéologues sur le thème de l'unanimité des sociétés tribales.

L'élimination des forces de contestation, la satellisation des organisations à vocation tribunitienne, comme par exemple les syndicats, la récupération de certaines institutions traditionnelles très partiellement réinterprétées, participent de ce que l'auteur n'hésiterait sans doute pas à qualifier de vaste manipulation.

Henry Michalon nous dit qu'il a découvert avec stupeur l'immense gâchis de talents et d'énergies qu'entraînent les rivalités ethniques que l'Etat centralisateur attise plus qu'il n'apaise. Cet Etat, qui veut tout faire, Etat non pas totalitaire mais total, selon l'expression d'un jeune professeur gabonais, Etienne Pambou Tchivounda, tient à tout diriger, à tout contrôler, tout imposer d'en haut. Tout doit passer par l'Etat. Tout doit converger vers lui. Tous doivent agir avec lui et sous son contrôle. S'accrochant au mythe de l'unité nationale, les gouvernants viennent à nier des particularismes locaux. Ils cherchent à les refouler dans le subconscient collectif, alors qu'ils sont quotidiennement vécus, même dans les pratiques officielles du pouvoir politique. La construction d'une nation unitaire et indivisible permet de justifier les méthodes les plus autoritaires. L'administration, l'armée, le parti unique deviennent dans ce contexte des appareils de contrainte au service d'une minorité. Les populations massivement rurales ne font preuve à leur égard que de la plus grande méfiance. Elles ne les perçoivent pas comme étant l'émanation d'une conscience nationale ou les instruments d'un grand dessein politique. L'Etat indépendant continue ainsi l'Etat colonial. Il reste séparé du peuple. Il y a divorce entre l'Etat et la nation. Dans une belle formule, René-Jean Dupuy a écrit que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'était répandu en Afrique comme le feu en brousse.



Mais on peut se demander s'il ne s'y est pas éteint avec les indépendances. Les Etats qui ont émergé du brûlis ont-ils donné aux peuples africains les chances d'une réelle libération politique et d'un authentique développement ? Ont-ils été des « Etats pour les Africains » ?

Thierry Michalon le conteste avec vigueur. Et il est bien vrai que paradoxalement la décolonisation, qui s'est faite au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne le garantit plus pour l'avenir. Une fois acquise l'indépendance, les populations africaines deviennent prisonnières de leur Etat. Le principe de l'intangibilité des frontières coloniales condamne en effet toute sécession comme illégitime. Ce principe sage vise à prémunir le continent contre une instabilité permanente. Mais n'étant pas assorti d'un corollaire en vue d'assurer la protection des minorités, il peut aboutir à faire de nombreux citoyens des étrangers, exilés dans leur propre patrie.

Dès lors, les gouvernants ne pouvant ou ne voulant nationaliser l'Etat, tentent d'étatiser la nation. Mais ils s'épuisent dans l'entreprise. En fait, la faiblesse de leurs moyens, l'hétérogénéité des sociétés qu'ils cherchent à intégrer ne leur permettent pas d'être aussi contraignants qu'ils auraient la velléité de l'être. Bien des secteurs, bien des comportements, bien des initiatives échappent à cet Etat « mou », selon l'expression de Gunnar Myrdal, Etat autoritaire mais peu efficace parce que fragile et vulnérable comme le montre l'exemple dramatique du Tchad. De l'Etat moderne qu'il mime, l'Etat en Afrique n'a que les apparences. Il n'en a ni la rationalité, ni l'effectivité. Dire pourtant, comme Thierry Michalon, qu'il n'est qu'un Etat-fiction, nous paraît excessif, car cet Etat n'est pas un simple Etat-spectacle. C'est un complexe militaro-bureaucratique. Certes on peut discuter de savoir s'il s'agit d'un appareil d'Etat ou d'un appareil du chef de l'Etat, mais ses moyens d'attraction ou de coercition sont loin d'être insignifiants. Tel qu'il est, l'Etat en Afrique représente un pouvoir bien réel pour ceux qu'il peut récompenser ou frapper. Lorsqu'il est déboussolé ou menacé, ses coups de griffe deviennent redoutables.

Ce constat serait désespérant et ferait douter de l'avenir de l'Afrique si Thierry Michalon ne pensait pas qu'un changement de cap est possible. Il propose aux Africains un autre Etat que celui qu'ils ont connu depuis la décolonisation. Un Etat moins directif, plus souple, plus décentralisé, plus authentique. Contrairement à ce qu'il est de bon ton de soutenir, il pense qu'un fédéralisme, adapté et pragmatique, ne mettrait pas en cause nécessairement l'intégrité des Etats. Il croit que les différences ethniques, loin d'être un obstacle à l'émergence d'une conscience nationale, peuvent contribuer à la susciter. Il souhaite qu'elles soient reconnues, afin que toutes les forces qu'elles représentent ne soient plus étouffées mais mobilisées pour un développement harmonieux. C'est à partir des cellules vivantes que sont les villages et non des capitales que ce développement devrait être construit et vécu. Ces idées ne sont pas entièrement nouvelles. Elles correspondent à tout un courant qui remet en cause le rôle des administrations centrales dans la vie des peuples africains. Le regret d'Yves Person avait déjà dénoncé les dégâts provoqués par des politiques de modernisation, qui, loin de prendre les cultures pour appui, visaient à les éliminer comme obstacles.

Emporté par son plaidoyer, Thierry Michalon donne parfois une vue trop idyllique des structures traditionnelles. Il n'apprécie sans doute pas à leur juste valeur les succès obtenus par certains chefs d'Etat dans leurs efforts d'unification et même de démocratisation des structures politiques. Il ne prend peut-être pas suffisamment en compte le contexte international. L'Afrique ne se construit pas dans l'isolement. Elle subit les contraintes de l'extérieur et les contrecoups des concurrences économiques et des rivalités politiques et idéologiques entre les grandes puissances. On peut penser aussi que l'auteur sous-estime les risques de certaines des solutions qu'il préconise. Mais il faut comprendre qu'il n'entend pas détruire l'Etat, mais le rénover et le démocratiser et s'il nous permet ces expressions, le dynamiser et le responsabiliser.

Cette transformation de l'Etat exige-t-elle au préalable un démantèlement des administrations existantes ? Les Africains doivent-ils pour autant renoncer aux structures de l'Etat



central ? Peuvent-ils, comme certains les y incitent, se contenter de revenir à des formes traditionnelles d'autogestion ? Il est certes facile de lancer la guerre sainte contre les administrations de type moderne. Mais est-ce raisonnable ? L'histoire récente fournit quelques exemples de telles croisades qui se sont soldées, au Cambodge notamment, par des bilans terrifiants. Pour notre part, nous croyons qu'il est dangereux de faire des fonctionnaires africains des boucs émissaires, même si nous pensons que leur formation, leur statut, leur carrière ne leur permettent pas, malgré la bonne volonté de beaucoup d'entre eux, d'être les animateurs et les éducateurs capables d'aider les populations africaines à concilier leurs aspirations à la modernité et leur attachement aux valeurs traditionnelles. Beaucoup de programmes de développement ont échoué tant en raison des méthodes inadap- tées d'animation et d'encadrement administratif que des sys- tèmes de décision souvent trop autoritaires et unilatéraux. Le décalage entre les principes de la vie administrative, tels qu'ils sont formulés dans les doctrines européennes, et la pratique africaine telle que les fonctionnaires la connaissent et la vivent, ne manque pas de déconcerter et de troubler les populations africaines. Mais il faut bien reconnaître ainsi que le jeu des facteurs sociologiques, politiques, économiques et culturels rend l'écologie administrative en Afrique peu propice à une action efficace, comportant des effets d'entraî- nement, ainsi qu'à une coopération confiante entre les masses et les élites de la fonction publique. Le cloisonnement des différentes écoles et centre de formation de diverses branches des administrations ne prépare guère les fonctionnaires à des opérations intégrées de développement. Il serait très souhaitable, notamment dans les pays francophones, que des contacts soient établis entre les écoles nationales d'adminis- tration et les écoles d'ingénieurs agronomes et du génie rural. Des stages dans les villages, faisant collaborer les élèves de ces différentes écoles compléteraient utilement la formation trop théorique qu'ils reçoivent dans les capitales. Plus géné- ralement, il serait opportun de s'interroger sur les orienta- tions qui avaient été choisies dans les premières années de

l'indépendance par souci de doter très rapidement d'un mini- mum de cadres les nouvelles Républiques. Un tel examen conduirait sans doute à poser dans des termes nouveaux la problématique des administrations en Afrique. Le bilan ne peut être établi qu'avec précaution et il est bien certain que ce sont les nationaux eux-mêmes qui doivent conduire cette réflexion et prendre en charge la réforme de leur système administratif.

