

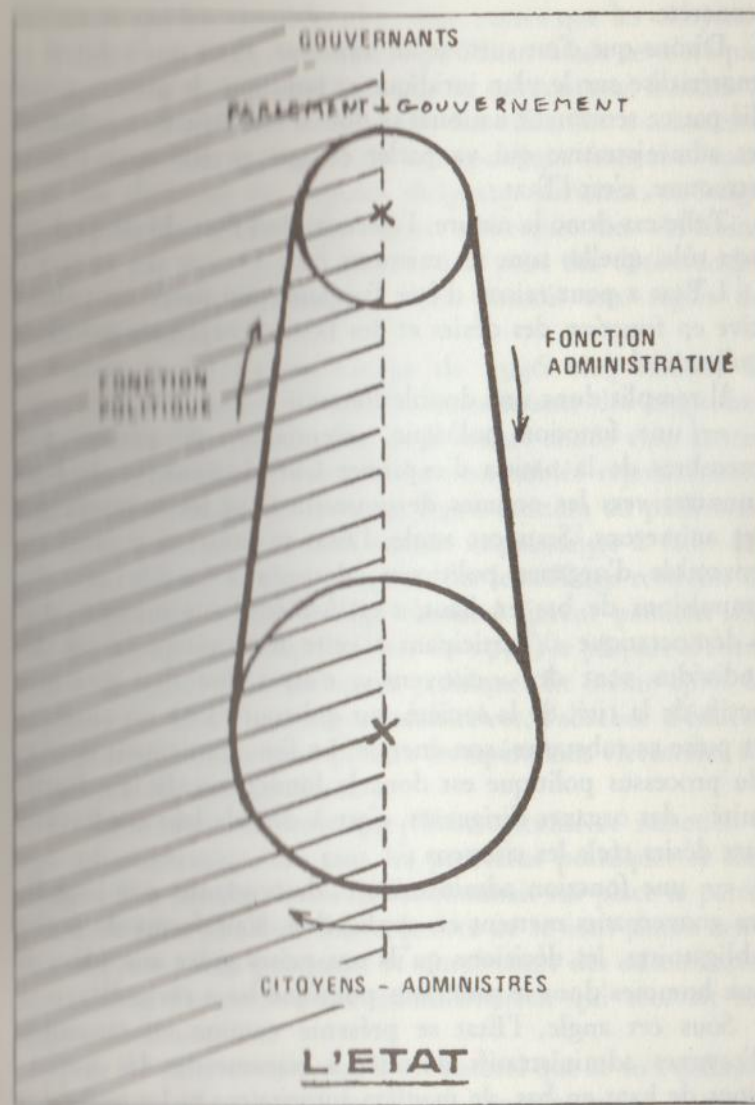
d'en décider et d'orienter l'évolution de leurs institutions. Mais l'essentiel est de débloquent *tout de suite* la situation, avant qu'il ne soit trop tard, et de permettre à l'Afrique de sortir de l'immense blocage qui la paralyse, en permettant enfin aux énergies sociales qu'elle recèle de se mettre à l'œuvre.

Par ailleurs, il n'est pas conforme à la vérité d'affirmer que le colonisateur a trouvé un continent africain structuré en vastes ensembles politiques. Il suffit de prendre un ouvrage d'histoire de l'Afrique pour constater que, certes, l'Afrique des savanes (mais pas celle de la forêt) a connu un certain nombre d'empires puissants, mais aussi que ces entités politiques se sont succédées au fil des siècles et ne se répartissaient donc pas l'ensemble du continent à une époque donnée, par exemple la fin du 19^e siècle. Et, la plupart du temps, le colonisateur a regroupé en un même territoire une multiplicité de groupes de dimension parfois relativement importante, mais souvent très modeste. Il s'agit donc plutôt du contraire de la balkanisation. Et si ce terme est utilisé s'agissant de l'Afrique contemporaine, c'est plutôt pour des raisons démographiques (la minuscule population de la plupart de ces Etats, surtout francophones) que pour des raisons géographiques (ils présentent des superficies souvent importantes et des ressources naturelles suffisantes).

Question

Vous relevez fréquemment le gonflement des fonctions administratives de l'Etat africain, mais vous ne dites pas grand-chose du rôle qu'il joue sur le plan politique, pour permettre le choix des responsables et d'un programme. Ce rôle est-il inexistant ? L'administratif prévaut-il à ce point sur le politique ?

Il faut tout d'abord avoir une notion claire de ce qu'est l'Etat. L'Etat est tout d'abord la personnification juridique de



la nation. En effet, la nation qui est une communauté humaine liée par un désir de vivre ensemble, donc une entité essentiellement culturelle, affective, n'a aucune existence concrète.

Disons que c'est surtout un *sentiment*. Pour que celui-ci se matérialise sur le plan juridique et politique, le groupe social lié par ce sentiment national se dote d'une structure politique et administrative qui va parler et agir en son nom : cette structure, c'est l'Etat.

Telle est donc la nature, l'essence, de l'Etat. Mais quel est son rôle, quelles sont ses missions ?

L'Etat a pour raison d'être l'organisation de la vie collective en fonction des désirs et des besoins exprimés par cette collectivité.

Il remplit donc une double fonction :

— une fonction politique, ascendante, qui permet aux membres de la nation d'exprimer leurs besoins, et de faire montrer vers les organes de gouvernement les hommes qui les animeront. Sous cet angle, l'Etat se présente comme un ensemble d'organes politiques, destinés à transmettre des impulsions de bas en haut, c'est-à-dire d'une manière dite « démocratique ». Participant à cette fonction politique, les individus sont des « citoyens », c'est-à-dire des membres actifs de la cité, de la société, sur qui tout l'Etat est enraciné et puise sa substance, son énergie. Le fonctionnement correct du processus politique est donc le fondement de la « légitimité » des organes dirigeants, c'est-à-dire de leur conformité aux désirs réels des citoyens ;

— une fonction administrative, descendante, par laquelle les gouvernants mettent en application, sous forme de règles obligatoires, les décisions qu'ils ont prises grâce aux idées et aux hommes dont le processus politique les a ravitaillés.

Sous cet angle, l'Etat se présente comme un ensemble d'organes administratifs destinés à transmettre des impulsions de haut en bas, de manière autoritaire ; et les individus sont des « administrés », soumis aux injonctions de l'administration.

L'Etat ne se résume pas, comme beaucoup le croient, aux

organes dirigeants. L'Etat c'est tout l'ensemble : les citoyens, les organes assurant la fonction politique, les dirigeants, les organes assurant la fonction administrative, et enfin les administrés qui (en simplifiant) ne sont autres que les citoyens.

Voici donc ce qu'est en principe l'Etat. Mais ce n'est pas de tout cette image de l'Etat que le colonisateur français a introduite et diffusée en Afrique. En effet, les « colonies » n'étaient que des morceaux de la République française, soumis aux décisions des organes dirigeants parisiens, et longtemps dépourvus de tout organe politique. Les Africains n'étaient pas des citoyens associés à la prise des décisions les concernant mais de simples sujets soumis aux règles de l'administration.

Certes la loi Lamine-Gueye de 1946 vint étendre la citoyenneté française à tous les ressortissants des territoires coloniaux, et la Constitution de la même année vint mettre en place dans chaque territoire une assemblée représentative élue, et lui donner une certaine représentation au parlement français. Mais ces réformes étaient impuissantes à faire des Africains d'authentiques citoyens, car le suffrage restreint et le système du double collège électoral tinrent pendant dix ans (jusqu'à la loi-cadre Defferre de 1956) la plupart d'entre eux à l'écart de tout processus politique. Et même après la suppression de ces techniques restrictives, l'absence d'éducation politique des masses privera les opérations électorales de l'essentiel de leur signification.

On peut donc affirmer que l'Etat colonial se ramenait à une administration, car tous les processus politiques se déroulaient en métropole. Seule fonctionnait sur place la partie administrative de l'Etat. Les colonisés ne se sont jamais sentis des citoyens, mais purement et simplement des administrés, assujettis à l'autorité d'une administration qui recevait ses ordres d'ailleurs.

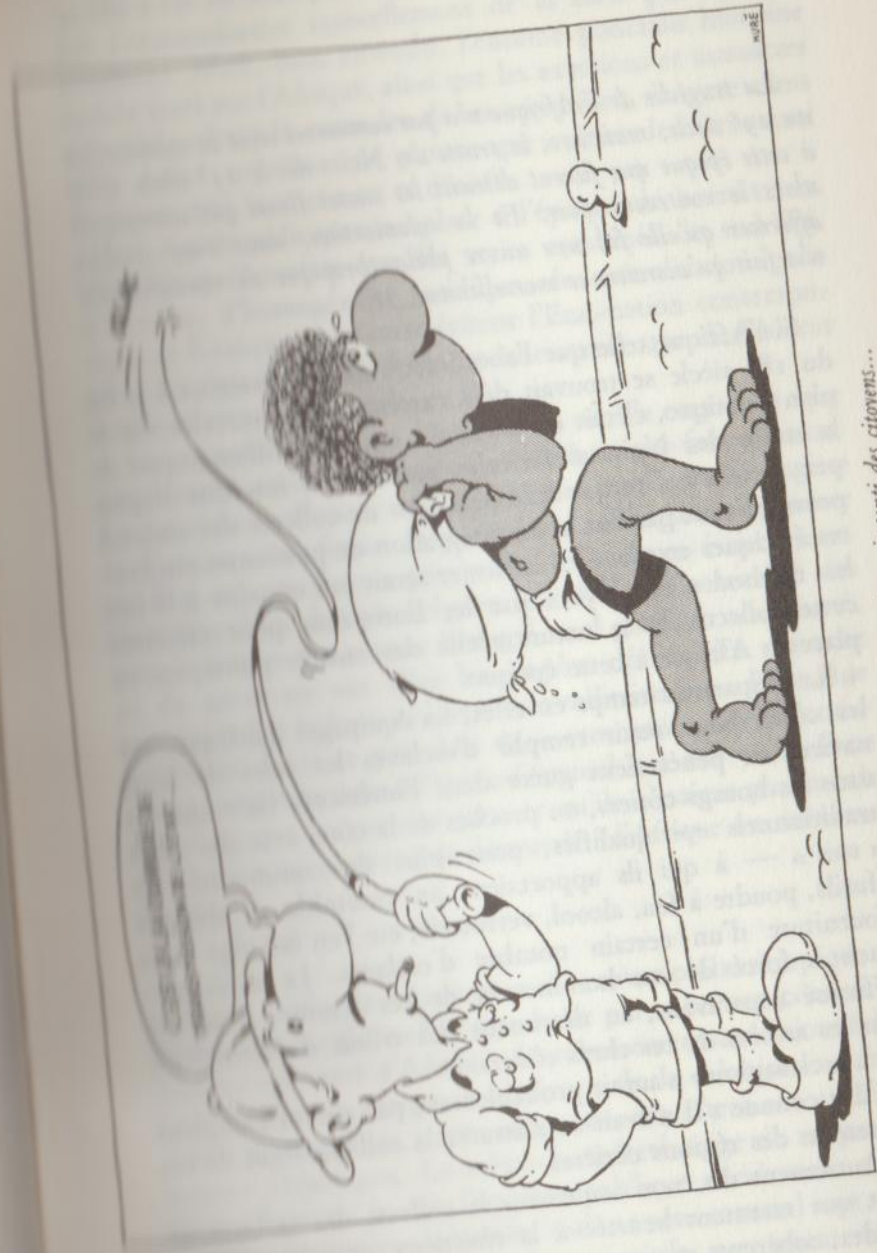
Dans de telles conditions, il est naturel que se soit diffusée en Afrique (même parmi les élites) une conception partielle de l'Etat, amputé de toute sa branche politique, presque toujours restée inconnue. Dans cette optique, l'Etat se limite à une administration, ensemble d'organes imposant leur vo-

lonté aux hommes et dirigés par un groupe de personnes parvenues au pouvoir par des moyens étrangers aux processus politiques à proprement parler. De même les individus se ressentent uniquement comme des administrés, des assujettis, et nullement comme des citoyens participant aux décisions et au choix des dirigeants : à leurs yeux, l'Etat est une entité extérieure et dominatrice, mais pas une chose publique, une *res publica*, une république.

Cet héritage constitue sûrement l'un des handicaps les plus graves dont souffrent encore les pays d'Afrique. Comme une bicyclette privée de la moitié de sa chaîne, l'Etat ne peut pas tourner car il lui manque la moitié politique de la courroie. Ramené à une simple administration, l'Etat s'étonne de son impuissance, alors qu'il n'y a là rien de surprenant : les hommes acceptent difficilement de se plier à des règles qu'ils n'ont pas contribué à élaborer !

