

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1983

25

les pouvoirs africains

- | | |
|-----------------------|--|
| j.-f. médard | spécificité |
| j.-f. bayart | les sociétés face à l'état |
| m. a. glélé | cultures, religions, idéologies |
| c. coquery-vidrovitch | chefferie et tribalisme |
| p. f. gonidec | esquisse d'une typologie |
| ph. decraene | les partis |
| j.-l. seurin | les régimes militaires |
| j.-c. gautron | l'administration |
| g. conac | le chef d'état |
| r. lemarchand | quelles indépendances ? |

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli,
Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg,

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Périodiques
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1983 France **206 F** Etranger **265 F**

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

25

Les pouvoirs africains

Jean-François MÉDARD. — La spécificité des pouvoirs africains..	5
Jean-François BAYART. — Les sociétés africaines face à l'Etat...	23
Maurice A. GLÉLÉ. — Cultures, religions et idéologies.....	41
Catherine COQUERY-VIDROVITCH. — A propos des racines historiques du pouvoir : « Chefferie » et « Tribalisme ».....	51
P. F. GONIDEC. — Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains	63
Philippe DECHRAENE. — Eléments de réflexion sur les partis poli- tiques africains	79
Jean-Louis SEURIN. — Les régimes militaires	89
Jean-Claude GAUTRON. — L'administration	107
Gérard CONAC. — Portrait du chef d'Etat.....	121
René LEMARCHAND. — Quelles indépendances ?	131

JOURNAL

Alain BROUILLET. — L'informatique parlementaire en France....	149
Daniel COLARD. — Le renouveau des clubs politiques après l'alternance du 10 mai	157
Pouvoirs-biblio	148-180
Chronique de l'opinion politique : Fonctionnement des institutions et méfiance des citoyens aux Etats-Unis, Marie-France TOINET	171
Chronique constitutionnelle française (16 octobre 1982 - 15 janvier 1983), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL.....	181

 ERRATUM — POUVOIRS 24 : LE MAIRE

Le titre de l'article de Philippe Garraud était celui mentionné au sommaire « Le recrutement des maires en milieu urbain : esquisse de typologie » et non « ... esquisse et typologie », imprimé par erreur p. 29.

ISBN 2 13 037446 8
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1983, avril

© Presses Universitaires de France, 1983
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Les pouvoirs africains

Peut-on appliquer aux pouvoirs africains les grilles d'interprétation familières aux politistes occidentaux ? Dans l'espace ouvert entre le sud du Sahara et les marches australes du pouvoir blanc la diversité des sociétés, des forces politiques et des institutions, paraît telle que le recours aux notions de régime présidentiel et de régime parlementaire, de pouvoir civil et de pouvoir militaire, de parti unique et de multipartisme, de libéralisme et de socialisme, de réforme et de révolution... apparaît comme sécurisant et susceptible d'apporter une compréhension au moins élémentaire. Mais en même temps comment ne pas sentir qu'il faut faire place au passé avec ses cultures, ses religions, l'empreinte de la colonisation, et aussi au tribalisme, au phénomène des chefferies ? Là encore d'ailleurs quelle est la part des stéréotypes, des représentations reçues, des concepts européo-centristes ?

L'ambition de ce numéro est d'aider à dépasser les apriorismes. Il souligne, semble-t-il, à travers des études aux inspirations opposées, voire contradictoires, la spécificité des pouvoirs africains et leur irréductibilité aux simplifications occidentales. Même si des concepts, ou des institutions, étrangers, paraissent étayer les façades, derrière eux ou contre eux, la vitalité des sociétés africaines éclate, le poids du sous-développement bouleverse les structures juridiques. Quelque chose de nouveau, d'original, n'est-il pas en train de prendre forme, une histoire qui avance sans mettre ses pas dans ceux des sociétés occidentales ?

La question est posée à laquelle seul le temps donnera la réponse. Et peut-être s'apercevra-t-on alors que les Africains n'ont été maîtres de leur histoire que dans les étroites limites qui s'imposent à tous les hommes. Ce n'est pas négligeable : les peuples n'expriment-ils pas leur génie à travers des variations sur des thèmes universels ?