Mais les administrations africaines ne seraient-elles pas plus à l'aise et plus opérationnelles si les Etats eux-mêmes étaient plus modestes ? Les gouvernants ne pourraient-ils pas limiter leurs ambitions à la capacité de leur appareil adminis- tratif ? Bien des projets spectaculaires sont hors de propor- tion avec les possibilités d'intervention et de gestion des administrations centrales.

Le rôle de ces administrations dans le processus de déve- loppement ne devrait-il pas être réexaminé ? L'Etat doit-il chercher à tout faire ou à tout imposer ? Ne pourrait-il pas dans certains cas « laisser faire », aider, soutenir, encourager les initiatives qui vont à la rencontre de ses objectifs ? Les expériences les plus réussies de développement sur le terrain sont dues souvent à des organisations non gouvernementales. Les administrations ne devraient-elles pas s'interroger sur les raisons de ces succès et s'en inspirer dans la mise en œuvre de leurs propres projets ? Est-il sain d'autre part, de traiter les paysans en assistés ? Les villageois, quand ils sentent que le progrès répond à leur intérêt, sont ouverts aux techni- ques nouvelles. Aux agents de l'Etat qui leur imposent d'au- torité un système de culture, ils opposent une résistance que l'on interprète trop souvent comme un conservatisme primaire.

N'est-il pas vrai que, lorsqu'ils le peuvent, ils s'organisent eux-mêmes et trouvent de manière spontanée des solutions à leurs problèmes ? Leur malaise actuel s'explique aussi parce qu'ils comprennent de plus en plus que malgré leurs efforts et leur bonne volonté, leur sort se décide dans des centres lointains. Conscient de cette dépendance, ils demanderont de plus en plus à avoir un droit de regard sur les décisions qui



les affectent à court ou à long terme. Ils aspirent aujourd'hui et exigeront demain à être traités en citoyens.

Les solutions de Thierry Michalon pourront être contestées. Mais les questions qu'il pose ne peuvent être éludées. Secouant bien des idées reçues, son petit livre ne va pas manquer de provoquer des réactions et peut-être même d'ouvrir un grand débat. Que ce débat, vingt-cinq ans après les premières indépendances, soit souhaitable et salutaire, nous n'en doutons pas. A l'heure des bilans, la réflexion serait stérile si l'imagination n'y avait sa part.

Gérard CONAC  
Professeur  
à l'Université de Paris I.

## Introduction

La troisième décennie d'indépendance n'a pas commencé, en Afrique noire, dans des conditions très rassurantes. De la Côte d'Ivoire au Tchad s'ouvre un large éventail de situations allant d'une prospérité à la fois liée à l'extérieur et concentrée à la capitale, jusqu'à une sous-alimentation généralisée entraînant une mortalité élevée. Partout la dépendance envers les pays industriels s'est accrue, la prise et la conservation du pouvoir s'effectuent hors de tout processus électif libres, les initiatives de l'Etat se perdent dans les sables mouvants d'une administration inerte, une petite-bourgeoisie de fonctionnaires et de spéculateurs prospère à la capitale alors que la situation sanitaire voire alimentaire des couches populaires stagne ou régresse.

A cette stagnation on trouve des raisons. Pour nombre de dirigeants africains la cause en réside dans les mille liens d'assujettissement néo-colonial tissés jour après jour par les puissances occidentales, qu'ils vitupèrent donc bruyamment. Pour d'autres dirigeants noirs, et pour une partie de leurs homologues occidentaux, la paralysie africaine provient d'une transplantation trop imparfaite des institutions et des comportements qui ont conduit l'Occident à sa puissance : il importe donc avant tout de parfaire cette transplantation, de figurer l'imitation et le mimétisme. Enfin, pour une large part de l'opinion publique des pays industriels (et de leurs gouvernants, contraints à la réserve que leur imposent leurs fonctions) l'explication réside dans l'incapacité foncière à se prendre en main de peuples que l'on méprise sans les connaître : la commisération cache mal ici des sentiments vieux comme le monde et profondément ancrés.

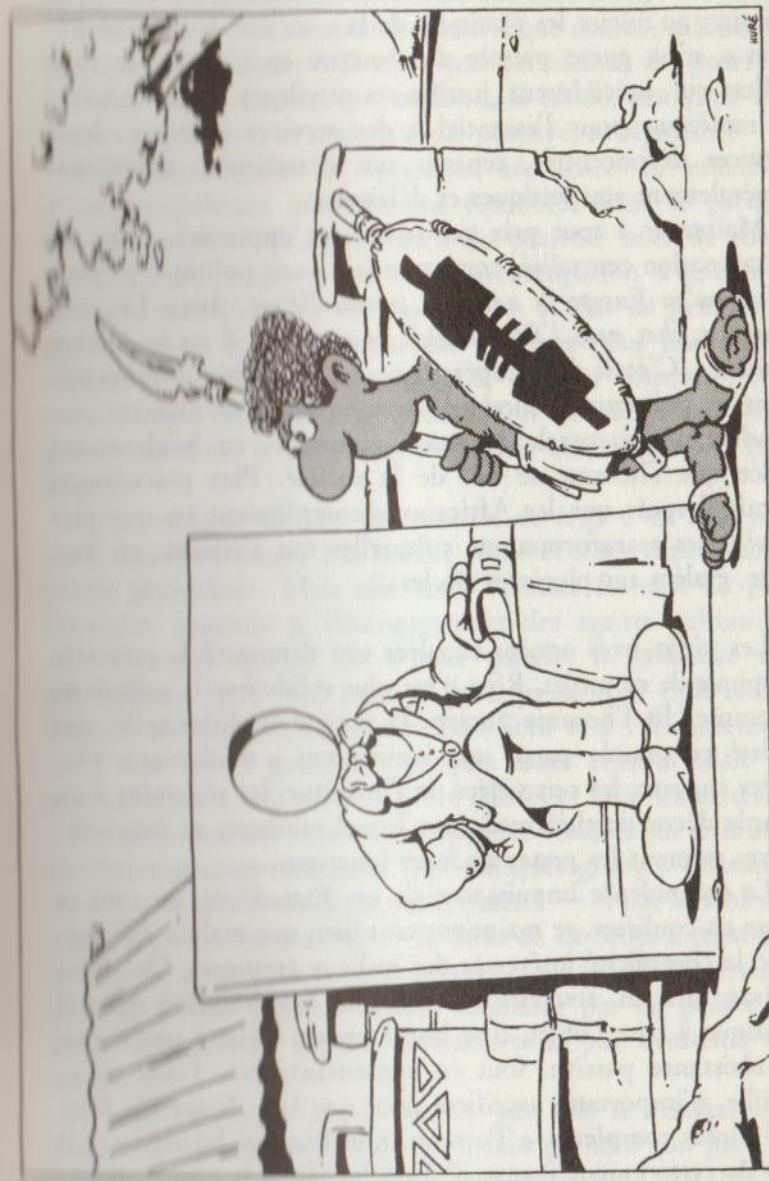


Aucune de ces explications ne peut être acceptée. La première parce qu'elle permet de reporter sur autrui la responsabilité de ses propres carences. La seconde parce qu'elle repose sur la conviction que l'Homme Blanc a trouvé la recette du bonheur, et que l'Homme Noir, pour y accéder à son tour, n'a qu'à se transformer en Blanc. La troisième, enfin, parce qu'elle s'enracine sur le vieux fond de racisme, solide comme du béton, qui s'alimente d'orgueil et d'ignorance.