C'est ainsi que l'on peut dire que, la plupart du temps, les Etats africains sont administrés plus que gouvernés : l'administratif occupe tout l'espace étatique, le politique étant réduit à quelques mécanismes purement symboliques, mais sans contenu réel. Il n'est guère surprenant, dès lors, de constater le blocage et la paralysie de beaucoup de ces Etats, qui ne jouissent d'aucun soutien populaire réel.

Comment résorber ce blocage ? Probablement en détectant dans les sociétés africaines les niveaux où existent des traditions de discussion, de palabre, de choix, de consensus social, qui ne sont rien d'autre que des traditions politiques, et en modelant les institutions politiques nouvelles sur ces structures existantes. En d'autres termes, il faut revivifier les racines politiques des sociétés africaines, les réintégrer dans le schéma de l'Etat nouveau, alors que jusqu'à présent on les considère comme des ennemis de cet Etat, le privant ainsi de toutes les énergies et de toute la légitimité qu'elles pourraient lui apporter.



Les colonisés ne se sont jamais sentis des citoyens...

La tragédie de l'Afrique n'a pas commencé avec la colonisation au 19^e siècle, mais avec la traite des Noirs dès le 15^e siècle. C'est à cette époque que furent détruits les vastes Etats que connaissait alors le continent noir. Et la colonisation, dont vous semblez affirmer qu'elle fut une œuvre philanthropique de réunification, n'a fait qu'accroître ce morcellement...

Si l'Afrique telle que l'abordèrent les colonisateurs à la fin du 18^e siècle se trouvait déjà extrêmement morcelée sur le plan politique, c'était en partie dû aux effets dramatiques de la traite des Noirs des siècles précédents, interdite depuis peu. Est-ce à dire que les opérations de collecte des esclaves provoquèrent partout la désintégration de puissantes structures étatiques en place ? L'affirmer serait méconnaître à la fois les méthodes employées par les Européens pour effectuer cette collecte, et la nature réelle des entités politiques en place en Afrique à cette époque.

La plupart du temps en effet, les équipages débarqués sur les côtes pour venir remplir d'esclaves les cales de leurs navires ne pénétraient guère dans l'intérieur. Ils traitaient dans les bourgs côtiers, ou proches de la côte, avec des chefs traditionnels — qualifiés, pour plus de commodité, de « rois » — à qui ils apportaient un ensemble de denrées (fusils, poudre à feu, alcool, verroterie, etc.) en échange de la fourniture d'un certain nombre d'esclaves. Le « recrutement » forcé de ces hommes et de ces femmes avait été effectué auparavant, au détriment des tribus de l'intérieur, par les armées de ces chefs côtiers.

L'esclavagisme n'aurait probablement pas atteint l'ampleur qu'il a connue s'il n'avait su s'assurer la collaboration de ces potentats des régions côtières.

Autrement dit, non seulement la collecte des esclaves ne s'est que rarement heurtée à la résistance opiniâtre d'Etats solides, cohérents et vastes, mais on peut dire en sens inverse

n'elle a été facilitée par la quasi-inexistence de tels Etats, et par l'extraordinaire morcellement de la carte politique du continent. Mais, bien entendu, l'énorme ponction humaine opérée ainsi sur l'Afrique, ainsi que les exactions et massacres mutuels provoqués entre les divers royaumes, et entre clans d'un même royaume, ne purent que ruiner des structures étatiques déjà bien ténues et divisées.

Les entités politiques en place à l'époque de la traite, en effet, ne présentaient pas les traits combinés de stabilité, d'étendue, d'homogénéité juridique, de centralisation politique et financière qui caractérisent l'Etat-nation contemporain. Et c'est très probablement une erreur que de les leur attribuer rétrospectivement.

Les appellations de « royaumes » et d'« empires » que nous leur donnons aujourd'hui ne doivent pas faire illusion. La coïncidence d'une aire culturelle plus ou moins homogène et d'une certaine forme de pouvoir ne suffit pas à engendrer un Etat au sens contemporain. Les monarques étaient rarement capables de faire régner leur loi sur la totalité des populations reconnaissant bon gré, mal gré leur suzeraineté, ni de percevoir sur elles les impôts désirés. Et, souvent constitués par la force et l'annexion militaire, ces « Etats » ne pouvaient guère se prévaloir du « consensus », de la conscience nationale aujourd'hui indispensable à nos yeux. Il ne faut donc pas les prendre pour ce qu'ils n'étaient pas, même si le besoin est puissant de découvrir à l'Afrique un rassurant âge d'or...

Sans qualifier la colonisation d'« œuvre philanthropique », l'honnêteté intellectuelle exige de ne pas se borner (comme le font les étudiants d'Afrique, désastreusement conditionnés) à ne voir que les ravages — réels — de la colonisation, et à prêter à ses auteurs, petits et grands, des intentions exclusivement diaboliques. La même honnêteté exige de ne pas se limiter (comme le fait l'opinion publique occidentale, aussi désastreusement conditionnée, mais en sens inverse) à ne voir de la colonisation que ses aspects positifs, non moins réels :

santé, enseignement, voies de communication, mise en valeur des ressources naturelles, etc.

La colonisation fut une gigantesque entreprise dont la finalité économique était bien sûr l'enrichissement des métropoles, mais qui était vécue de manière très différente selon les individus : certains voulaient exploiter et s'enrichir, d'autres poursuivaient la gloire de leur pays, d'autres encore voulaient soigner, instruire, ou convertir, et il y avait aussi les hommes avides d'aventure et d'accomplissement personnel, etc.

Les simplifications manichéennes ne permettent pas de dépeindre la complexité de cette entreprise à la fois horrible et exaltante.

Il n'en reste pas moins vrai qu'en termes marxistes, et mise à part toute analyse psychologique, la colonisation fut « objectivement » une œuvre de domination et d'exploitation.

A-t-elle, enfin, eu pour effet de simplifier la carte politique de l'Afrique, ou bien de la complexifier ? A-t-elle réuni, ou bien morcelé ? Notre contradicteur part de l'hypothèse que l'Afrique était, avant ses premiers contacts avec l'homme blanc, structurée en Etats plus vastes donc moins nombreux que ce n'est le cas depuis 1960. Pour lui la colonisation a donc morcelé, « balkanisé ». Mais aucun ouvrage d'histoire de l'Afrique ne permet de soutenir cette vision des choses. Les sociétés de la zone forestière étaient structurées en groupes minuscules au sein desquels l'autorité s'exerçait d'une manière diffuse, collective. Les sociétés de la savane se formaient, elles, en royaumes assez instables, lesquels se trouvaient parfois regroupés sous la tutelle plus ou moins théorique d'« Empires » généralement peu durables. Dans l'ensemble, la carte politique du continent était à la fois extrêmement morcelée et changeante, les frontières n'ayant guère le temps de se cristalliser.

Certes le continent ne se présentait pas sous la forme de cette immense anarchie de tribus rivales, selon l'image que l'on s'en faisait alors en Europe... mais il ne se présentait pas non plus comme un ensemble d'Etats stables et cohérents, comme certains aiment à l'imaginer. Jamais, probablement, le

continent n'a comporté un aussi faible nombre d'entités politiques qu'aujourd'hui. Et lorsque l'on parle de « balkanisation », c'est en regrettant que des populations aussi clairsemées ne soient pas constituées en Etats plus vastes... à l'image de ce qu'auraient pu devenir l'A.O.F. et l'A.E.F.

Question

On ne peut qu'acquiescer au projet de rejeter les institutions jacobines. Mais il est inutile de chercher à définir dès aujourd'hui les formes de l'Etat africain de demain. Avec la libération économique et culturelle les choses seront plus claires et la conjoncture dictera les choix. Et d'ici là, c'est de la lutte commune menée, au coude à coude, contre un ennemi commun, que jaillira ce vouloir-vivre collectif qui fait le sentiment national. Et non d'un quelconque recours à des solidarités ethniques ou tribales, dont le simple bon sens nous commande le dépassement...

De « la lutte commune menée, au coude à coude, contre un ennemi commun » pour « la conquête de l'indépendance économique et culturelle », « voilà d'où jaillira ce vouloir-vivre collectif qui fait le sentiment national ». Bien représentatives du courant de pensée tiers mondiste classique qui règne en maître sur les esprits dits progressistes, ces formules utilisées par notre correspondant réussissent à synthétiser en quelques mots les grands mythes de l'Afrique — qui commencent à peine à chanceler — et ses grandes illusions — où apparaissent juste les premières fissures.

Qui osera enfin aller à contre-courant de telles idées reçues ? Qui commettra le sacrilège de dire qu'il n'aperçoit en Afrique nulle lutte, nul coude à coude, nul ennemi commun, et que, par ailleurs, l'indépendance économique et culturelle n'existe nulle part sur le globe ? Celui-là n'est pas encore venu qui aura ces audaces et brisera ces mythes, pourtant il serait urgent que l'Afrique se libère des mots dans lesquels elle s'est enfermée.

— *Une lutte ?* Tout nouveau venu au continent noir, sympathisant de longue date de sa cause et solidaire jusqu'alors lointain des efforts que lui décrivait une certaine presse, éprouve d'un pays à l'autre une horrible déception. A la place de l'effort collectif qu'il attendait, il découvre le laisser-aller quasi général de tout l'appareil d'Etat et l'absence de projet politique chez ses dirigeants. Au lieu d'une tension commune vers un but partagé, des rivalités d'individus et de groupes pour tirer au mieux leur épingle du jeu.

Il n'y a pas de lutte et il ne peut pas y en avoir, car le cadre dans lequel on prétend depuis vingt ans la susciter, l'Etat-nation, est inapte à mobiliser les énergies individuelles et collectives, pourtant actives au niveau plus modeste du village, de l'ethnie, de la région. Bien plus, cet Etat-nation paralyse, stérilise les bonnes volontés particulières. En d'autres termes, notre voyageur se demande si l'on ne fait pas simplement semblant de s'occuper des problèmes du sous-développement...

— *Un coude à coude ?* Il n'existe dans aucune société humaine, et pas plus dans l'Afrique contemporaine qu'ailleurs : la société idéalement homogène, où ne se voient ni dominés ni dominateurs mais des individus de même statut politique et économique, est une vue de l'esprit. En Afrique les rivalités (individuelles ou de groupes) sont trop fortes, les inégalités trop criantes entre les privilégiés des villes et les masses rurales, pour que l'unanimité, le « coude à coude » souhaité puisse se concrétiser.

Là aussi notre voyageur, nouveau venu en Afrique, découvre avec stupeur la stagnation des prix offerts aux paysans pour leurs produits d'exportation malgré la — trop lente — hausse des cours mondiaux, donc la stagnation de leurs conditions d'existence alors que l'Etat (donc, pour l'essentiel, la capitale) qui commercialise ces produits à l'extérieur en tire souvent un profit croissant. Un pouvoir d'achat de plus en plus important est ainsi transféré (surtout dans les pays dépourvus de ressources du sous-sol) des campagnes à la capitale, dont l'attrait se fait ainsi de plus en plus fort : alors qu'elle se gonfle, que s'y développe une fonction publique à

la vie facile, et que les spéculateurs divers y prolifèrent, le monde rural se meurt.

Dans ces conditions espérer un « coude à coude » de l'ensemble du corps social est une illusion dangereuse. Le Camerounais Jean-Marc Ela, quant à lui, préfère définir les rapports sociaux dans l'Afrique actuelle comme *la colonisation du frère par le frère*. (J.-M. Ela, *Le Cri de l'homme africain*, éditions L'Harmattan, Paris).

— *Un ennemi commun ?* Les Africains ressentent-ils vraiment les pays industriels d'Occident comme leur ennemi ? Voilà bien une affirmation purement intellectuelle, immédiatement démentie par l'observation des comportements et l'analyse des mentalités. Tout prouve que les sociétés industrialisées ne sont nullement perçues comme des ennemis contre lesquels il faut lutter mais bien plutôt comme des concurrents mieux partis que l'on s'efforce d'imiter et de rejoindre. Les critères de réussite sociale en Afrique ne sont-ils pas des critères d'imitation du mode de vie occidental ?

— *L'indépendance économique et culturelle ?* C'est une chose totalement inconnue du monde moderne où l'interdépendance ne cesse au contraire de s'accroître partout sous la poussée de la grande idéologie de notre époque qu'est la « société de consommation ».

Imbrication croissante des économies : un pays comme la France importe tout son pétrole, et produit sa viande grâce à du soja entièrement importé des Etats-Unis, en contrepartie il exporte 55 % de sa production d'automobiles. Il est évident que cette interdépendance même a été source de prospérité et que la rupture des échanges serait économiquement catastrophique.