Philippe ARDANT

Gérard CONAC

LES POUVOIRS AFRICAINS SONT ÉTUDIÉS PAR

- Jean-François BAYART, chargé de recherches au CNRS (Centre d'Etudes et de Recherches internationales, FNSP), cofondateur de la revue *Politique africaine*.
- Gérard CONAC, professeur à l'Université de Paris I, ancien directeur du département de Science politique de la Sorbonne. Dirige les collections « Politique comparée » et « La vie du droit en Afrique » (Economica).
- Catherine COQUERY-VIDROVITCH, ENS (Sèvres), agrégée de l'Université, professeur à Paris VII, codirecteur du Laboratoire « Afrique, Tiers Monde — histoire et comportements ». *La découverte de l'Afrique*, Paris, Julliard, 1965 (réédition 1971), *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, Nouvelle Clio, 2^e éd., 1983 (en collaboration avec H. MONIOT).
- Philippe DECREAENE (1930), éditorialiste - chef de la rubrique africaine au « Monde », professeur à l'IEP de Paris, consultant au Centre d'Analyses et de Prévision (CAP) du ministère des Relations extérieures. Auteur d'une demi-douzaine d'ouvrages sur l'Afrique noire.
- Jean-Claude GAUTRON, directeur de l'UER de Droit public et de Science politique à l'Université de Bordeaux I.
- Maurice AHANZHANZO GLÉLÉ (1934, Bénin), agrégé des Facultés de Droit, fonctionnaire international, enseigne à Paris I et se consacre à l'étude et à la promotion des cultures africaines. *Le Dan-xomé, du pouvoir adjer à la nation fon*, 1965. *Religion, culture et politique en Afrique noire*, 1981.
- P. F. GONIDEC, professeur à Paris I, directeur du Centre d'Etudes juridiques et politiques du Tiers Monde, président de l'Association française pour l'étude du Tiers Monde, *Les systèmes politiques africains* (2^e éd., 1976). *L'Etat africain* (2^e éd., sous presse), dirige l'*Annuaire du Tiers Monde*.
- René LEMARCHAND, professeur de Sciences politiques à l'Université de Floride (Gainesville), *Political Awakening in the Former Belgian Congo* (University of California Press, 1964) ; *Rwanda and Burundi* (Praeger & Pall Mall, 1970) ; *African Kingships in Perspective* (Frank Cass éd., 1977) ; *American Policy in Southern Africa : The Stakes and the Stance* (The University Press of America, 1980).
- Jean-François MÉDARD, directeur du CREDU à Nairobi, professeur de Science politique en détachement de l'IEP de Bordeaux.
- Jean-Louis SEURIN, agrégé de droit public, ancien professeur à l'Université de Dakar. Enseigne à Bordeaux I et à Paris I les systèmes politiques comparés. Codirecteur du Centre d'Analyse politique comparée.

JEAN-FRANÇOIS MÉDARD

*La spécificité
des pouvoirs africains⁽¹⁾*

Peut-on parler d'une spécificité des pouvoirs africains ? Avant de répondre à la question qui nous est ainsi posée, il importe, par certaines considérations d'ordre épistémologique et méthodologique, d'en préciser le sens et la portée. Nous espérons éviter ainsi certains pièges.

Il ne s'agit pas de transposer ici, dans le domaine politique, le débat général sur la négritude, débat plus philosophique et idéologique que sociologique. Notre propos se veut sociologique (2). Nous récusons une démarche essentialiste et intemporelle pour adopter un point de vue comparatif et donc relativiste. En observant les systèmes politiques d'Afrique tropicale, on ne peut manquer d'être frappé par la profonde parenté qui les rapproche, en contraste avec ceux qui nous sont plus familiers ; mais cela ne signifie pas qu'ils soient d'une nature différente. On y retrouve en effet tous les ingrédients de la politique que nous connaissons. En fait, cette politique est à la fois différente et identique ; elle est la même chose et elle n'est pas la même chose et il est aussi faux de penser que c'est comme chez nous que de dire que c'est radicalement autre : une telle attitude correspond à refuser toute comparaison véritable.

Aussi mieux vaut poser le problème en termes d'originalité plutôt que de spécificité. Or, il n'y a pas d'originalité en soi, mais toujours par rapport à quelque chose. Ce peut être par rapport aux systèmes

(1) Nous n'envisageons ici que l'Afrique tropicale, à l'exclusion de l'Afrique du Nord et de l'Afrique du Sud. Nous centrons notre analyse sur les systèmes politiques africains plutôt que sur « les pouvoirs africains ».