Une autre voie n'a guère été explorée jusqu'ici dans les analyses des problèmes de l'Etat africain, alors qu'elle a été défrichée depuis une dizaine d'années par les réflexions faites autour du développement rural : celle qui consiste à chercher la cause de l'inefficacité des rouages de l'Etat dans leur inadaptation structurelle aux caractères de la société. Depuis quelques années déjà l'on a relevé l'échec des opérations de développement rural conçues à la capitale, voire hors d'Afrique, puis plaquées sur une paysannerie dont elles s'efforcent vainement d'obtenir le consentement et la participation. Dès lors, *faire faire* par les intéressés eux-mêmes de modestes projets locaux est rapidement apparu comme plus efficace que *faire* directement et à grands frais d'ambitueuses réalisations censées tirer en avant toute l'économie d'un pays ou d'une région.

Prendre conscience de ce que la culture d'un peuple ne se transforme pas en quelques années au contact d'institutions nouvelles, découvrir qu'elle constitue un bloc massif qui ne se laisse éroder que très lentement — même lorsque l'emprunt de certains modes de vie tendrait à faire illusion —, se résoudre à l'abandon des structures et des modèles occidentaux pour rechercher ce qui serait adapté à l'univers familier des populations concernées, constitue une approche neuve, exigeante mais féconde, des problèmes de l'Afrique. De plus en plus répandue chez ceux qui cherchent à améliorer les conditions de vie du monde rural, cette attitude reste étrangère jusqu'à présent aux préoccupations des dirigeants.

A ce niveau en effet, la reproduction au moins apparente des structures administratives transmises par le colonisateur,



L'Etat, réduit à un décor de théâtre...



celles de l'Etat-nation centralisé, reste le souci majeur des équipes au pouvoir. La capitale, toute centrée sur son désir d'imiter au mieux les pratiques de la « société de consommation », n'est guère pressée de remettre en question le type d'Etat qui, précisément, justifie ses privilèges. Les ministères se ramènent pour l'essentiel à des services centraux, leurs services déconcentrés, répartis sur le territoire, demeurant généralement squelettiques et délaissés.

Maintenir à tout prix ces structures importées, celles de l'Etat-nation centralisé, correspondait à une politique précise. *Alors qu'en Europe la nation a précédé l'Etat*, disait Léopold Senghor, *chez nous l'Etat précède la nation et il va lui donner naissance*. C'était donc espérer que des structures administratives et politiques « modernes » pourraient rapidement engendrer une colossale mutation culturelle, en bouleversant l'idée que l'homme se fait de la société. Plus précisément c'était l'espoir que les Africains accompliraient en quelques années les transformations culturelles qui s'étaient, en Europe, étalées sur plusieurs siècles...

Les vingt-trois années écoulées ont démontré le caractère utopique de ce projet. Rien n'est plus solide que la culture de l'homme. Et l'homme ancien, la société traditionnelle, ont résisté en grande partie aux institutions « modernes » plaquées sur eux, les ont vidées de l'intérieur, les réduisant à un simple décor de théâtre devant lequel ministres et fonctionnaires miment les gestes de leurs fonctions...

La somnolente impuissance de cet Etat-décor, où tout se passe en coulisses, se maintient tant bien que mal en Afrique, avec la complicité intéressée des milieux étrangers. Quant au paysan africain, souvent conscient de l'exploitation dont il continue à faire l'objet, il se borne envers l'Etat à une forme de résistance passive, tout en consentant, avec l'aide de sa famille, d'importants sacrifices pour que l'un de ses fils fasse des études complètes. « Tu seras mon Blanc », lui répète-t-il lors de cette longue course d'obstacles. Tout le groupe familial attend de ce futur fonctionnaire à la fois un accès, même lointain et indirect, à certains des privilèges et au prestige de

l'Administration, et une compensation psychologique aux dizaines d'humiliations endurées sans mot dire.

L'Etat-nation ne se maintiendrait-il que comme machine à fabriquer des Blancs ? Il n'est pas caricatural de poser la question en ces termes, car, au fond, là réside, aux yeux des masses populaires, sa seule activité positive, sa légitimité.

Malheureusement la répression nécessaire au maintien d'une compétition interethnique équilibrée dans le partage des postes, ainsi qu'au maintien du pouvoir hors de toute compétition, l'emporte sur toute préoccupation d'amélioration des conditions de vie des masses. L'Etat ne peut donc guère susciter le dévouement des hommes pour une œuvre commune de développement, mais, tout au contraire, leur crainte et leur méfiance, la préservation de simples intérêts particuliers dans le cadre des solidarités traditionnelles, ethniques.

Cette attitude diffuse, informulée, de rejet d'un Etat restant comme étranger à la société réelle et à ses vrais besoins paraît généralisée. Mais elle revêt diverses formes. La plus répandue demeure le désengagement des agents publics, la très mauvaise qualité du service public, la méfiance des administrés. Le Tchad pour sa part, passant de cette molle attitude au rejet violent de cet Etat fictif et à l'affrontement entre des divers groupes ethniques dont celui-ci niait les particularismes, a le premier crevé l'abcès et étalé les cartes. Il a fait table rase des structures importées fondées sur le mythe de l'homogénéité nationale. Les multiples groupes ethniques en présence ont revendiqué ouvertement — et par la violence jusqu'à ce qu'il a fallu en venir là — le droit de ne céder à personne le soin de gérer leurs propres affaires. La nouvelle expérience tentée de M. Hissène Habré, souhaitée par un peuple en plein désarroi, ne pourra probablement pas démentir ces analyses.

L'unité nationale ne se décrète pas, elle se constate. Et jusqu'à ce qu'elle ait pris corps, il faut prendre son parti de son inexistence et asseoir les institutions de l'Etat sur les solidarités réelles, celles du village, de la région et de l'ethnie.



L'Afrique fait l'objet d'innombrables études de type universitaire, accessibles à quelques milliers de lecteurs seulement. L'on se soucie généralement peu de toucher la masse des lecteurs africains, pourtant avides de textes, d'informations et d'analyses.

Est-il inconcevable de fournir à ces lecteurs — qui se passent précieusement, de main en main, d'excellents hebdomadaires interafricains — des éléments de réflexion leur permettant enfin d'avoir une vision globale et critique des problèmes de leur société ? Des expériences menées en 1978 dans *Tchad et Culture* (mensuel alors édité à N'Djamena), puis en 1980 dans *La Semaine africaine* (hebdomadaire paraissant à Brazzaville) ont montré qu'il existe en Afrique un public pour une vulgarisation dans les domaines si essentiels du droit constitutionnel et de la science politique. Mais l'opinion africaine ne se satisfait pas d'éléments d'information bruts : elle demande tout autant des éléments de réflexion critique, dont elle est jusqu'à présent soigneusement privée.

C'est l'ambition de ce petit livre que tenter de mettre l'un et l'autre à la disposition du grand nombre.

Il s'ouvre sur un petit lexique politique et constitutionnel destiné à fixer les idées sur les notions fondamentales. Il se poursuit par une présentation critique du fonctionnement de l'Etat-nation en Afrique, débouchant sur des propositions d'inspiration fédérale. (1) Les principales objections soulevées par ces propositions font ensuite l'objet d'une réponse approfondie (2). Et l'on présente enfin, de manière assez détaillée, quelques expériences régionalistes ou fédérales d'Etats soucieux de respecter les particularismes des populations qui les composent.

(1) Ce texte est dérivé d'une étude publiée par l'auteur dans la revue *Présence africaine*, n° 107, 3<sup>e</sup> trimestre 1978.

(2) Il s'agit de questions posées par les lecteurs de *La Semaine africaine* de mars à juin 1980, et des réponses qui leur ont été faites.

Que le lecteur approuve les analyses proposées, ou qu'il en éprouve d'indignation, le but recherché sera dans les deux cas atteint : rendre possible à beaucoup une réflexion sur des problèmes de fond généralement passés sous silence, permettre à ceux qui ne sont guère que des administrés de devenir des citoyens actifs.

## Petit lexique politique et constitutionnel

Le concept d'Etat en Afrique suppose un certain nombre de notions de base : l'Etat-nation, le droit politique, le droit administratif, le droit d'organisation de l'Etat, le droit politique et même le droit international. Ces notions sont les bases de la science politique, et il est nécessaire de comprendre clairement ce que signifie l'Etat-nation en Afrique.

Le concept d'Etat-nation suppose un certain nombre de notions de base : l'Etat-nation, le droit politique, le droit administratif, le droit d'organisation de l'Etat, le droit politique et même le droit international. Ces notions sont les bases de la science politique, et il est nécessaire de comprendre clairement ce que signifie l'Etat-nation en Afrique.