Imbrication croissante des cultures aussi : les langues du vieux continent voient leur audience se réduire comme peau de chagrin (au profit de l'anglo-américain) et leur modernisation se faire par assimilation d'apports américains ; les modes de vie, les loisirs, les formes d'expression artistique, tendent à s'uniformiser sous l'influence de la civilisation dominante : la civilisation industrielle, aujourd'hui post-industrielle, et la « société de consommation ».

inavouée pour un mirage, la « société de consommation », ses délices et ses poisons.]

Que faire ? Quelle est l'issue ? Les pays africains sont assassinés par leur propre capitale, tête hypertrophiée sur un corps malingre, énorme concentration de fonctionnaires peu utiles dont l'entretien prive le monde rural des ressources financières (et des énergies) indispensables à son progrès. Les campagnes, contraintes aux cultures d'exportation par cette capitale avide de biens importés, stagnent dans la pauvreté et la malnutrition, et se vident, entraînant l'appauvrissement et la dépendance croissante du pays. L'Etat-nation, paralysé par le cloisonnement des solidarités ethniques et la totale absence d'un « sens de l'Etat » s'avère incapable de promouvoir en contrepartie un réel développement industriel.

L'issue passe donc bel et bien par le démantèlement au moins temporaire de l'Etat-nation dont l'entretien est ruineux et l'inefficacité avérée, par l'éclatement partiel d'une capitale onéreuse et improductive, et par la constitution au niveau des groupes ethniques homogènes de petites capitales régionales où les institutions rencontreraient enfin les solidarités et les dynamismes spontanés. L'Afrique, qui est en train de sombrer, pourrait très vite refaire surface et se reprendre en main. Encore faudrait-il pour cela une conversion de ses leaders à un projet politique autre que de pure imitation, leur abandon résolu de certaines fascinations, leur découverte des vertus de l'austérité partagée, et surtout leur confiance réelle dans l'Afrique profonde et dans ses hommes.]

5

Les nations hétérogènes : quelques Etats régionalisés ou fédéraux

Les jeunes Etats africains ne sont ni les premiers ni les seuls à reposer sur une société non pas nationale, mais pré-nationale, où les solidarités ethniques l'emportent encore sur une solidarité globale en très lente formation. Mais ils se distinguent par leur refus de prendre en compte cette hétérogénéité de leur peuple et leur désir de « faire comme si » la nation une et homogène était déjà formée. Leur paralysie, et le maintien du sous-développement, sont la sanction de cette politique continue.

Pourtant, les énergies existant dans ces pays pourraient probablement être réveillées et mises au service du développement. Pour cela, il faudrait enfin reconnaître la structure réelle de la société au lieu de tenter de la dissimuler, de la nier, comme le veut l'Etat jacobin. Cette voie n'est pas inconnue, de nombreux pays l'ont ouverte, explorée, élargie. Construire sur ce qui est, plutôt que sur ce qui devrait être, est précisément la philosophie de maints Etats dans le monde : leur expérience peut être riche d'enseignements pour les Africains.]

(Lorsque l'on veut construire un immeuble sur un sol mou,

on commence par forer le sol jusqu'à une roche plus dure sur laquelle vont alors s'appuyer des pieux de béton dont l'extrémité supérieure émergera du sol instable : c'est sur eux que sera alors, fermement, construit l'immeuble. Une vingtaine d'Etats dans le monde sont bâtis de la même manière : les rédacteurs de leur constitution ont fait reposer l'Etat non pas directement sur une nation qu'ils sentaient encore très hétérogène, très fragile, mais sur les différents peuples en présence, dont la personnalité fut reconnue et qui reçurent le droit de se doter d'institutions étatiques en réduction. Ces mini-nations et leurs mini-Etats sont des piliers sur lesquels se construit, solidement, la nation plus vaste et l'Etat central.

Il est intéressant d'étudier quelques exemples de ces techniques institutionnelles radicalement opposées aux traditions jacobines dont la France a imprégné les couches dirigeantes africaines, et dont le bilan est, après vingt ans, fort négatif.

I — QUELQUES EXEMPLES DE FÉDÉRALISME

Les Etats-Unis d'Amérique

Les immigrants qui débarquèrent sur la côte Est de l'Amérique du Nord et entreprirent d'en conquérir et d'en mettre en valeur les terres venaient d'horizons très variés et étaient poussés par des motifs différents. Anglais, Hollandais, Irlandais d'abord, puis aussi Allemands, Polonais, Italiens surtout, Juifs de différentes origines aussi, ils formaient un ensemble extrêmement bigarré qu'unissaient surtout un extraordinaire esprit d'entreprise et de conquête, en même temps qu'une commune opposition à la puissance colonisatrice : la couronne britannique. Ils étaient en outre divisés par les modes



Construire un Etat sur un sol mou...

de vie différents qu'imposaient les conditions économiques particulières à chaque région. Le Nord-Est, doté de peu de ressources agricoles, développa rapidement une industrie lainière et métallurgique qu'il chercha à protéger contre la concurrence anglaise : il souhaita dès lors un gouvernement fort, capable de garantir ses fragiles intérêts économiques, mais restait très attaché à l'égalité entre les hommes.

Le Sud au contraire tirait ses ressources d'une agriculture d'autant plus prospère qu'elle reposait sur l'esclavage : dépendant totalement de l'Europe pour importer ses produits finis il acceptait les rapports commerciaux avec l'Angleterre, adepte d'une société agraire individualiste il se méfiait des gouvernements forts, bénéficiant des avantages de l'esclavage il était plus attaché à la liberté d'entreprise qu'à l'égalité.

L'Ouest enfin était la région des terres vierges où arrivaient de nouveaux immigrants souvent misérables, méfiants envers les couches sociales déjà bien établies, embourgeoisées, de la côte Est.

L'hétérogénéité économique, sociale et culturelle des treize colonies américaines de la couronne britannique, constituées en autant d'Etats, était donc considérable. Jalouses de leurs originalités et de leur autonomie, ces colonies ne vont se doter d'institutions politiques communes que pour rejeter les liens les assujettissant à Londres. Après la rupture avec la Grande-Bretagne, œuvre de la déclaration d'indépendance de 1776, sont adoptés en novembre 1777 les « Articles de la Confédération » établissant entre les treize Etats une confédération appelée « Etats-Unis d'Amérique ». Chaque Etat conserve sa souveraineté, sa liberté et son indépendance, et aussi tous les pouvoirs, juridictions et droits qui ne sont pas expressément délégués aux « Etats-Unis » assemblés en un « Congrès » (article 2). Ce « Congrès » n'est pas réellement un organe législatif mais plutôt une assemblée des Etats où chacun d'eux dispose d'une voix et dont les décisions doivent être prises à l'unanimité : ses attributions concernent essentiellement les relations extérieures de la confédération, la guerre, les désaccords survenant entre Etats membres, la monnaie, les postes, la coordination des armées. Le Président

qu'il désigne chaque année n'a qu'un rôle représentatif et il n'existe donc pas réellement d'autorité supra-étatique. Les décisions vraiment importantes pour la vie des hommes sont prises par les assemblées des Etats, et c'est à ce niveau que réside la souveraineté.

Mais le processus de la formation de la nation américaine est amorcé et s'accroît. En 1787 est adoptée la Constitution des Etats-Unis donnant naissance, par resserrement des liens unissant les Etats membres, à un Etat de type nouveau, l'Etat fédéral. Le texte opère d'ailleurs une répartition très précise des droits respectifs de l'Etat fédéral et des Etats fédérés.

Le but recherché est la construction d'un système plus centralisé que la confédération donc plus fort et plus efficace, mais respectant néanmoins la personnalité des Etats membres : leur organisation propre demeure en principe inchangée, mais ils se trouvent coiffés d'un pouvoir central dont les attributions sont strictement délimitées. Le Congrès qui détient le pouvoir législatif au niveau fédéral, est composé de deux assemblées : la Chambre des Représentants, qui représente directement les populations, et le Sénat, formé de deux sénateurs par Etat (quel que soit le chiffre de sa population), qui représente les Etats eux-mêmes, sur un strict pied d'égalité. Enfin, ce fédéralisme était à l'origine un fédéralisme contractuel, accepté, dont il était théoriquement possible pour un Etat membre de se retirer.

Rapidement, les événements historiques vont amener un renforcement de l'Etat fédéral et un affaiblissement des Etats fédérés. Il s'agit tout d'abord de la guerre de Sécession, où les Etats du Nord empêchèrent les Etats du Sud de quitter l'Union, puis au 20^e siècle, des deux guerres mondiales, de la grande crise économique de 1929-1934, et enfin des responsabilités très importantes que les Etats-Unis ont été, de nos jours, amenés à prendre sur la scène internationale.

Malgré cette accentuation de la centralisation politique et de la conscience nationale, les particularismes de chacun des cinquante Etats actuels restent assez puissants. Chacun a sa propre constitution, son propre parlement formé de deux

assemblées qui votent les lois dans les matières qui n'ont pas été, par la Constitution fédérale, réservées au Congrès de Washington.

Le pouvoir exécutif est confié à un gouverneur élu dans le cadre de chaque Etat. Il met en application les lois votées par les assemblées et dirige l'administration de l'Etat.

Chaque Etat possède aussi son propre système judiciaire, c'est-à-dire ses propres tribunaux appliquant son droit propre.

Les désaccords et les litiges entre Etats d'une part et entre un Etat et l'Etat fédéral, d'autre part, sont soumis à la Cour suprême, composée de neuf juges très prestigieux nommés à vie, qui a pour rôle d'interpréter la Constitution et est donc l'arbitre, le régulateur du bon fonctionnement de tout le système.

X D'une manière générale, l'évolution vers l'affaiblissement des Etats et la centralisation au profit de Washington se poursuit et semble irréversible : elle correspond d'ailleurs à la transformation progressive de la mentalité des Américains, qui s'intéressent de plus en plus aux problèmes nationaux et mondiaux, après avoir très longtemps limité leur horizon aux problèmes locaux.

La Yougoslavie

L'établissement d'un Etat stable et dynamique sur un groupe humain aussi hétéroclite et bigarré que celui que recouvre la Yougoslavie constitue l'une des plus grandes réussites du maréchal Tito. L'expérience fédérale yougoslave intéresse toutes les nations composites, en voie de formation, comme le sont les jeunes nations africaines. Cette expérience a en effet débouché, en assez peu de temps, sur la formation d'une conscience nationale et d'un sens de l'Etat, alors que l'Afrique poursuit en vain ces buts depuis plus de vingt ans au moyen des techniques centralisatrices et de la philosophie jacobine reprises à la France.

L'origine de la Yougoslavie fédérale

La Yougoslavie est née sous une première forme en 1918 à l'effondrement de l'Autriche-Hongrie qui en tenait jusqu'alors les peuples en tutelle. Cette première Yougoslavie fut une monarchie centralisatrice tentant de fusionner les divers peuples autour de la Serbie et de sa capitale, Belgrade. Cette expérience unitaire échoua et fut incapable de résister à l'attaque allemande d'avril 1941. Ce ne fut qu'avec la victoire politique et militaire de la résistance communiste dirigée par Tito qu'une solution fédérale fut mise en application, associant, en préservant leur originalité, les six peuples principaux : Serbes, Croates, Slovènes, Macédoniens, Monténégrins et Slaves musulmans.

La Constitution de 1974 (la quatrième depuis celle de 1946) définit la Yougoslavie comme « un Etat fédéral — communauté étatique des nations librement unies et de leurs républiques socialistes ainsi que des provinces socialistes autonomes ». On remarquera que la Constitution parle *des* nations yougoslaves et non de *la* nation, ce qui est faire preuve de réalisme en reconnaissant la société telle qu'elle est, au lieu de la prétendre conforme à l'idée que l'ont veut s'en faire.

Une population extraordinairement bigarrée

Les six nations déjà citées ont été constituées en six républiques fédérées qui sont, du nord-ouest au sud-est : la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro et la Macédoine. En outre, la République de Serbie comprend deux provinces autonomes, la Voïvodine et le Kosovo.

A côté de ces six nations principales vivent de très nombreuses minorités appelées « nationalités » : des Albanais, des Hongrois, des Tziganes, des Turcs, des Slovaques, des Bulgares, des Roumains, des Italiens. Tous ces peuples ont bien

entendu hérité de leur passé une langue propre, des traditions économiques propres, des caractères physiques parfois différents, et se répartissent entre cinq religions. En outre tous ces peuples sont très souvent imbriqués les uns aux autres géographiquement, de telle sorte que chaque république fédérée est hétérogène « ethniquement », même si tel groupe y est numériquement majoritaire.

Une expérience très audacieuse

Sur cette extraordinaire mosaïque humaine, Tito et ses collaborateurs sont arrivés à établir un sentiment communautaire yougoslave, une solidarité collective, grâce à une expérience institutionnelle audacieuse, encore unique au monde, reposant sur la combinaison de deux techniques : le fédéralisme et l'autogestion. Le parti pris de respecter l'autonomie des groupes humains, même de dimension restreinte, même au modeste niveau de l'organisation du travail et de la vie sociale, est évident, et s'oppose radicalement au parti pris d'autoritarisme centralisateur qui a guidé les expériences africaines jusqu'à présent. Mais il faut dire que l'existence d'un parti unique, la « Ligue des communistes », très actif et extrêmement ramifié, sert de ciment à l'unité du pays.

Fédéralisme et autogestion se combinent

La doctrine socialiste yougoslave repose sur la démocratie à la base, l'autonomie locale, l'« autogestion sociale », et la réduction progressive des fonctions de l'Etat. La société yougoslave se présente comme une pyramide d'organes autogérés reliés les uns aux autres et bénéficiant d'une grande liberté de gestion. Fédéralisme et autogestion combinés s'appliquent à tous les organes, qu'il s'agisse des collectivités territoriales (aux différents niveaux) ou qu'il s'agisse des institutions économiques (les entreprises) ou des institutions sociales (hôpitaux, dispensaires, établissements d'enseignement ou de diffusion de la culture, etc.)



La Yougoslavie et ses Républiques fédérées et provinces autonomes

Les deux chambres de l'assemblée exercent en outre ensemble certaines attributions, comme la nomination des membres du Conseil exécutif fédéral.

La présidence tournante. La présidence de la République est, dans le système yougoslave, une institution très originale. C'est un groupe collégial composé de neuf membres : un délégué de chaque République (6) et Province autonome (2), élu par l'Assemblée de la République ou de la Province pour une durée de cinq ans, et le Président, élu annuellement, de la Ligue des communistes, parti unique. Chaque année, les membres de la présidence élisent l'un d'entre eux comme Président de la présidence : il est Président de la République fédérale pour un an. Avec lui et pour la même durée est élu un vice-président. Ce système de présidence tournante — extrêmement intéressant car il évite qu'un homme, donc la nation qu'il représente, se cramponne au pouvoir et établisse sa domination — ne fonctionne que depuis la mort de Tito qui était lui, président à vie. Le Président de la République et celui du parti ne sont donc que des présidents « en exercice », pour un an.

Le Conseil exécutif fédéral. C'est l'organe exécutif de l'Assemblée. Il a l'initiative des lois, arrête les projets de budget et de plan, prend les actes nécessaires à l'exécution des lois fédérales, etc. Il comporte trois catégories de personnes :

- Un président, élu par l'Assemblée sur proposition du Président de la République « en exercice ».
- Des membres élus par l'Assemblée en même temps que le précédent et sur sa proposition pour quatre ans.
- Des secrétaires fédéraux, qui dirigent les organes administratifs fédéraux.

A noter que le Conseil exécutif doit être composé de manière telle que les Républiques et Provinces autonomes y soient représentées de manière paritaire, équilibrée.

Les organes juridictionnels fédéraux, enfin, sont le tribunal fédéral et la Cour constitutionnelle de Yougoslavie, qui ont notamment pour rôle de régler les litiges de toute nature qui peuvent apparaître entre les Républiques, d'une part, entre chacune d'elles et la fédération, d'autre part.

Un exemple précieux

Beaucoup de spécialistes des institutions politiques considèrent le système constitutionnel yougoslave comme actuellement le plus intéressant. C'est qu'il représente une tentative originale pour assurer la cohabitation d'ethnies très différentes grâce à un parti pris de souplesse et de décentralisation véritable, alors que l'intégration nationale est, d'habitude, recherchée par l'autoritarisme et la centralisation. Il faut pourtant reconnaître que l'on connaît mal le fonctionnement concret de ces institutions, élaborées avec un si grand soin : la présence d'un parti unique d'idéologie marxiste, avec ce qu'elle entraîne d'inévitables contraintes, restreint très probablement dans une assez large mesure la souplesse théorique du système.

Il n'en reste pas moins vrai que la Yougoslavie fonctionne ainsi depuis près de trente-cinq ans, qu'une conscience nationale yougoslave s'y est formée et implantée, et que le sens de l'Etat — clé de tout dynamisme collectif aujourd'hui — s'y est épanoui à tous les niveaux. Certes, d'importantes tensions internes subsistent, donnant parfois lieu à des troubles. Mais le bilan de cette originale expérience reste très largement positif : les institutions yougoslaves méritent d'être étudiées et méditées par les très nombreux Etats composites, artificiels, dont les problèmes s'apparentent à ceux de la Yougoslavie de 1946 et à qui les techniques institutionnelles jacobines n'apportent pas les progrès souhaités.

La Suisse

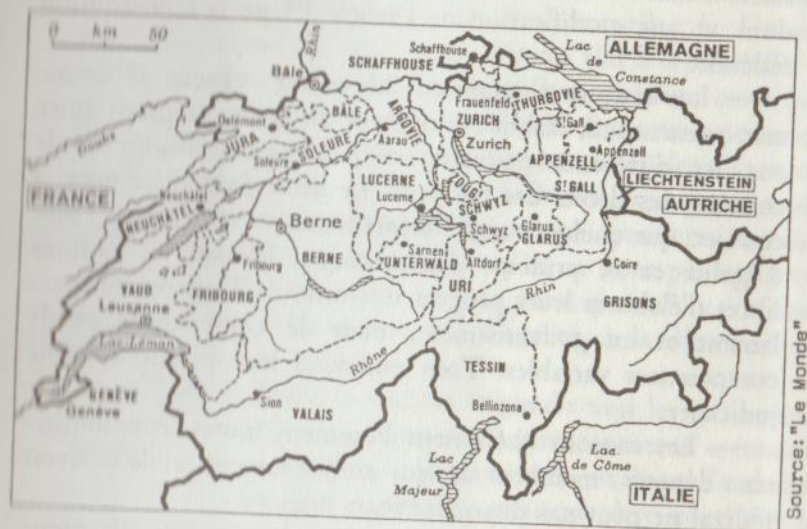
Territoire très exigu situé au cœur de la région la plus montagneuse d'Europe, la Suisse a toujours eu une population morcelée, de vallée en vallée, en raison de son relief très accidenté. La rudesse des conditions d'existence en zone

montagneuse a obligé les habitants des vallées à s'unir pour se protéger et défendre leurs intérêts. La présence de populations fort diverses par leur race, leur religion, leur langue, contraintes de vivre côte à côte dans d'étroites vallées a empêché la naissance de mini-Etats complètement indépendants les uns des autres ; elle a, au contraire, favorisé l'instauration et le perfectionnement d'une coopération qui, en passant par la phase des alliances puis par celle de la confédération, a débouché en 1848 sur la mise en place d'un système fédéral.

Dès 1291, trois communautés appelées « cantons » conclurent entre elles une alliance afin de bien marquer leur originalité au sein du Saint Empire romain germanique qui avait étendu sur elles sa domination. Cette alliance s'ouvrit peu à peu à d'autres cantons, au point d'en réunir huit en 1315 puis treize en 1513, et se dota de quelques institutions communes, ce qui en fit la « confédération helvétique ». Des délégués des différents cantons se réunissaient en une assemblée confédérale, la « Diète », aux compétences limitées essentiellement au domaine militaire, et prenaient à l'unanimité les décisions concernant la défense des cantons helvétiques.

Après trois siècles de paix et de stabilité de ces institutions, Napoléon envahit la Suisse en 1798 et y imposa un Etat unitaire dérivé du modèle français, avec pouvoir central. Ce schéma rigide et centralisé heurtant vivement les conceptions politiques des cantons, Napoléon restaura en 1803 la confédération, sous une forme néanmoins plus centralisée : les décisions de la « Diète » étaient prises non plus à l'unanimité mais à la majorité. Mais il n'y avait pas encore d'exécutif fédéral. En 1815 toutefois, après la chute de Napoléon, on revint au système confédéral antérieur, avec indépendance très poussée des cantons.

En 1846, une guerre opposa les cantons partisans d'un régime plus structuré, de nature fédérale, et ceux qui restaient hostiles à un tel resserrement de l'union : les premiers l'emportèrent et la Constitution de 1848 transforma définitivement le pays en un Etat fédéral, en conservant le nom de « confédération ». Depuis cette date l'Etat central n'a pas



Source: "Le Monde"

La Suisse et ses « cantons » fédérés

cessé de se renforcer, au détriment de l'autonomie des cantons : son autorité porte notamment sur les relations extérieures, la monnaie, les transports, les postes et télécommunications, la législation civile, commerciale et pénale, l'organisation économique, la législation sociale et celle du travail.

Comment se caractérise le fédéralisme suisse ?

— Tout d'abord, l'existence des cantons est garantie : le législateur fédéral ne peut en créer ni en supprimer à sa guise. Pour changer le nombre des cantons, ou modifier leur territoire, il faut l'accord des populations concernées, par référendum, et une modification de l'article 1^{er} de la Constitution fédérale.

— Les cantons s'organisent librement : chacun se donne une constitution, établit ses organes dirigeants, répartit entre eux les différents pouvoirs, définit les conditions et le contenu des droits des citoyens. Le droit fédéral ne pose, à ce sujet, que quelques règles élémentaires se ramenant à l'idée d'égalité et au principe démocratique, laissant les cantons libres d'élaborer leurs propres institutions. Tous ont un parlement et un gouvernement, mais de composition et de compétences variables. Tous ont aussi leur propre système judiciaire.

— Les cantons choisissent librement toutes leurs autorités : députés, membres de leur gouvernement, et le pouvoir fédéral ne peut pas dissoudre leurs organes.

— Les cantons ont des compétences étendues. Ils prennent des lois dans tous les domaines que la Constitution n'a pas attribués à la fédération, ils sont chargés d'exécuter la plupart des lois fédérales, et ils administrent la justice non seulement dans les affaires relevant du droit cantonal, mais aussi dans la plupart de celles relevant du droit fédéral, sous réserve d'un appel au tribunal fédéral.

— Les cantons ont leurs propres ressources financières. Ils votent en effet des lois fiscales et perçoivent donc des impôts qui leur sont propres. Ils reçoivent aussi des fonds provenant d'impôts fédéraux, dont ils peuvent user librement mais pour l'exécution de tâches qui leur sont imposées par le droit fédéral.

— Les cantons sont soumis à un contrôle, mais celui-ci ne porte que sur le respect de la légalité fédérale et non pas sur l'opportunité des mesures prises. Les constitutions cantonales sont soumises à l'approbation de l'assemblée fédérale ; certaines lois cantonales sont contrôlées par le « conseil fédéral » (gouvernement) ; la plupart des décisions et des jugements pris au niveau cantonal peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal fédéral.

— Les cantons participent, avec des droits égaux, à la formation et à l'expression de la volonté nationale. L'assemblée fédérale est composée de deux conseils : le Conseil national composé de deux cents députés élus à travers tout le pays dans des circonscriptions dont la population est à peu près d'égale importance, et le conseil des Etats où les cantons sont chacun représentés par deux députés et les demi-cantons par un député, quel que soit le chiffre de leur population. Ces deux conseils remplissent les mêmes fonctions, car aucune loi ne peut entrer en vigueur s'ils ne l'ont pas votée en des termes identiques : les cantons participent donc en tant que tels, et sur un même pied d'égalité, à la direction de l'Etat fédéral.

— L'exécutif fédéral est très original : tous les quatre ans les deux chambres du parlement réunies élisent un « conseil fédéral » de sept membres qui exerce collectivement l'autorité gouvernementale. Cet organe ne peut pas être contraint à démissionner par un vote du parlement, mais il doit infléchir sa politique dans le sens voulu par les députés : il est donc en principe un simple exécutant. Mais en fait la stabilité de ses membres et leur compétence lui a permis de conquérir des pouvoirs très importants. Enfin, il existe un système de présidence tournante puisque chaque année le conseil fédéral élit l'un de ses membres comme Président de la confédération : à ce titre, il exerce surtout un rôle de coordination et de représentation.

Le Nigéria

Vaste pays de 913 000 kilomètres carrés, de très loin le plus peuplé du continent africain avec au moins 90 millions d'habitants, le Nigéria rassemble des populations extrêmement variées puisque, de la côte Atlantique aux régions sahéliennes, on dénombre environ deux cent cinquante ethnies distinctes. Il connut à l'époque précoloniale des royaumes puissants aux vastes territoires, notamment les royaumes Yoruba, du Bénin et du Bornou, l'empire Fulani, une partie de l'ancien empire Songhaï aussi.

Colonie puis protectorat britannique, le Nigéria fut dès la Constitution de 1954 érigé en une fédération de cinq régions : le Nord, l'Est, l'Ouest, le territoire fédéral de Lagos et le territoire du Cameroun occidental sous tutelle des Nations unies. Le pays accéda à l'indépendance en 1960 et l'année suivante le nord du Cameroun occidental décida de demeurer nigérian et fut intégré dans la région du Nord en tant que province.