## I

# Petit lexique politique et constitutionnel

Réfléchir sur les problèmes de l'Etat en Afrique suppose que soient connues un certain nombre de notions de base relevant du droit constitutionnel et de la science politique. Il faut en effet connaître les divers modes d'organisation de l'Etat, le fonctionnement de ses organes politiques et même administratifs, ainsi que les principales conceptions et idéologies qui conditionnent l'exercice du pouvoir politique. Mais avant toute chose, il importe de comprendre clairement ce que sont la nation et l'Etat, deux réalités aux interactions si lourdes de conséquences.

### Nation

La nation est une communauté humaine dont les membres se sentent liés les uns aux autres par un ensemble de liens de nature historique, raciale, linguistique, religieuse, économique, culturelle, etc. qui les distinguent en même temps des communautés humaines voisines. L'idée de nation, quoique



floue et imprécise, est très vivante : c'est un sentiment collectif, le désir de partager le sort de telle collectivité à laquelle on a la conviction d'appartenir. On l'a définie comme un « vouloir-vivre collectif ». Ce n'est pas une création du droit, une institution juridique, mais une réalité sociologique et politique.

En pratique le sentiment national existe même sans que soient réunis tous les liens cités plus haut : il peut y avoir cohabitation de plusieurs langues, ou bien de plusieurs religions, ou bien de conditions économiques très différentes. Certaines nations sont très soudées, très solides, alors même qu'elles rassemblent des groupes sociaux fort variés : le sentiment communautaire peut très bien, le temps faisant son œuvre, s'étendre sur des populations différentes sans pour autant qu'elles abandonnent tous leurs particularismes. Par exemple la lutte contre un ennemi commun peut favoriser la naissance du sentiment national.

La nation, phénomène culturel et affectif, ne se forme donc que très lentement, très progressivement, au fil des générations. C'est en partageant la même histoire pendant au moins un ou deux siècles que l'on éprouve ce sentiment communautaire.

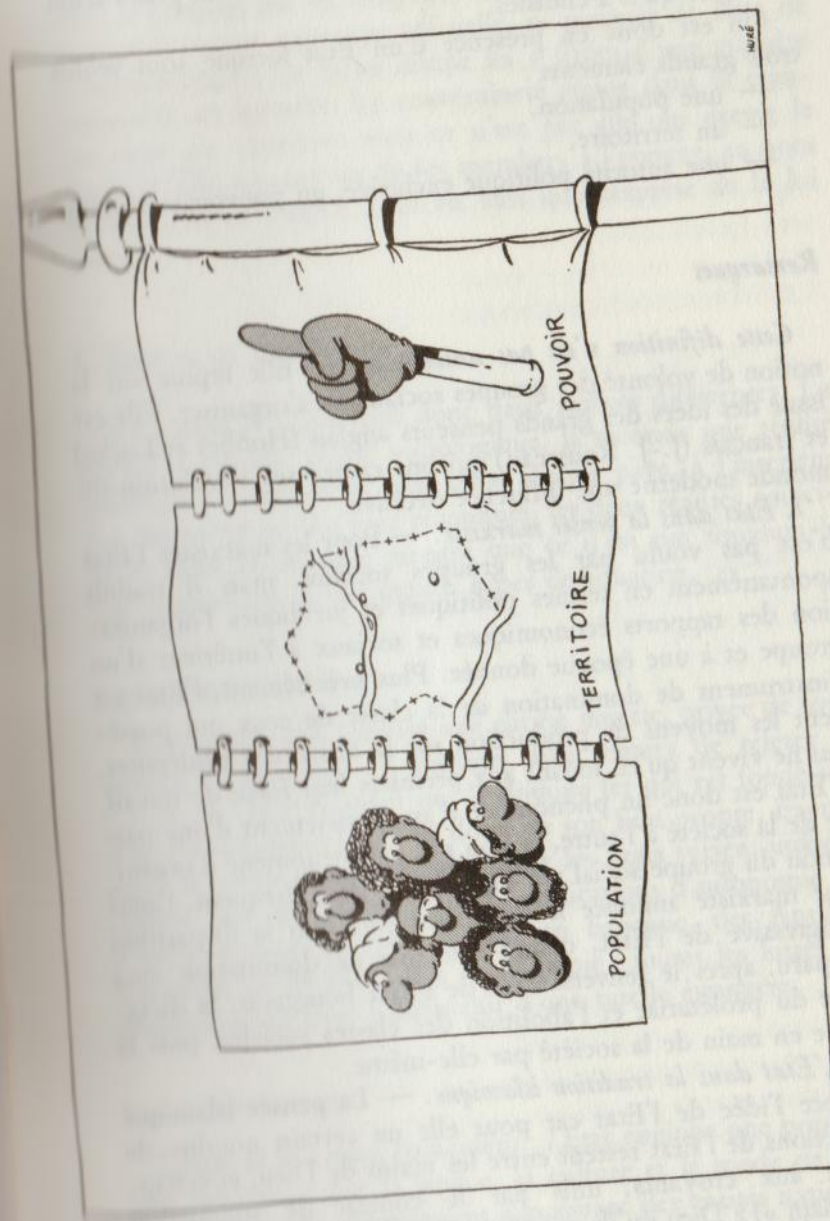
Naturellement, la nation semble être la meilleure base de mise en place d'un Etat.

## Etat

### Définition générale

*L'Etat est la structure politique et administrative dont se dote un groupement humain vivant sur un territoire donné, et exerçant sur ce groupement, et en son nom, une autorité exclusive.*

L'Etat est en quelque sorte la personnification juridique de ce groupement humain : en effet, par l'Etat, un groupe social s'organise, se donne des dirigeants, leur confère des pouvoirs



Les trois éléments de l'Etat



et s'engage à respecter leurs décisions si elles sont prises selon les règles qu'il a choisies.

On est donc en présence d'un Etat lorsque sont réunis trois grands éléments :

- une population,
- un territoire,
- une autorité politique exclusive, un pouvoir souverain.

### Remarques

*Cette définition n'est pas universelle.* — Elle repose sur la notion de volonté des groupes sociaux de s'organiser. Elle est issue des idées des grands penseurs anglais (Hobbes et Locke) et français (J.-J. Rousseau) qui ont exercé sur l'évolution du monde moderne une influence décisive.

*L'Etat dans la pensée marxiste.* — Pour les marxistes l'Etat n'est pas voulu par les groupes sociaux, mais il traduit spontanément en termes politiques et juridiques l'organisation des rapports économiques et sociaux à l'intérieur d'un groupe et à une époque donnée. Plus précisément, l'Etat est l'instrument de domination de la classe de ceux qui possèdent les moyens de production sur la classe des prolétaires, qui ne vivent qu'en louant aux premiers leur force de travail. L'Etat est donc un phénomène d'assujettissement d'une partie de la société à l'autre, et non pas un phénomène d'organisation du groupe social par lui-même. Par conséquent, l'analyse marxiste annonce le dépérissement, puis la disparition progressive de l'Etat, quand son rôle de domination aura disparu, après le renversement de l'Etat bourgeois, la dictature du prolétariat et l'abolition des classes sociales, puis la prise en main de la société par elle-même.

*L'Etat dans la tradition islamique.* — La pensée islamique ignore l'idée de l'Etat car pour elle un certain nombre de fonctions de l'Etat restent entre les mains de Dieu, et échappent aux croyants, unis par le contrat de soumission (« Islam ») à Dieu qu'ils ont accepté implicitement. Le Coran ne prévoit que cette vaste communauté (« Umma ») et s'il

tolère la formation d'entités politiques plus restreintes, rendues nécessaires par les exigences de la géographie, il ne leur reconnaît aucune existence officielle, ni pouvoir de faire de nouvelles règles, car la loi divine les a fixées d'une manière immuable et éternelle. La souveraineté réside dans la communauté des croyants, mais ce n'est pas elle qui exerce le pouvoir, elle autorise un de ses membres à l'exercer, au nom de Dieu, et se soumet à lui en tant qu'interprète de la loi divine.)

### L'Etat et la nation

La nation et l'Etat sont donc deux réalités différentes. La première est une réalité sociologique, la seconde une réalité juridique. L'idéal serait que, dans chaque pays, à l'intérieur des frontières qui lui sont reconnues, les deux réalités coïncident. Mais la pratique montre que ce n'est pas toujours le cas : examinons quatre grands types de situation.