Il s'avéra rapidement évident que cette division en quatre régions était très insuffisante pour assurer aux groupes ethniques en présence la représentation, l'autonomie, et le respect de leur originalité, qu'ils revendiquaient. En mai 1967 ces régions cédèrent la place à douze Etats, dans le but d'apaiser les craintes de voir une région dominer les autres, et pour assurer ainsi la stabilité du pays. Peu après éclata la guerre civile entraînée par la volonté de sécession de la région Est, le Biafra, dont l'ethnie Ibo, dominante, tenta d'imposer l'indépendance. Les autres peuples de la fédération arrivèrent, au bout de deux années de guerre, à obtenir la capitulation des forces sécessionnistes.

Le 3 février 1976 le découpage des Etats fut une nouvelle fois modifié afin de lui permettre de coïncider plus exactement avec la structure ethnique, avec les solidarités régionales, qui sont le fondement du pays. De douze Etats on passa ainsi à dix-neuf. De l'avis de nombreux Nigériens, ce nou-



Source: "Afrique Réalité" n°001

Les 19 Etats du Nigéria et leurs principales langues

veau découpage a permis de rendre les Etats plus homogènes sur le plan ethnique et a très rapidement entraîné un considérable apaisement des tensions et des rivalités inter-ethniques. Dans une atmosphère rendue ainsi plus saine et plus détendue, [la formation de la conscience nationale a pu reprendre, et le pays semble gagner en solidité.]

Toutefois, lors des débats sur l'élaboration de la nouvelle Constitution, qui fut adoptée en 1978, certaines personnalités furent amenées à se prononcer en faveur de la création de nouveaux Etats en mettant en avant les dangers de l'hétérogénéité ethnique d'une même entité politique. C'est ainsi que M. Alhadji Shehu Malami, dans un discours prononcé le 30 novembre 1977, affirma : *Il pourrait bien apparaître souhaitable dans l'intérêt de la paix et de l'harmonie de créer de nouveaux Etats.* Et il s'expliquait ainsi : *je viens d'un endroit qui fut naguère intégré dans le défunt Etat du Nord-Ouest, et je sais de manière très directe à quel point il est démoralisant et insupportable de vivre dans une atmosphère faite de méfiance, de haine, et d'autodestruction, où les communautés en présence se reconnaissent des aspirations et des buts différents et ont décidé, quel qu'en soit le prix, de suivre leur propre voie.* Et il concluait en souhaitant que *l'unité dans la diversité* soit le fondement du Nigéria.]

En septembre 1978, donc, fut adoptée la nouvelle Constitution de la République fédérale du Nigéria, qui entra en vigueur le 1^{er} octobre 1979.

Le régime retenu est un régime présidentiel, à la fois au niveau de l'Etat fédéral et au niveau de chacun des dix-neuf Etats membres.

Au niveau de la fédération, le pouvoir législatif est confié à une « Assemblée nationale » composée d'une « Chambre des Représentants » et d'un « Sénat ». La Chambre des Représentants compte quatre cent cinquante membres élus au suffrage universel dans quatre cent cinquante circonscriptions tracées sur l'ensemble du territoire de manière à englober des populations d'importance à peu près égale sans toutefois franchir les frontières d'un Etat. Il s'agit donc d'une représentation des populations. Le Sénat quant à lui compte cinq sénateurs par Etat membre, élus au suffrage universel direct,

chaque Etat étant divisé, quelle que soit sa population, en cinq circonscriptions sénatoriales. Il s'agit là d'une représentation des Etats en tant que tels, et sur un pied d'égalité.

La Constitution comporte une liste de matières relevant exclusivement de la législation fédérale, c'est-à-dire de la compétence du parlement fédéral ; elle comporte aussi une liste de matières dans lesquelles des lois peuvent être prises aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des Etats.

L'exécutif fédéral est confié à un Président de la fédération élu au suffrage universel, dans l'ensemble du pays, pour quatre ans, en même temps qu'un Vice-Président. Pour être élu Président, le candidat doit obtenir non seulement la majorité globale des voix mais aussi obtenir au moins un quart des voix dans au moins deux tiers des Etats. Ces dispositions empêchent les Etats les plus peuplés d'imposer à l'ensemble du pays un Président qui serait impopulaire ailleurs.]

Le Président nomme les ministres du gouvernement fédéral, mais le Sénat doit confirmer cette nomination. Il doit y avoir au moins un ministre originaire de chaque Etat,] de manière à ce que la composition du gouvernement et la conduite des affaires reflète le caractère fédéral du pays et le besoin de promouvoir l'unité nationale et d'imposer une loyauté nationale.

Au niveau de chaque Etat on trouve un organe législatif, la « chambre d'assemblée », qui a le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Etat en respectant les matières réservées par la Constitution à l'« Assemblée nationale », en respectant aussi les lois déjà prises par celle-ci dans les domaines où elles sont toutes deux compétentes. En effet, la loi fédérale l'emporte sur la loi des Etats. La « chambre d'assemblée » est élue pour quatre ans au suffrage universel à l'intérieur de l'Etat, et elle comporte trois fois le nombre de sièges que l'Etat a au sein de la chambre des représentants et qui est donc proportionnel à sa population.

Le pouvoir exécutif dans l'Etat réside entre les mains d'un gouverneur élu au suffrage universel pour quatre ans, dans

l'Etat. Là aussi, pour être élu, il ne suffit pas d'avoir la majorité des voix, il faut encore avoir obtenu au moins un quart des voix dans au moins deux tiers des collectivités locales de l'Etat. Cette disposition empêche certaines ethnies nombreuses d'imposer un gouverneur qui serait impopulaire parmi les ethnies voisines.

Le gouverneur crée des postes de commissaires du gouvernement de l'Etat (ministres) et y nomme les personnes de son choix qui doivent obtenir l'agrément de la chambre de l'Etat. Leur origine géographique et ethnique doit respecter la diversité des peuples de l'Etat. Ces commissaires sont responsables devant le gouverneur, qui coordonne leur activité.

La Constitution fédérale met en place une procédure permettant à la chambre d'assemblée de démettre le gouverneur de ses fonctions, mais cette procédure est longue et complexe, repose sur une commission spéciale, et permet au gouverneur de présenter sa défense : il ne s'agit donc pas d'une procédure parlementaire de mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif.

Enfin, les lois adoptées par la chambre d'assemblée de l'Etat ne seront applicables qu'après avoir reçu l'assentiment du gouverneur, dans un délai de trente jours. Si le gouverneur refuse son agrément, la chambre peut passer outre à son refus en adoptant le projet de loi à la majorité des deux tiers.

La Constitution fédérale prévoit l'obligation pour chaque Etat d'organiser en son sein des collectivités locales décentralisées, administrées par des conseils élus. Leur délimitation doit être effectuée de manière à tenir compte de l'intérêt de la communauté humaine qui y vit, de son organisation traditionnelle, et de la commodité administrative.

Sur le plan financier enfin, l'exécutif fédéral doit tenir un « compte de la fédération » auquel sont versées toutes les ressources qu'il collecte, hormis celles provenant de l'impôt sur le revenu du personnel des forces armées fédérales, de la police du Nigéria, des Affaires étrangères et des résidents du territoire de la capitale fédérale. Les sommes figurant à ce compte seront réparties entre le gouvernement de la fédéra-

tion et ceux des Etats, d'une part, entre les conseils des différentes collectivités locales de chaque Etat, d'autre part, selon des procédures établies par l'Assemblée nationale.

Chaque Etat, quant à lui, tient un compte spécial appelé « compte joint des collectivités locales » auquel sont versées toutes les allocations aux conseils des collectivités locales venant de la fédération et du gouvernement de l'Etat. L'Etat doit aussi verser aux collectivités locales de son territoire une proportion de ses ressources fixées par l'Assemblée nationale. La répartition de toutes ces ressources est fixée par la Chambre d'assemblée de l'Etat.

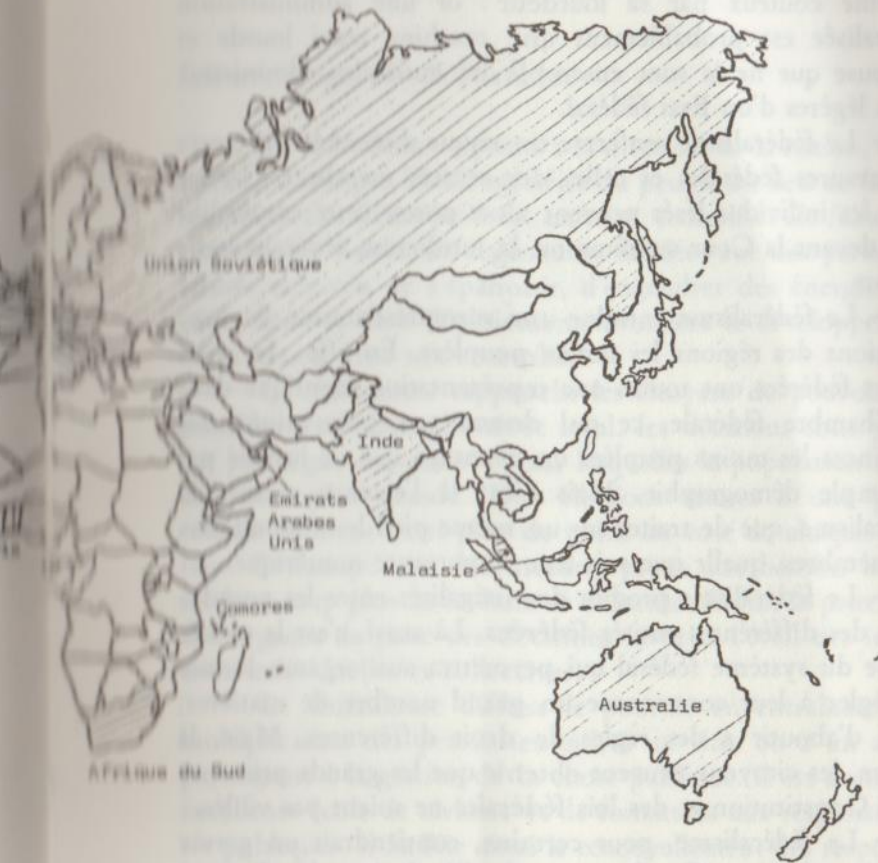
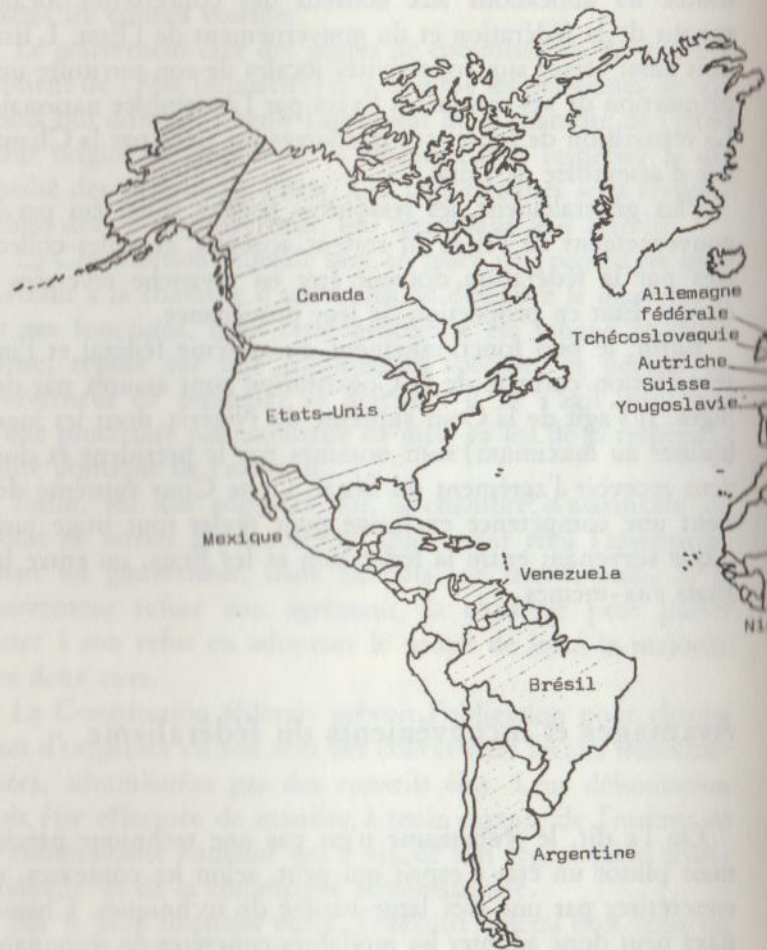
Plus généralement, les ressources fiscales collectées par le gouvernement de l'Etat lui restent acquises, et celles collectées par la fédération doivent être en revanche reversées à chaque Etat en proportion de leur provenance.