#### LES NATIONS SANS ETAT

Une nation sans Etat est une nation muette, privée de tout moyen d'expression et d'action. Elle tentera de rejeter la tutelle de l'Etat étranger qui la domine (et qui est fondé sur d'autres solidarités) pour se doter de son Etat propre. Exemples : la nation kurde partagée entre les Etats syrien, irakien, iranien, turc et soviétique ; les revendications d'autonomie ou d'indépendance du pays basque en Espagne, des Antilles françaises ou de l'Erythrée en Ethiopie ; toutes les luttes de décolonisation pour s'affranchir d'une tutelle étrangère.

#### LES ETATS-NATION

L'Etat et la nation coïncident : l'Etat englobe une population homogène par la langue, la culture et le mode de vie. Les groupes qui constituaient auparavant des entités nationales propres, se sont progressivement rapprochés, mélangés,



ont développé leurs traits communs et gommé leurs différences jusqu'à constituer une grande nation soudée par le désir de vivre ensemble. L'adoption d'un Etat unique arrive plus ou moins tôt dans ce processus de fusion. Une diversité importante a toujours précédé la grande nation et un sentiment de communauté nationale a toujours préparé l'Etat unificateur. L'Allemagne et l'Italie dont les principautés s'unirent il n'y a guère plus de cent ans, sont des exemples très significatifs.

#### LES ETATS MULTINATIONAUX

L'Etat peut ne plus recouvrir une seule nation, mais plusieurs, englobant des populations hétérogènes qui se différencient par la langue, la culture et l'histoire. L'Etat alors se dote d'institutions très fortement décentralisées, afin de respecter la diversité nationale. C'est l'exemple notamment de la Yougoslavie, composée de six peuples principaux auxquels la Constitution reconnaît la qualité de « nation » : Serbes, Croates, Slovènes, Macédoniens, Monténégrins et Slaves musulmans. C'est aussi l'exemple de tous les Etats qui se sont fédérés pour former un Etat plus puissant et dont l'histoire nous révèle qu'ils ont toujours resserré peu à peu leurs liens et fait naître en même temps le sentiment d'appartenir à une plus grande communauté nationale.

#### LES ETATS SANS NATION

Il peut y avoir, pourrait-on dire, des Etats multinationaux qui « s'ignorent » en se revêtant de l'apparence de l'Etat-nation. En effet, un Etat qui ne recouvre pas une seule nation et englobe, comme dans le cas précédent, des populations hétérogènes, peut, à la différence des Etats multinationaux, nier ses composantes diverses et se doter d'institutions centralisées propres aux Etats-nation.

C'est alors un Etat artificiel et fragile, car il ne repose sur aucune solidarité : la solidarité nationale officiellement affirmée est encore à naître, et les solidarités réelles, c'est-à-dire les solidarités régionales, sont niées et combattues.

Cet Etat sera généralement privé de tout soutien populaire et ses dirigeants, isolés, seront tentés de rechercher leur force dans la dictature, le peuple ne se reconnaissant pas en eux. C'est la situation actuelle de la plupart des pays d'Afrique où les solidarités ethniques et régionales demeurent plus fortes que la solidarité globale et collective, et qui ont hérité au moment de leur accession à l'indépendance, du modèle d'Etat inspiré par l'ex-colonisateur, l'Etat-nation uniformateur et centralisé. Ils espéraient que ce type d'Etat, plaqué sur une société hétérogène, non encore constituée en nation, allait, par sa fonction unificatrice, forger rapidement cette nation.

Aujourd'hui beaucoup d'illusions sont tombées. Cet Etat qui a précédé la nation, n'a pas donné naissance à celle-ci comme on voulait le croire. Le processus de fusion des différentes ethnies ne s'est guère trouvé accéléré ; bien au contraire : dans beaucoup de pays d'Afrique francophone notamment, les rivalités ethniques sont plus aiguës aujourd'hui que lors de l'accession à l'indépendance. Le problème à résoudre est donc celui-ci : comment faire adhérer toutes les populations à l'Etat et construire peu à peu une grande communauté nationale ?

#### L'Etat unitaire

*Type d'Etat doté d'un pouvoir politique unique et d'une structure administrative uniforme sur l'ensemble du territoire.*

L'Etat unitaire est un Etat où l'ensemble des populations vivant sur un territoire donné est gouverné par un seul pouvoir politique, une seule équipe dirigeante. Les règles de droit et les décisions prises par ce gouvernement unique sont appliquées de manière uniforme sur tout le territoire. L'administration est structurée de façon à recevoir ses instructions à partir de la capitale, unique centre d'impulsion. C'est le système le plus répandu actuellement en Europe où il est né. Les rois de France, puis l'empereur Napoléon ont été les

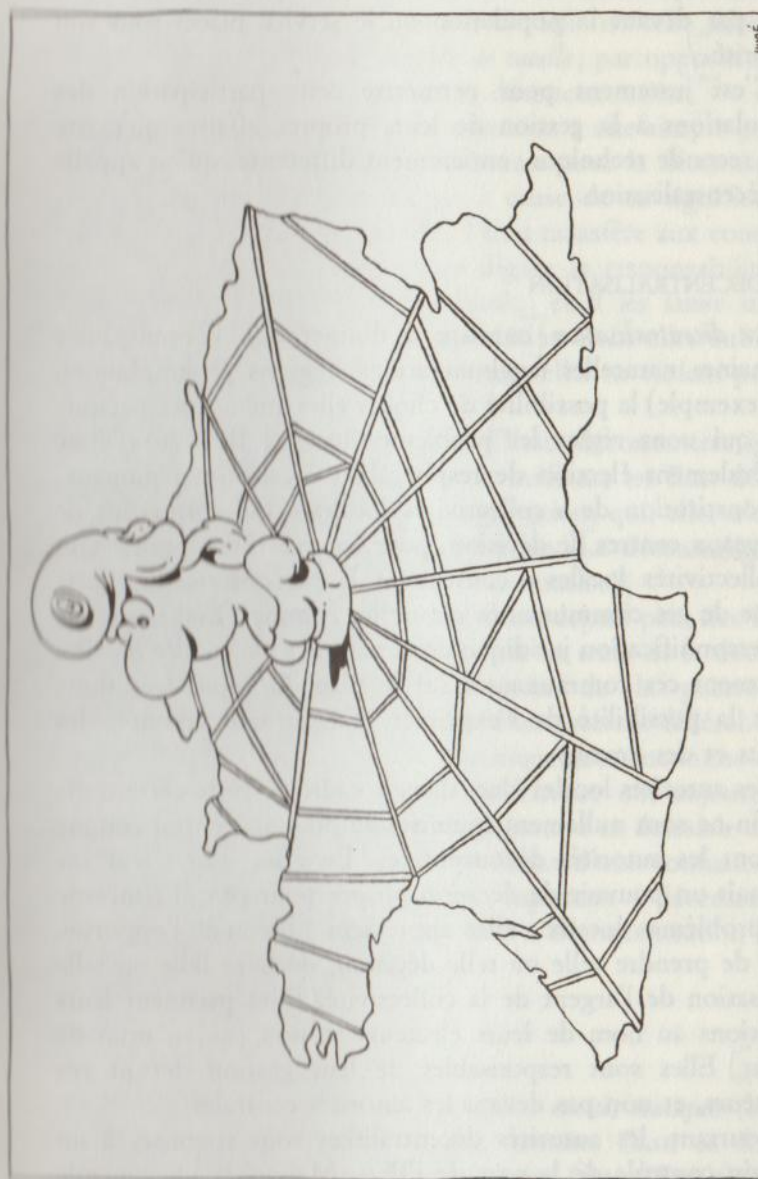


premiers à vouloir créer un Etat unitaire en amenant les diverses régions et les diverses populations du pays à se fondre dans un seul Etat qui ne tiendrait aucun compte de leurs particularités. Toutes les Républiques françaises ont ensuite renforcé cette tendance... et ont exporté cette conception de l'Etat unitaire en Afrique dans les territoires colonisés. Ce type d'Etat, pour être efficace, doit recueillir l'adhésion des populations et reposer sur un sentiment national unique. C'est le système adapté à l'Etat-nation (voir article précédent).