Enfin, le bon fonctionnement du système fédéral et l'interprétation correcte de la Constitution sont assurés par des juges. Il s'agit de la Cour suprême du Nigéria, dont les juges (quinze au maximum) sont nommés par le président et doivent recevoir l'agrément du Sénat. Cette Cour suprême détient une compétence exclusive pour régler tout litige juridique survenant entre la fédération et les Etats, ou entre les Etats eux-mêmes.

Avantages et inconvénients du fédéralisme

On l'a dit, le fédéralisme n'est pas une technique précise mais plutôt un état d'esprit qui peut, selon les contextes, se concrétiser par une très large variété de techniques. Chaque pays peut donc adopter les modalités concrètes de reconnaissance des autonomies locales qui lui semblent les mieux adaptées à sa situation particulière.

Toutefois, d'une manière générale, la mise en place d'institutions fédérales peut présenter à la fois des avantages considérables, et certains inconvénients.



Les Etats fédéraux dans le monde

Les inconvénients du fédéralisme

— Le fédéralisme est tout d'abord assez compliqué, car le partage des compétences entre le niveau central et les entités fédérées est toujours un peu imprécis, et donne lieu à un travail d'interprétation important. Certains trouvent aussi ce système coûteux par sa lourdeur : or une administration centralisée est probablement une machine aussi lourde et coûteuse que ne le sont ensemble les multiples administrations légères d'un Etat fédéral.

— Le fédéralisme renferme un risque d'incohérence entre les mesures fédérales et celles des entités membres. Certes, mais les individus lésés peuvent alors porter cette contradiction devant la Cour suprême ou la juridiction fédérale équivalente.

✱ — Le fédéralisme entraîne une surreprésentation des populations des régions les moins peuplées. En effet, les provinces fédérées ont toutes une représentation identique dans la Chambre fédérale, ce qui donne aux populations des provinces les moins peuplées un avantage que ne justifie pas la simple démographie. Mais c'est là l'essence même du fédéralisme, que de traiter sur un même pied les communautés membres, quelle que soit leur importance numérique.

— Le fédéralisme produit des inégalités entre les populations des différentes entités fédérées. Là aussi, c'est la nature même du système fédéral qui permettra aux organes locaux de régler à leur convenance un grand nombre de matières, donc d'aboutir à des règles de droit différentes. Mais, là encore, les citoyens peuvent obtenir que les grands principes de la Constitution et des lois fédérales ne soient pas violés.

— Le fédéralisme, pour certains, contiendrait un germe de désagrégation. Or l'examen de l'évolution des Etats à structure fédérale nous enseigne, au contraire, que le processus de fusion progressive des diverses populations en présence a été facilité par la souplesse de ce système de collaboration entre entités politiques autonomes, assises chacune sur une communauté naturelle homogène et forte. La naissance

de la nation a été facilitée, et non pas entravée, par exemple aux Etats-Unis, en U.R.S.S., en Yougoslavie, en Suisse, et même au Nigéria malgré les problèmes qu'il connaît, et, dans tous ces pays, la mentalité a progressivement évolué vers un renforcement de la conscience nationale et des institutions qui l'incarnent, au niveau central. Le mouvement qui a lieu est donc toujours l'inverse de celui d'une désagrégation.

Les avantages du fédéralisme

— Le fédéralisme répond à la diversité de la nation, car il prend en compte l'hétérogénéité du peuple au lieu de la nier comme le fait l'Etat jacobin, unitaire, centralisé. Ce faisant, il permet aux solidarités régionales, fondées sur des particularismes culturels de s'épanouir, d'engendrer des énergies sociales dont le libre déploiement favorisera le développement de la nation dans son ensemble.

— Le fédéralisme rapproche les citoyens du pouvoir car, pour les problèmes d'intérêt local, les décisions sont prises sur place, par des autorités sur lesquelles la population a une influence plus grande. Des élections tenues à une petite échelle donnent aussi plus de poids au vote de chaque électeur. Et l'adaptation des mesures prises aux besoins locaux est beaucoup plus aisée dans ce contexte. Enfin, la proximité des organes de prise des décisions favorise l'éveil des initiatives individuelles et collectives.

— Le fédéralisme diffuse le pouvoir en entraînant une multiplication des personnes qui, à un titre ou à un autre, participent à la gestion de la chose publique. Il est donc une excellente école de civisme et de formation aux responsabilités publiques. Il facilite ainsi le renouvellement des responsables en place et évite la constitution d'une classe dirigeante figée dans ses privilèges et sa propre vision des choses.

— Le fédéralisme permet aux populations minoritaires et aux courants d'idées peu répandus, d'exercer le pouvoir à un niveau ou à un autre, donc de se trouver désenclavés. En même temps, ce contact avec les exigences concrètes des

Les inconvénients du fédéralisme

— Le fédéralisme est tout d'abord assez compliqué, car le partage des compétences entre le niveau central et les entités fédérées est toujours un peu imprécis, et donne lieu à un travail d'interprétation important. Certains trouvent aussi ce système coûteux par sa lourdeur : or une administration centralisée est probablement une machine aussi lourde et coûteuse que ne le sont ensemble les multiples administrations légères d'un Etat fédéral.

— Le fédéralisme renferme un risque d'incohérence entre les mesures fédérales et celles des entités membres. Certes, mais les individus lésés peuvent alors porter cette contradiction devant la Cour suprême ou la juridiction fédérale équivalente.

✂ — Le fédéralisme entraîne une surreprésentation des populations des régions les moins peuplées. En effet, les provinces fédérées ont toutes une représentation identique dans la Chambre fédérale, ce qui donne aux populations des provinces les moins peuplées un avantage que ne justifie pas la simple démographie. Mais c'est là l'essence même du fédéralisme, que de traiter sur un même pied les communautés membres, quelle que soit leur importance numérique.

— Le fédéralisme produit des inégalités entre les populations des différentes entités fédérées. Là aussi, c'est la nature même du système fédéral qui permettra aux organes locaux de régler à leur convenance un grand nombre de matières, donc d'aboutir à des règles de droit différentes. Mais, là encore, les citoyens peuvent obtenir que les grands principes de la Constitution et des lois fédérales ne soient pas violés.

— Le fédéralisme, pour certains, contiendrait un germe de désagrégation. Or l'examen de l'évolution des Etats à structure fédérale nous enseigne, au contraire, que le processus de fusion progressive des diverses populations en présence a été facilité par la souplesse de ce système de collaboration entre entités politiques autonomes, assises chacune sur une communauté naturelle homogène et forte. La naissance

de la nation a été facilitée, et non pas entravée, par exemple aux Etats-Unis, en U.R.S.S., en Yougoslavie, en Suisse, et même au Nigéria malgré les problèmes qu'il connaît, et, dans tous ces pays, la mentalité a progressivement évolué vers un renforcement de la conscience nationale et des institutions qui l'incarnent, au niveau central. Le mouvement qui a lieu est donc toujours l'inverse de celui d'une désagrégation.

Les avantages du fédéralisme

— Le fédéralisme répond à la diversité de la nation, car il prend en compte l'hétérogénéité du peuple au lieu de la nier comme le fait l'Etat jacobin, unitaire, centralisé. Ce faisant, il permet aux solidarités régionales, fondées sur des particularismes culturels de s'épanouir, d'engendrer des énergies sociales dont le libre déploiement favorisera le développement de la nation dans son ensemble.

— Le fédéralisme rapproche les citoyens du pouvoir car, pour les problèmes d'intérêt local, les décisions sont prises sur place, par des autorités sur lesquelles la population a une influence plus grande. Des élections tenues à une petite échelle donnent aussi plus de poids au vote de chaque électeur. Et l'adaptation des mesures prises aux besoins locaux est beaucoup plus aisée dans ce contexte. Enfin, la proximité des organes de prise des décisions favorise l'éveil des initiatives individuelles et collectives.

— Le fédéralisme diffuse le pouvoir en entraînant une multiplication des personnes qui, à un titre ou à un autre, participent à la gestion de la chose publique. Il est donc une excellente école de civisme et de formation aux responsabilités publiques. Il facilite ainsi le renouvellement des responsables en place et évite la constitution d'une classe dirigeante figée dans ses privilèges et sa propre vision des choses.

— Le fédéralisme permet aux populations minoritaires et aux courants d'idées peu répandus, d'exercer le pouvoir à un niveau ou à un autre, donc de se trouver désenclavés. En même temps, ce contact avec les exigences concrètes des

affaires publiques peut contribuer à atténuer en eux les revendications extrémistes.

— Le fédéralisme assouplit l'application des lois nationales, qui se trouvent souvent mises en œuvre, sur le plan local, par des autorités issues de la région concernée. Celles-ci pourront donc, dans une certaine mesure, corriger ce que ces mesures pourraient avoir d'incompatible avec les réalités locales.

— Le fédéralisme assure, à sa manière, une séparation des pouvoirs, car l'autorité centrale, arrêtée par la protection que constituent les provinces fédérées, ne pourra s'ériger en pouvoir absolu.

— Le fédéralisme est propice à l'expérimentation juridique et politique, certaines provinces fédérées pouvant effectuer chez elles des innovations constitutionnelles ou législatives susceptibles de se diffuser ensuite. Toutefois la barrière que constitue la Constitution fédérale s'opposera dans ce domaine à des excès mettant en danger la cohérence de l'ensemble.

X— Le fédéralisme rend l'Etat moins vulnérable que l'Etat unitaire, car il dispose de plusieurs centres moteurs, et non d'un seul : la disparition ou la paralysie éventuelle (lors d'une crise grave, ou d'une guerre) des organes fédéraux ne provoquerait pas l'effondrement de l'ensemble de la nation. Le relais serait, en effet, assuré naturellement par les autorités des provinces fédérées.

II — L'AUTONOMIE RÉGIONALE DANS CERTAINS ÉTATS UNITAIRES

Les techniques fédérales permettent de bâtir un Etat avant que n'existe la nation. Elles créent les conditions favorables à une coopération de plus en plus poussée entre les groupes socio-culturels en présence, tout en respectant les particularités qui constituent leur ciment et le fondement de leur dynamisme. Faisant l'addition de ces dynamismes régionaux en même temps qu'elle suscite le développement de l'interdépendance des provinces, la fédération favorise la prise de conscience nationale en profondeur. Au contraire, le carcan rigide de l'Etat jacobin, avec la centralisation des pouvoirs et des moyens qui l'accompagnent, du moins dans la tradition française, attise les rivalités régionales et s'oppose souvent à l'épanouissement du sentiment national : c'est notamment le cas en Afrique.

Mais le besoin de reconnaître une certaine autonomie régionale peut se faire sentir dans des circonstances inverses. En effet, dans certains Etats unitaires constitués, où le sens national est fermement établi, où le développement économique a satisfait nombre de besoins, les sacrifices consentis à l'Etat-nation, sur le plan de leur identité culturelle, par certaines populations à forte originalité, peuvent leur devenir pesants. Des revendications régionalistes échappant à la rationalité de l'Etat-nation peuvent alors se faire jour. Et il peut s'avérer bénéfique pour la cohérence de l'Etat-nation de reconnaître leur bien-fondé et de leur proposer un cadre institutionnel.

L'Europe occidentale fournit quelques exemples particulièrement nets d'une telle démarche. L'Italie est structurée en « régions » extrêmement décentralisées, très proches d'un statut d'entités fédérées. L'Espagne est en train de reconnaître à certaines de ses provinces une importante autonomie. La France vient de doter la Corse d'un statut particulier qui

lui octroie, au vu de ses caractères spécifiques, une décentralisation très poussée.

L'Afrique fournit, quant à elle, quelques exemples d'autonomie régionale localisée.

Les régions italiennes

La Constitution de la République italienne du 1^{er} janvier 1948 dispose dans son article 5 : *La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus ample décentralisation administrative ; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie et de la décentralisation.*

Et c'est bel et bien un statut d'autonomie que le titre cinq de la Constitution reconnaît aux dix-neuf régions qui partagent le pays ; il s'agit d'une autonomie intermédiaire entre la simple décentralisation administrative et le fédéralisme authentique, fruit d'un savant dosage entre les deux tendances. En réalité la Constitution distingue deux catégories de régions : les régions « à statut spécial » et les régions « ordinaires ».

* Les premières, au nombre de cinq, bénéficient par rapport aux secondes et en raison de leurs particularismes plus accusés d'une autonomie plus étendue. Leur statut sera élaboré par des lois particulières et variera région par région, selon les nécessités locales, alors que les régions « ordinaires », au nombre de quatorze reçoivent le statut de droit commun (avec un moindre degré d'autonomie) prévu par la Constitution elle-même.