Toutefois, l'Etat unitaire peut appliquer certaines techniques juridiques qui permettent de tenir compte, dans une mesure variable, des intérêts particuliers des collectivités composant la nation et d'éviter la rigidité et la paralysie d'un système à la fois concentré et centralisé, où tout se déciderait à la capitale.

#### LA DÉCONCENTRATION

La *déconcentration* consiste pour les gouvernants et les services centraux à envoyer des subordonnés dans les diverses subdivisions administratives du territoire ou à la tête des divers services d'Etat spécialisés, en leur confiant la compétence de les y représenter et d'y prendre des décisions en leur nom. Plus proches des problèmes, ces fonctionnaires seront mieux aptes à les résoudre, sur place, dans le cadre des directives qu'ils reçoivent. Ainsi l'administration centrale n'est pas engorgée par la remontée à son niveau de toutes les questions. Mais la centralisation reste assurée par la soumission de ces fonctionnaires au pouvoir hiérarchique des autorités centrales : celles-ci peuvent à tout moment donner des instructions à ces fonctionnaires déconcentrés et leur imposer tel ou tel type de décision, ou bien modifier après coup les décisions qu'ils ont prises en estimant qu'elles n'étaient pas adaptées à la situation. On le voit, la déconcentration est une technique purement administrative, sans contenu politique, sans valeur démocratique : les administrés ne sont pas plus associés à la prise des décisions d'intérêt local que si ces



L'Etat unitaire



décisions étaient prises au niveau central. L'agent déconcentré est responsable de ses actes devant le pouvoir central, et non pas devant la population ou le service placés sous son autorité.

C'est justement pour permettre cette participation des populations à la gestion de leurs propres affaires qu'existe une seconde technique, entièrement différente, qu'on appelle la décentralisation.

#### LA DÉCENTRALISATION

La *décentralisation* consiste à donner aux communautés humaines naturelles (agglomérations, régions géographiques, par exemple) la possibilité de choisir elles-mêmes les personnes qui vont régler les problèmes locaux. Il y aura donc généralement élection de responsables locaux ou régionaux, et constitution de « collectivités locales » qui formeront de nouveaux centres de décision, pour les questions locales. Ces « collectivités locales » constituent la personnification juridique de ces communautés naturelles comme l'Etat constitue la personnification juridique de la nation, c'est-à-dire qu'elles incarnent ces communautés sur le plan du droit, leur donnent la possibilité de s'exprimer, d'avoir une volonté, des droits et des devoirs.

Les autorités locales élues dans le cadre de cette décentralisation ne sont nullement soumises au pouvoir central comme le sont les autorités déconcentrées. En effet, l'Etat leur reconnaît un pouvoir de décision propre pour ce qui concerne les problèmes locaux : elles apprécient librement l'opportunité de prendre telle ou telle décision, de faire telle ou telle utilisation de l'argent de la collectivité. Elles prennent leurs décisions au nom de leurs électeurs et non pas au nom de l'Etat. Elles sont responsables de leur gestion devant ces électeurs, et non pas devant les autorités centrales.

Pourtant, les autorités décentralisées sont soumises à un certain contrôle de la part de l'Etat. Mais c'est un contrôle beaucoup plus léger que celui qui pèse sur les agents déconcentrés, car il permet simplement à l'Etat de contrôler la

*légalité* des décisions locales, c'est-à-dire leur conformité aux règles de droit, et il ne permet pas à l'Etat de s'immiscer dans l'appréciation de l'opportunité de telle ou telle décision. C'est ce qu'on appelle le *contrôle de tutelle*, par opposition au *contrôle hiérarchique* que connaît la déconcentration.

On constate que si la déconcentration a une simple portée administrative, il n'en est pas de même pour la décentralisation qui a une portée politique à cause de sa signification démocratique. En effet, par elle, l'Etat transfère aux communautés naturelles qu'il en estime dignes la responsabilité de prendre les décisions d'intérêt local... et il les laisse même seules les conséquences, à condition qu'elles ne violent pas les règles de droit.

Il faut noter que, si beaucoup d'Etats déconcentrés ignorent la décentralisation, dont ils se méfient, les Etats décentralisés appliquent aussi la déconcentration, qui, elle, n'exige aucune « audace » sur le plan politique. La décentralisation vient donc se surajouter à la déconcentration.

En Europe, l'Italie et l'Espagne sont, depuis peu, des Etats fortement décentralisés. La France est en train de le devenir. L'Allemagne de l'Ouest, à la suite de la guerre de 1939-1945, a été jusqu'à se doter d'un système fédéral.

Enfin, la décentralisation est pratiquement inconnue dans les anciennes colonies françaises d'Afrique où, aujourd'hui encore, les dirigeants de l'Etat répugnent à se dessaisir d'une partie de leurs attributions, et, profitant d'une confusion de vocabulaire largement répandue, baptisent « décentralisation », ce qui n'est souvent que de la « déconcentration ».

#### Etat fédéral

Type d'Etat à deux niveaux : plusieurs entités étatiques (appelées selon les cas : provinces, régions, cantons, Etats ou Républiques) sont groupées en un Etat plus grand (appelé Etat fédéral).



Le fédéralisme est en quelque sorte le prolongement de la décentralisation. Alors qu'il existe une différence de *nature* entre déconcentration et décentralisation (l'attitude des gouvernants et leurs rapports avec les gouvernés étant totalement différents), il n'existe qu'une différence de *degré* entre décentralisation et fédéralisme. On va, en effet, plus loin dans la voie de la décentralisation, du respect des particularités des diverses populations en présence, en leur reconnaissant l'autonomie à l'intérieur de l'Etat fédéral qui les englobe.]

On construit ainsi un Etat à double niveau :

*Au niveau inférieur*, les unités fédérées dont l'appellation n'a aucune importance (nous les appellerons « provinces ») détiennent le droit d'organiser elles-mêmes leurs propres institutions politiques, constituées d'un organe législatif de type parlementaire, d'un organe exécutif de type gouvernemental, et d'un système juridictionnel (tribunaux, cours) propres.

*Au niveau supérieur*, l'Etat fédéral se présente à peu près comme un Etat unitaire : une constitution, un parlement, un gouvernement, un chef d'Etat, des tribunaux, une armée, une monnaie, etc.

Les compétences habituelles de l'Etat unitaire sont réparties entre la fédération et les provinces fédérées de manière à ce que les secondes aient les moyens d'organiser au mieux l'existence des groupes sociaux originaux qui les constituent, alors que la première aura pour tâche d'assurer la coordination et la cohérence de l'ensemble, la représentation sur le plan international et une juste répartition des ressources.

En pratique, derrière cette définition très générale, il n'existe pas un type d'Etat fédéral, mais une très grande diversité de systèmes fédéraux. Les Etats-Unis, l'U.R.S.S., le Canada, le Mexique, le Brésil, l'Argentine, le Venezuela, le Nigeria, l'Afrique du Sud, les Comores, les Emirats arabes unis, l'Inde, la Malaisie, la Birmanie, l'Allemagne de l'Ouest, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Suisse, l'Autriche et l'Australie, sont tous des Etats fédéraux, mais utilisent en fait, dans le détail, des techniques d'organisation très variables. Il n'existe donc pas une technique juridique fédérale,

mais une large zone propice aux institutions d'inspiration fédérale, s'étendant entre l'Etat unitaire décentralisé d'une part, et la confédération d'Etats d'autre part.

Plus précisément, le fédéralisme est une philosophie qui consiste à considérer les particularismes régionaux, les originalités des diverses populations en présence, comme une richesse et comme un stimulant à l'activité collective et non plus comme un obstacle déplorable à une unification, comme le pensent les partisans du nivellement centralisateur.]

#### LES DEUX PRINCIPES DE BASE DU FÉDÉRALISME

##### 1) *Autonomie des membres de la fédération*

Les provinces d'un Etat fédéral sont « autonomes ». Ce qui signifie qu'elles s'organisent elles-mêmes, se dotent de leurs propres organes politiques, et gèrent leurs propres affaires en dehors de tout contrôle de tutelle, à l'intérieur toutefois des grands principes politiques et juridiques fixés par la Constitution et les lois fédérales. D'ailleurs, un tribunal spécial est chargé de juger les éventuelles violations du droit fédéral par les organes des provinces.