Le régionalisme italien n'est donc pas un régionalisme uniforme, mais un régionalisme différencié, adapté aux réalités des diverses régions. Il permet par exemple à la Sicile de jouir de l'autonomie la plus poussée, faisant d'elle un quasi-Etat fédéré, situé à la périphérie de l'Etat unitaire, alors que les régions « ordinaires » bénéficient simplement d'une décentralisation extrêmement poussée.

Chaque région possède des organes propres, de deux types. D'abord un organe délibérant, appelé Conseil régional, élu au suffrage universel par les électeurs de la région. Il vote les lois et le budget de la région, et adopte les règlements nécessaires à l'application de certaines lois de la République, comme de ses lois propres. Le Conseil régional peut aussi faire des propositions de loi au parlement de la République. Il exerce la fonction législative dans les matières énumérées par la Constitution, ou le statut particulier de la région, mais dans la limite des principes fondamentaux fixés par les lois de l'Etat, et dans le respect de l'intérêt national et de celui des autres régions. Ces matières de compétence régionale sont pour l'essentiel les suivantes :

- organisation des offices et des organismes administratifs dépendant de la région ;
- délimitation des circonscriptions communales ;
- police locale urbaine et rurale ;
- foires et marchés ;
- bienfaisance publique et assistance sanitaire et hospitalière ;
- instruction artisanale et professionnelle et assistance scolaire ;
- urbanisme ;
- tourisme et industrie hôtelière ;
- transport d'intérêt régional ;
- routes et travaux publics d'intérêt régional ;
- mines ;
- chasse, pêche ;
- agriculture et forêts ;
- artisanat ;
- toute autre matière prévue par les lois constitutionnelles.

Cette liste est beaucoup plus étendue pour les régions « à statut spécial », qui jouissent d'une large autonomie. Elle comporte en outre les domaines suivants :

- Industrie
- Commerce
- Crédit, assurances, épargne

- Législation sociale
- Enseignement public
- Expropriation pour cause d'utilité publique
- Services publics d'intérêt régional
- Etc.

Puisque la région bénéficie de l'autonomie financière, le Conseil régional vote le budget régional. Celui-ci est alimenté à la fois par des ressources notamment fiscales, propres à la région, par le reversement d'une partie des ressources de l'Etat, et par d'éventuelles subventions que l'Etat peut accorder aux régions dont les problèmes de développement paraissent les plus exigeants. Telle est la situation pour les régions « ordinaires ». Les régions « à statut spécial » bénéficient, selon le cas, de ressources plus larges :

- le produit de certains impôts d'Etat, proportionnel à la fraction de ces impôts perçus sur leur territoire ;
- des impôts propres ;
- le produit d'emprunts effectués par la région ;
- des revenus du patrimoine de la région ;
- etc.

L'organe exécutif de la région est la « Junte », dont les membres sont élus par le Conseil régional en son sein, et qui est responsable devant lui. Son président, lui aussi élu par le Conseil, est le chef de l'exécutif et le représentant de la région ; il promulgue et met en application les lois et les règlements adoptés par le Conseil, et il dirige la mise en œuvre des fonctions administratives déléguées par l'Etat à la région en se conformant aux instructions du gouvernement central. Les autres membres de la Junte sont ses « assessors », chacun étant à la tête d'une branche de l'administration régionale. Les assessorats se rapprochent donc de petits ministères locaux.

Chaque région a un statut, établi et adopté par le Conseil régional puis approuvé par une loi de la République, qui fixe l'organisation intérieure de la région, l'exercice du droit d'initiative des lois et règlements ainsi que l'emploi, pour leur adoption, du référendum.

Un système de contrôle a été mis en place par la Constitu-

tion. Il s'inspire d'une double idée : accorder aussi largement que possible aux régions le droit de demander l'annulation des lois de l'Etat ou des autres régions qui empièteraient sur leur compétence, et permettre à l'Etat d'obtenir l'annulation des lois régionales qui, pour quelque motif que ce soit, seraient contraires à la Constitution.

Le contrôle des lois régionales s'opère de la manière suivante. Toute loi votée par le Conseil régional doit être communiquée au « commissaire du gouvernement » qui veille, dans la région, à l'exécution des fonctions administratives de l'Etat. Celui-ci la transmet au gouvernement de la République, qui dispose d'un délai de trente jours pour faire connaître son opposition à la promulgation de ce texte, faute de quoi, celui-ci pourra être promulgué et entrer en application. Si le Conseil régional passe outre à l'opposition du gouvernement et réadopte le même projet de loi, le gouvernement dispose d'un délai de quinze jours pour demander à la Cour constitutionnelle de le déclarer contraire à la Constitution, ou pour demander au parlement de le déclarer inopportun. La Cour constitutionnelle est donc amenée, à l'image de ce qui se passe dans un système fédéral, à être le régulateur de l'ensemble des relations entre l'Etat et les régions, mais elle est appelée dans ce rôle par le parlement dont l'appréciation est plus politique que juridique. Par ailleurs, divers types de contrôles existent qui permettent à l'Etat d'une part, aux administrés d'autre part de s'assurer que les mesures administratives régionales sont conformes au droit de la République et même, le cas échéant, qu'elles ne sont pas inopportunes. Ces contrôles, assez divers d'une région à l'autre, sont assez rigoureux et empêchent de parler de fédéralisme.

Plus généralement, le Président de la République peut, sur l'avis favorable d'une commission de députés et de sénateurs, décider la dissolution d'un Conseil régional ayant gravement violé la loi ou la Constitution, ou ayant refusé de remplacer (sur demande du gouvernement) la Junte et son président, qui auraient commis de telles violations.

Enfin la Constitution a mis en place, à un niveau inférieur

à celui des régions, des collectivités décentralisées d'un type beaucoup plus classique : la province et la commune. Elles constituent des circonscriptions décentralisées de l'Etat et de la région à la fois, mais ce sont les organes de cette dernière qui exercent sur elles le contrôle de tutelle.

Le système des régions italiennes, original par sa position à mi-chemin entre la décentralisation et le fédéralisme, original aussi par sa prise en compte des situations particulières de certaines régions, représente, on le voit, un sujet de réflexion intéressant pour les Etats africains.

L'Espagne et ses autonomies régionales

La Constitution espagnole du 29 décembre 1978 dispose dans son article 2 : *La Constitution repose sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, partie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie, et la solidarité entre elles toutes.*

C'est là reconnaître courageusement et à l'inverse de l'attitude que la tradition jacobine française a inculqué aux élites africaines, l'existence de plusieurs « nationalités » dans la nation, et les particularismes de certaines régions. Il s'agit bien de courage et de lucidité car pendant plusieurs décennies la dictature du général Franco avait reposé sur la négation de ces réalités et sur le mythe de l'unité et de l'homogénéité nationales, et avait tenté par la force militaire, administrative et judiciaire d'aboutir au nivellement de la nation. Mais la lutte contre son régime s'était pour l'essentiel enracinée dans les revendications régionalistes, et la jeune monarchie constitutionnelle se devait de répondre à ces dernières.

Le titre huit de la Constitution, « De l'organisation territoriale de l'Etat » prévoit l'existence de municipalités, de provinces et de « Communautés autonomes » jouissant de l'autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs. Si

municipalités et provinces, rapidement définies par le texte, apparaissent comme des collectivités locales décentralisées d'un type très classique, il n'en est pas de même pour ces « Communautés autonomes ». Sous cette forme en effet, des provinces voisines les unes des autres et dotées de « caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes », les territoires constitués d'une ou plusieurs îles, et les provinces « représentant une entité régionale historique » pourront « accéder à leur autogouvernement ». L'initiative de la formation d'une Communauté autonome appartient à toutes les délégations des provinces concernées, ou bien aux deux tiers des municipalités représentant au moins la moitié des électeurs de chaque province. Mais le parlement de Madrid, les « Cortès », pourra le cas échéant prendre une telle initiative, ou bien autoriser la constitution d'une Communauté autonome recouvrant une seule province ou des provinces sans caractéristiques historiques communes.

D'emblée, interdiction est faite à plusieurs Communautés autonomes de se fédérer entre elles, ce qui déséquilibrerait gravement l'Etat. Mais elles pourront passer entre elles des conventions pour la gestion de leurs services publics.

L'élaboration du statut de la Communauté peut emprunter des procédures différentes. Dans la procédure ordinaire elle est le fait d'une assemblée composée des membres des assemblées des provinces concernées, et des députés et sénateurs des mêmes provinces ; le projet est ensuite transmis aux « Cortès » (le parlement de l'Etat) qui l'adopte comme loi organique. La procédure spéciale qui, en pratique paraît réservée aux régions de la Catalogne, de la Galice et du Pays Basque, déjà dotées d'un statut de pré-autonomie, est plus démocratique car elle fait intervenir, à deux reprises, un référendum populaire.

Ces statuts, quels qu'ils soient, devront prévoir les institutions suivantes : une assemblée législative élue au suffrage universel et à la représentation proportionnelle (19), un Prési-

(19) Système électoral assurant une juste représentation des divers partis politiques en présence... mais ne dégagant pas forcément une majorité.

dent désigné par l'assemblée et aidé d'un gouvernement, l'un et l'autre étant responsables devant l'assemblée.

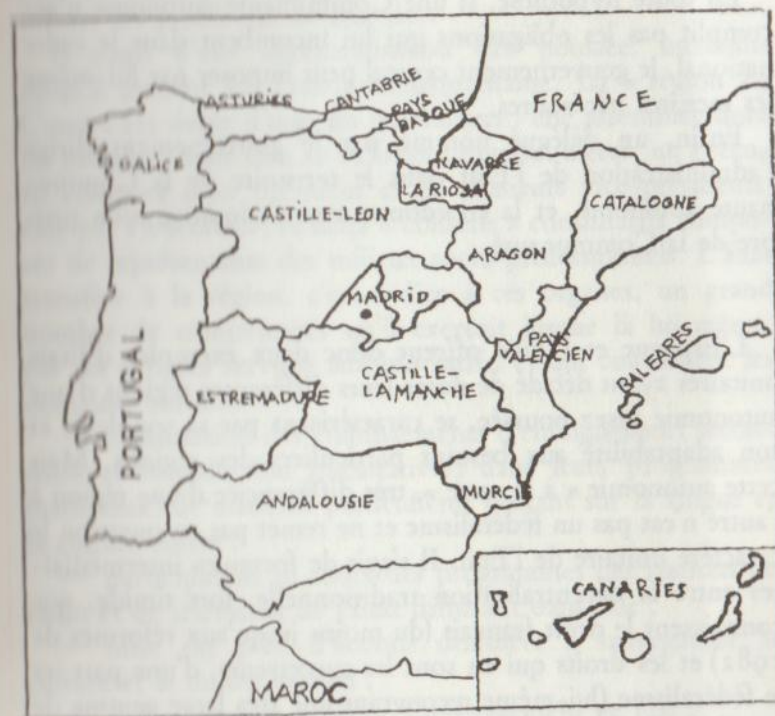
La répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes préserve leurs vocations respectives tout en laissant la porte ouverte à de nombreuses mesures d'adaptation tenant compte de la diversité des situations régionales. Concrètement, l'article 149-1 de la Constitution réserve à l'Etat la compétence exclusive dans trente-deux domaines fondamentaux qui sont précisément énumérés : on trouve dans cette liste toutes les matières qui, par leur nature, doivent dans un Etat unitaire se voir appliquer une seule et même politique. En même temps, l'article 148-1 dresse la liste des vingt-deux domaines réservés aux Communautés autonomes, parmi lesquelles certains revêtent une très grande importance : par exemple l'organisation des institutions de la Communauté, l'aménagement du territoire, le développement économique, etc.

Les matières ne figurant à aucune de ces listes relèvent de l'Etat tant que les Communautés n'ont pas décidé de se les arroger par insertion dans leur statut, ce qu'elles peuvent faire après un délai de cinq ans. De plus, les communautés peuvent, après l'expiration du même délai (auquel les trois « vieilles régions » ne sont pas tenues) modifier leur statut et élargir leurs compétences dans le cadre de celles de l'Etat : soit en se chargeant de l'exécution de certaines branches de la législation nationale, soit en édictant des lois spéciales. Enfin les « Cortès » eux-mêmes (le parlement de Madrid) pourront déléguer aux Communautés autonomes la compétence législative dans certaines matières d'Etat.

On le voit, ce système se caractérise par sa souplesse et ses larges possibilités d'adaptation selon les besoins des diverses régions.