Il existe donc une grande différence entre la province d'un Etat fédéral et une collectivité territoriale d'un Etat décentralisé. Cette dernière est organisée par une loi de l'Etat (et non pas par elle-même), ses compétences sont beaucoup moins larges, restent d'ordre strictement administratif et dépourvues de caractère politique.

##### 2) *Participation de tous les territoires fédérés au gouvernement de la fédération*

Toutes les provinces qui composent une fédération participent en tant que telles (sans considération de leur importance démographique) aux prises de décisions qui concernent l'ensemble de l'Etat.

Pour cela, le parlement fédéral comprendra deux chambres :

— une chambre des députés, où chaque membre représente un nombre à peu près identique d'électeurs, puisque les



députés sont élus dans des circonscriptions dont la population est comparable. Le nombre de députés élus au sein de chaque province varie donc en fonction de sa population.

— une chambre fédérale (appelée souvent « Sénat ») où chaque province compte au contraire un nombre égal de représentants. Par exemple les dix-neuf Etats qui composent la République fédérale du Nigeria envoient chacun cinq représentants au Sénat de la fédération.

Le gouvernement fédéral sera généralement le reflet des différentes composantes de l'Etat. Au Nigeria par exemple, le Sénat vérifie qu'il y ait au moins un ministre originaire de chaque Etat membre au sein du gouvernement fédéral.

Autour de ces deux grands principes du fédéralisme, tous les aménagements sont possibles et les dispositions techniques, notamment en ce qui concerne la répartition des ressources et des charges financières entre l'Etat fédéral et les provinces, peuvent être très variées.

### Confédération

Une confédération est une association d'Etats liés entre eux par un traité fixant leurs relations mutuelles.

La confédération n'est pas un nouveau type d'Etat, mais une association d'Etats. Ces Etats ont décidé d'abandonner les manifestations de leur souveraineté dans leurs relations mutuelles, d'établir entre eux certains organes étatiques légers chargés de régler les affaires communes en leur nom et sur la base de l'égalité, mais ils conservent leur personnalité internationale et le droit de se retirer de l'association.

Il s'agit en fait d'une situation intermédiaire entre l'indépendance totale et l'insertion dans une fédération. Le monde actuel n'en fournit qu'un exemple, d'ailleurs en cours d'organisation : la confédération de Sénégal et de Gambie. Il existe un président (le chef de l'Etat sénégalais) et un vice-président (le chef de l'Etat gambien) de la confédération, et un conseil des ministres confédéral comprenant neuf ministres (cinq Sénégalais et quatre Gambiens),

chargé notamment des problèmes communs de défense, de sécurité, de diplomatie, de finances, et d'affaires économiques.

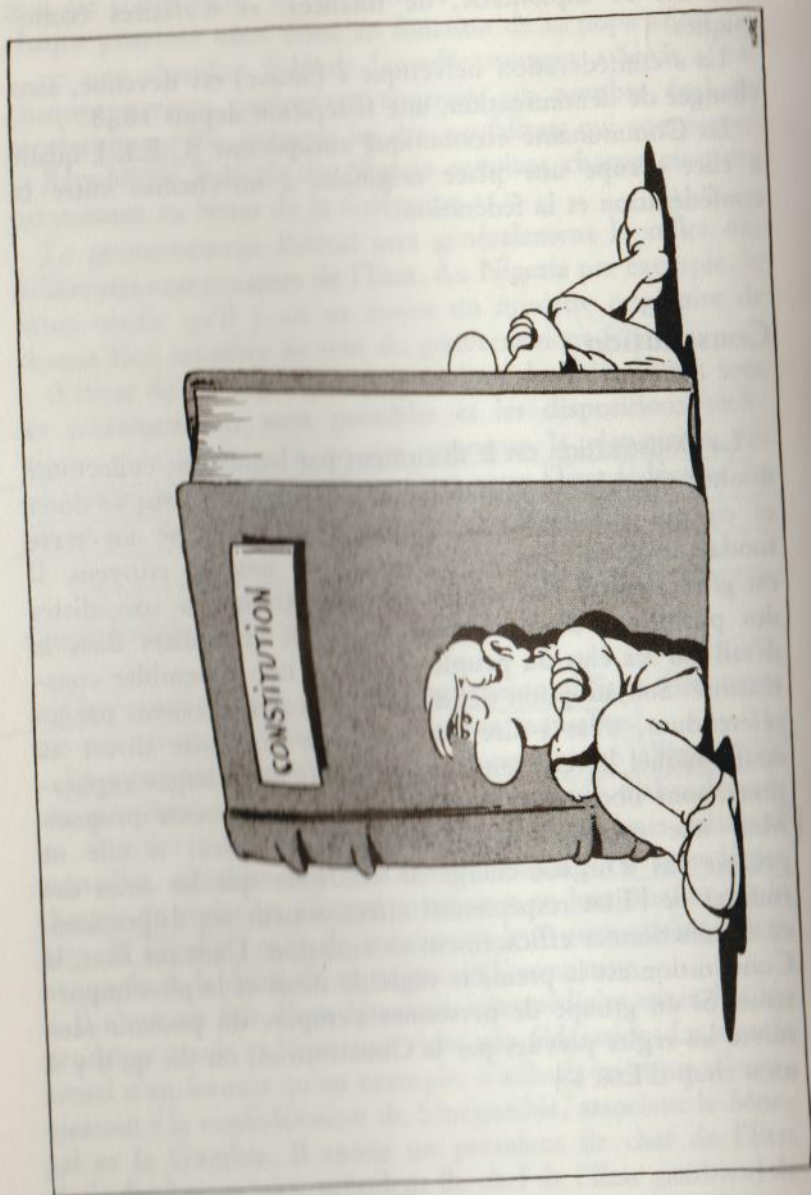
La « confédération helvétique » (Suisse) est devenue, sans changer de dénomination, une fédération depuis 1848.

La Communauté économique européenne (C.E.E.), quant à elle, occupe une place originale, à mi-chemin entre la confédération et la fédération.

### Constitution

La Constitution est le document par lequel une collectivité donne l'organisation de la structure étatique dont elle veut se doter et en qui elle veut se reconnaître. C'est donc un texte fondamental qui doit avoir l'accord de tous les citoyens. Il est généralement élaboré par un petit groupe de spécialistes des problèmes d'organisation de l'Etat et discuté dans le détail par les élus du peuple réunis en une Assemblée consultative. Son adoption définitive se fait généralement par un référendum, c'est-à-dire par un vote populaire direct auquel tous les citoyens, ayant bénéficié de larges explications, sont libres d'accepter ou de refuser le texte proposé. Mais une constitution n'aura guère de valeur si elle ne prévoit pas d'organe chargé de contrôler que les actes des dirigeants de l'Etat respecteront effectivement ses dispositions, et de sanctionner efficacement sa violation. Dans un Etat, la Constitution est la première règle de droit et la plus importante : si un groupe de personnes s'empare du pouvoir sans suivre les règles prévues par la Constitution, on dit qu'il y a un « coup d'Etat ».





## Souveraineté

On dit d'un Etat qu'il est souverain lorsque aucune volonté étrangère ne peut interférer dans son fonctionnement. Les jeunes Républiques africaines membres de la « Communauté » de 1958 à 1960, étaient autonomes mais non pas souveraines, car un certain nombre des compétences, des pouvoirs appartenant normalement à un Etat souverain (défense, monnaie, affaires étrangères par exemple), étaient exercés à Paris par les organes de la « Communauté ».

A l'intérieur de l'Etat, la souveraineté est exercée soit par un monarque (roi, empereur) soit par les représentants élus du peuple (cas des Républiques).

## Politique

Ce terme est utilisé par tous, mais bien peu en connaissent la signification précise. Il provient du mot grec « polis » qui signifie « cité », mais plutôt dans le sens de « communauté organisée », de « société ». La politique, c'est donc la gestion de la société. Or, quels problèmes se posent à la société ? Pour l'essentiel, il s'en pose deux :

— Créer le plus de richesses possibles à mettre à la disposition de tous : il s'agit d'un problème de production, donc d'un problème économique.

— Assurer une bonne répartition des richesses disponibles entre les individus : il s'agit là d'un problème social.