En ce qui concerne les ressources, la Constitution est très vague, se bornant à indiquer que les Communautés autonomes disposeront soit d'impôts concédés par l'Etat, soit de surtaxes régionales sur les impôts d'Etat, soit encore d'impôts propres. Mais le principe de la libre détermination par les régions de la nature et du montant de leurs ressources est

Depuis mai 1983 les 17 « Communautés autonomes » prévues disposent de leurs organes de gouvernement et fonctionnent. Elles reçoivent progressivement, selon qu'il s'agit des régions suivant la « voie rapide » ou de celles suivant la « voie lente », les attributions prévues par leurs statuts d'autonomie respectifs. L'Espagne met ainsi sur pied une régionalisation qui est presque l'équivalent d'un système fédéral : elle en attend un renforcement de l'unité du pays par un apaisement des tensions ethniques que connaissait jusqu'alors l'Etat unitaire.



L'Espagne et ses 17 régions autonomes :
un fédéralisme qui ne dit pas son nom
(Source : Jeune Afrique n° 1163)

clairement posé. De plus, il est institué un fonds de compensation chargé d'assurer une certaine péréquation entre les régions prospères et les régions plus déshéritées.]

Le contrôle des activités des organes des Communautés autonomes doit s'exercer de trois manières différentes :

— par le tribunal constitutionnel, qui vérifie la conformité de leurs lois et règlements avec la Constitution ;

— par le gouvernement ayant pris l'avis du conseil d'Etat, qui contrôle les mesures d'exécution des lois de l'Etat, prises par la communauté ;

— par les tribunaux administratifs, qui contrôlent la légalité des lois et des règlements de la région.

En toute hypothèse, si une Communauté autonome n'accomplit pas les obligations qui lui incombent dans le cadre national, le gouvernement central peut imposer par lui-même les mesures nécessaires.

Enfin, un délégué nommé par le gouvernement dirige l'administration de l'Etat dans le territoire de la Communauté autonome, et la coordonne avec l'administration propre de la Communauté.

L'Espagne et l'Italie offrent donc deux exemples d'Etats unitaires ayant décidé de doter leurs différentes régions d'une autonomie assez poussée, se caractérisant par sa souplesse et son adaptabilité aux besoins particuliers des régions. Mais cette autonomie « à la carte », très différenciée d'une région à l'autre n'est pas un fédéralisme et ne remet pas en question le caractère unitaire de l'Etat. Il s'agit de formules intermédiaires entre la décentralisation traditionnelle, fort timide, que connaissent le droit français (du moins jusqu'aux réformes de 1982) et les droits qui en sont les successeurs, d'une part, et le fédéralisme (lui-même recouvrant une très large gamme de possibilités) d'autre part.

La France elle-même vient d'ailleurs, pour répondre au désir des populations de la Corse, d'emprunter une voie semblable, nouvelle pour elle.

Une innovation en France : le statut particulier de l'île de Corse

Jusqu'à la victoire électorale des socialistes aux élections de mai-juin 1981, l'obsession de l'*unité et indivisibilité de la République* avait toujours rendu inconcevable à ces princes qui nous gouvernent la reconnaissance des particularismes des diverses régions constituant la France. Les nouveaux gouvernants ont, eux, prêté l'oreille aux revendications d'autonomie de certaines de ces régions, et des lois de mars et juillet 1982 sont venues donner aux Corses les moyens de régler eux-mêmes les problèmes de leur île.

Il s'agit d'une décentralisation très poussée, inconnue jusqu'à présent en France métropolitaine. La « région de Corse » est dotée d'organes particuliers : une assemblée dont les membres sont élus au suffrage universel direct, un exécutif composé d'un président et de plusieurs vice-présidents, élus par l'assemblée, et deux « conseils » consultatifs composés de représentants des milieux socio-professionnels. L'Etat transfère à la région, c'est-à-dire à ces organes, un grand nombre de compétences qu'il exerçait jusque là lui-même, par ses propres services administratifs, et qui concernent les domaines suivants :

— organisation des établissements d'enseignement secondaire et introduction (facultatives) dans leurs programmes (nationaux) de matières particulières portant sur la langue et la culture corses ;

— participation au choix des programmes des stations de radio et de télévision de l'Etat diffusant dans l'île ;

— mise sur pied d'actions destinées à sauvegarder la culture et le milieu naturel ;

— élaboration du schéma d'aménagement de l'île ;

— rôle moteur principal en matière de développement agricole et industriel, d'équipement hydraulique, de construction de logements, d'amélioration des transports, de résorption du chômage, et de diversification des ressources énergétiques.

Simultanément, l'Etat transfère à la région de Corse les moyens matériels de faire face à d'aussi larges missions : certains impôts auparavant perçus par l'Etat vont désormais à la région, celle-ci peut aussi ajouter des taxes supplémentaires (qui lui reviennent) à des impôts d'Etat ou à des impôts des communes et départements de l'île, et l'Etat s'engage à verser annuellement des subventions budgétaires couvrant les activités dont il se décharge, et dont le montant sera discuté avec les organes régionaux.

✧ Transfert de compétences et transfert de ressources font donc bel et bien des organes élus de la région de Corse les responsables essentiels du développement de l'île et de son évolution dans l'ensemble français.

✧ L'Etat conserve néanmoins, au niveau de la région, un « commissaire de la République » : c'est lui qui dirige les services (déconcentrés) de l'Etat fonctionnant dans l'île (à côté des services administratifs propres de la région, donc décentralisés), et qui met en route, lorsqu'il l'estime nécessaire, la procédure prévue pour empêcher les organes régionaux de commettre des illégalités.

Deux expériences africaines d'autonomie régionale localisée

Deux Etats africains poursuivent depuis plusieurs années une expérience originale consistant à reconnaître une très large autonomie à l'une de leurs régions, considérée comme actuellement inapte à l'intégration dans l'Etat-nation, sans pour autant renoncer au principe de l'Etat unitaire. Il s'agit de la Tanzanie et du Soudan (20).

¶ La République unie de Tanzanie est née en 1964 de la

(20) G. CONAC, « le Rôle du fédéralisme dans l'évolution constitutionnelle des Etats d'Afrique noire », in *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Economica, Paris, 1979, pp. 270 à 275.

fusion du vaste Tanganyika et de la minuscule République insulaire de Zanzibar. La Constitution de 1975 évitait soigneusement de parler de fédération... mais reconnaissait à l'île de Zanzibar une autonomie plus large encore que celle qui caractérise habituellement les Etats membres d'une fédération. En fait, Zanzibar paraissait simplement « associée » au Tanganyika, tout en conservant une vie politique, voire économique, propre. ¶ La Constitution de 1977 est, certes, venue resserrer les liens entre la partie continentale et la partie insulaire de la République unie de Tanzanie, mais Zanzibar conserve des organes propres pour la gestion de ses affaires internes, ainsi qu'une représentation particulière dans les organes de la République.

La République du Soudan reconnaît, d'une manière un peu semblable, une assez large autonomie à sa région méridionale, qui avait revendiqué dès l'indépendance du pays, en 1957, une structure fédérale. ¶ La Constitution de 1973 dote la région du Sud d'organes propres : l'Assemblée régionale populaire, élue au suffrage universel, et le Conseil exécutif supérieur composé de ministres régionaux et d'un président, nommés et relevés de leurs fonctions par le Président de la République sur proposition de l'Assemblée régionale populaire. Ces organes régionaux adoptent pour la région Sud des textes législatifs et réglementaires dans toutes les matières qui ne sont pas attribuées par la Constitution aux organes de l'Etat. La région Nord, quant à elle, relève directement, et pour toutes les matières, du pouvoir central.

Cette structure administrative déséquilibrée, sorte de fédéralisme asymétrique, permet à la région méridionale, très pauvre et archaïque, de se préserver d'une domination trop directe par un Nord plus vaste et plus actif. Le pays peut ainsi maintenir une certaine unité, qu'une solution plus centralisatrice aurait fait voler en éclats.]

On le constate, une multiplicité de solutions institutionnelles sont envisageables, et fonctionnent déjà à travers le monde, qui permettent de concilier la diversité et l'hétérogénéité d'un peuple avec la volonté d'intégrer ses diverses

composantes dans une structure étatique commune favorisant l'affermissement progressif de la nation. Rejetant les illusions jacobines qui paralysent leur volonté de progrès en suscitant chez tous des attitudes négatives face à l'Etat, les Etats africains devraient pouvoir trouver sur ces pistes les facteurs de réconciliation intérieure dont ils ont un si urgent besoin.

POUR POURSUIVRE LA RÉFLEXION...

- BARROCH (Paul), *Révolution industrielle et sous-développement*.
Editions Mouton, Paris, 1974.
- BARTHALAY (Bernard), *Le Fédéralisme*.
P.U.F., « Que sais-je ? », n° 1953.
- BENOT (Yves), *Indépendances africaines, idéologies et réalités*.
Editions Maspéro, Paris, 1975.
- CHANTEBOUT (Bernard): *Droit constitutionnel et Science politique*.
Editions A. Colin. Collection « U », 1982.
- COHAC (Gérard) et autres, *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*.
Editions Economica, Paris, 1979.
- DEBBASCH, DAUDET, PONTIER, et RICCI, *Lexique des termes politiques*.
Daloz éditeur, Paris, 1978.
- DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique noire*.
P.U.F., « Que sais-je ? », n° 549.
- DIA (Mamadou), *Islam, sociétés africaines et culture industrielle*.
Nouvelles Editions africaines, Dakar, 1975.
- LAVROFF (Dimitri-Georges), *Les Partis politiques en Afrique noire*.
P.U.F., « Que sais-je ? », n° 1380.
- MATHIAS (G.) et SALAMA (P.): *L'Etat sur-développé*.
Maspéro, Paris, 1982.
- PACTET (Pierre), *Droit constitutionnel et institutions politiques*.
Editions Masson, Paris, 1983.
- PAMBOU-TCHIVOUNDA (Guillaume): *Essai sur l'Etat post-colonial africain*.
Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1983.

- Revue *Pouvoirs* n° 25 : *Les Pouvoirs africains*. P.U.F., 1983.
 Revue *Tiers-Monde*, Tome XXIV, n° 93, janvier-mars
 1983 : *Le Rôle de l'Etat dans le Tiers-Monde*. P.U.F.
 SYLLA (Lanciné), *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*.
 Presses de la Fondation nationale des sciences poli-
 tiques, Paris, 1977.
 TEVOEDJRE (Albert) : *La pauvreté, richesse des nations*.
 Les Editions ouvrières, Paris, 1978.
 THIAM (D.) : *Le Fédéralisme africain : ses principes et ses règles*.
 Editions Présence Africaine, Paris, 1972.
 YAMEOGO (H.) : *Pour l'instauration d'un pouvoir régional*.
 Publications *Le Démocrate*, Bobo-Doulasso (Haute-
 Volta), 1978.

Table

Préface	7
Introduction	15
1. Petit lexique politique et constitutionnel	23
Nation	23
Etat	24
Constitution	37
Souveraineté	39
Politique	39
Idéologie	40
Démocratie	43
Dictature	44
Capitalisme	44
Socialisme	46
Autogestion	48
Jacobinisme	48
Régionalisme	50
Laïcité	51
Légalité-Légitimité	51
Multipartisme-Parti unique	52
Pouvoir législatif	54
Pouvoir exécutif-pouvoir réglementaire	55
Régime parlementaire	56
Régime présidentiel	57
Présidentialisme négro-africain	58
Impérialisme	59
Néo-colonialisme	60
2. L'Etat africain, moteur du développement ou facteur de régression ?	63
Une centralisation artificiellement transplantée	66
L'Afrique officielle et l'Afrique réelle, un couple bien désuni	73
L'Etat-nation face aux solidarités ethniques	82

3. Régionalisation ou fédéralisme : les voies d'une libération des énergies africaines ?	91
Transférer aux solidarités régionales la substance même de l'Etat	91
Prise en main par les communautés naturelles de leurs propres affaires	99
4. Réponses aux objections les plus fréquentes	111
Risque d'éclatement du cadre national	117
L'Etat-nation est déjà en place	118
La lutte anti-impérialiste est prioritaire	121
Il n'y a pas « autocolonisation »	125
Le fédéralisme doit s'implanter au niveau international ..	128
L'Etat africain ne remplit-il pas sa fonction politique ? ..	132
C'est le colonisateur qui a morcelé l'Afrique	138
L'Unité nationale naîtra de la lutte anti-impérialiste	141
5. Les nations hétérogènes : quelques Etats régionalisés ou fédéraux	147
I — <i>Quelques exemples de fédéralisme</i>	148
Les Etats-Unis d'Amérique	148
La Yougoslavie	152
La Suisse	159
Le Nigeria	164
Avantages et inconvénients du fédéralisme	169
II — <i>L'autonomie régionale dans certains Etats unitaires</i> ..	175
Les régions italiennes	176
L'Espagne et ses autonomies régionales	180
Une innovation en France : Le statut particulier de la Corse	185
Deux expériences africaines d'autonomie régionale localisée	186