Or les mesures économiques visant à développer la production ont souvent un effet antisocial car elles favorisent la concentration des richesses et du pouvoir de décision entre les mains de certains, par exemple les entrepreneurs privés. Ainsi les sociétés les plus dynamiques économiquement sont souvent très inégalitaires. En sens inverse les mesures socia-



les, qui visent à une plus juste répartition et à une amélioration du sort des couches modestes de la population, coûtent de l'argent à la société (hôpitaux, écoles par exemple), et l'appauvrissent donc d'une certaine manière. C'est ainsi que, dans le monde actuel, certaines des sociétés les plus justes sur le plan social sont en même temps des sociétés de relative pauvreté où les pénuries sont nombreuses (cas de Cuba, dont les structures sanitaires sont remarquables).

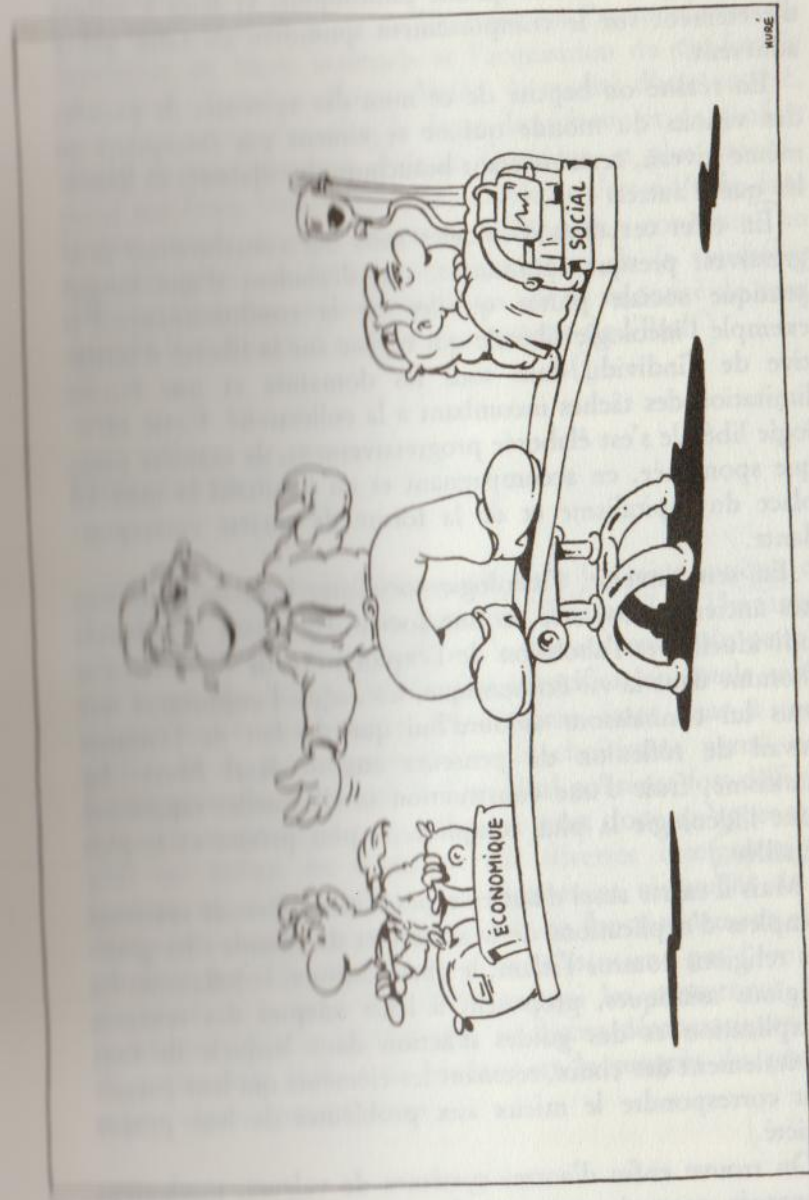
Les mesures économiques sont donc généralement antisociales et les mesures sociales antiéconomiques... et la politique est l'art difficile d'établir, dans une société donnée, et à un moment donné, un certain dosage entre les mesures économiques et les mesures sociales. Avoir des idées politiques, un programme politique, c'est avoir une conception claire et précise du dosage des mesures économiques et des mesures sociales que l'on souhaite voir appliquer dans son pays.

La vie politique est alors la confrontation de ces idées et de ces programmes.

Dans la plupart des pays africains, on ne trouve pas de réel débat politique, de vie politique ainsi comprise. « Faire de la politique » y signifie simplement lutter pour conquérir, pour soi-même et pour son ethnie, une part du pouvoir et des privilèges qui y sont attachés. Les hommes et les groupes rivaux ne se soucient pas de réfléchir aux problèmes fondamentaux de la société ni de proposer un programme précis pour les résoudre, mais seulement d'accéder au pouvoir. Mais cette lutte pour le pouvoir ne mérite pas le nom noble de « politique ». La stagnation de l'Afrique et l'inefficacité des Etats qui la composent trouvent là, en grande partie, leur origine.

## Idéologie

Une idéologie est un ensemble cohérent d'idées constituant un système complet d'explications de la société et du



La politique...



monde. Cet ensemble est moins abstrait, mais à la fois plus global et plus concret qu'une philosophie, et tend à influencer directement sur le comportement quotidien de ceux qui y adhèrent.

En réalité on baptise de ce nom des systèmes de pensée, des visions du monde qui ne se situent pas forcément au même niveau, certains étant beaucoup plus élaborés et détaillés que d'autres.

En effet certaines idéologies sont des constructions progressives, presque spontanées, qui découlent d'une longue pratique sociale plutôt qu'elles ne la conditionnent. Par exemple l'idéologie libérale qui repose sur la liberté d'initiative de l'individu dans tous les domaines et une étroite limitation des tâches incombant à la collectivité. Cette idéologie libérale s'est élaborée progressivement, de manière presque spontanée, en accompagnant et en justifiant la mise en place du capitalisme et de la forme de société correspondante.

En sens inverse, l'idéologie socialiste, bien qu'étant une très ancienne croyance en une société conciliant les libertés individuelles et l'abolition de l'exploitation de l'homme par l'homme dans la vie économique, n'a acquis l'importance que nous lui connaissons aujourd'hui que du fait de l'énorme travail de réflexion de penseurs comme Karl Marx. Le marxisme, fruit d'une construction intellectuelle, représente donc l'idéologie la plus complète, la plus précise et la plus détaillée.

Mais il existe aussi d'autres types d'idéologies, de systèmes complets d'explications de la société et du monde : les grandes religions comme l'islam, le christianisme, le judaïsme, les religions asiatiques, proposent à leurs adeptes des schémas d'explication et des guides d'action dans lesquels ils font généralement des choix, retenant les éléments qui leur paraissent correspondre le mieux aux problèmes de leur propre société.

On trouve enfin d'autres systèmes de valeurs, totalement spontanés ceux-ci, mais qui fournissent néanmoins à des millions d'hommes une vision globale de la société, de ses

buts et des finalités de leur propre existence. Il s'agit surtout aujourd'hui de la « société de consommation », reposant sur l'idée que le but de la vie de l'homme est l'accumulation du maximum de biens matériels et l'acquisition du confort le plus élevé : la valeur d'un individu, la qualité d'une société, sont alors appréciées selon le degré de richesse et de confort auquel ils sont parvenus. Née en Occident, et plus précisément aux États-Unis, cette quasi-idéologie s'est diffusée dans le tiers monde, et précisément en Afrique et y constitue l'un des plus puissants facteurs de destruction de la société et d'exploitation des masses populaires par la minorité de ceux qui ont le privilège d'accéder aux rouages de l'Etat.

## Démocratie

C'est une très vieille notion, née dans la Grèce antique, et dont tous les peuples se partagent aujourd'hui l'héritage, généralement très déformé. C'est le gouvernement du peuple par le peuple, ce qui signifie une identification totale entre gouvernés et gouvernants, les citoyens étant tour à tour gouvernés et gouvernants puisqu'ils choisissent parmi eux leurs gouvernants. Il s'agit là d'un idéal politique fort difficile à mettre en pratique et que l'on ne peut donc qu'approcher plus ou moins. Et il en est fait diverses interprétations souvent opposées car tous les régimes se réclament de la démocratie, quel que soit leur mode de fonctionnement et la manière dont ils associent — ou n'associent pas ! — les gouvernés à la prise des décisions qui les concernent. De nombreux régimes dictatoriaux se disent démocratiques car ils prétendent réaliser le bonheur et le progrès du peuple même sans sa participation.