(2) Ce qui ne veut pas dire que nous ayons la naïveté de croire que la réflexion sociologique puisse être radicalement coupée de l'idéologie.

politiques modernes (d'Ouest ou d'Est) ou par rapport aux systèmes politiques des autres ensembles du Tiers Monde, ou encore par rapport aux systèmes politiques traditionnels de l'Afrique.

Au risque d'encourir le reproche galvaudé d'ethnocentrisme, c'est au premier genre de comparaison auquel nous procéderons car il nous semble prioritaire. Après tout, c'est par rapport aux systèmes politiques modernes que se situent expressément les leaders politiques africains quand tous, sans exception, ils se réclament de l'Etat et de la construction nationale. Il nous paraît donc légitime de comparer le discours de référence et la réalité. Dans un deuxième temps la comparaison avec les autres ensembles du Tiers Monde (Amérique du Sud, centrale, Pays arabes, Asie) serait indispensable. Enfin, une comparaison avec les systèmes politiques traditionnels du continent se heurte à la discontinuité historique en même temps qu'à l'extrême variété de ces systèmes.

La question de l'originalité du pouvoir en Afrique tropicale suppose au préalable qu'on s'accorde sur la pertinence du découpage d'un ensemble socioculturel africain. Inversement, si l'on isole un tel ensemble c'est bien parce que l'on suppose qu'il a des traits originaux. Dans la mesure où lorsqu'on parle d'Afrique tropicale on ne se réfère pas à une société concrète, comme lorsqu'on se réfère à un pays africain particulier, le problème se pose effectivement. La référence à l'Afrique tropicale en tant qu'unité de comparaison ne va pas de soi. Elle doit être justifiée.

A un premier stade, on peut, pour justifier ce découpage, se référer à une culture africaine commune ; mais on risque de retomber dans les pièges de la négritude et de l'Africanité. On peut, il est vrai, remarquer un fonds culturel commun. Au-delà de l'extrême variété des formes d'organisation sociopolitique, on observe un substrat commun de croyances religieuses, d'organisation familiale et économique. L'organisation familiale, quelles que soient ses modalités, jouait un rôle décisif dans l'organisation sociale globale traditionnelle, même lorsqu'on se trouvait en présence d'un système étatique. Mais ceci ne peut suffire à justifier notre démarche sur le plan de l'analyse politique, d'autant plus que les systèmes politiques précoloniaux étaient fort divers. Ces traits culturels, même s'ils survivent encore de nos jours et ont des incidences politiques observables, ne constituent qu'un aspect de la réalité.

Si originalité d'un ensemble africain il y a, elle est moins liée à une culture commune, isolable et close, qu'à l'interaction historique entre ces sociétés africaines, avec leur fonds culturel commun et leur diversité culturelle, et le monde occidental. C'est la référence à

l'histoire commune de l'Afrique tropicale qui fonde la pertinence d'un ensemble africain plus que le découpage géographique d'un continent. L'histoire de l'Afrique s'insère dans une histoire de l'humanité qui est devenue de plus en plus mondiale. Cette histoire mondiale a été marquée par l'émergence de l'Occident et de la domination qu'il a réussi un temps à établir sur l'ensemble de la planète. L'Afrique contemporaine résulte de l'interaction au cours de siècles entre elle-même et le monde occidental. Elle ne peut être considérée ni isolément ni uniquement comme un sous-produit de la domination dont elle a été l'objet. Cette histoire commune à l'Afrique dans sa relation avec le monde extérieur permet à la fois de la rapprocher et de la différencier d'autres ensembles continentaux qui ont subi la même domination, mais avec des modalités, des degrés, et à des périodes historiques différentes. Aussi faut-il réintégrer l'histoire dans la démarche comparative : celle-ci doit être socio-historique. De ce point de vue le découpage spatio-temporel d'un ensemble socioculturel africain nous paraît légitime. Ce découpage spatio-temporel repose sur des frontières socioculturelles imprécises. La précision des frontières politiques ne doit pas faire illusion. Nous sommes en présence d'intersections d'ensembles (par ex. : l'influence arabe sur l'Afrique de l'Est) qui déterminent des zones mixtes et intermédiaires. Aussi devons-nous nous contenter d'approximations. Il faut alors chercher à rendre compte de la singularité, notamment politique de l'Afrique tropicale. Lorsqu'on aborde l'étude du Tiers Monde, on doit tenir compte de sa diversité et pas seulement de son unité (3).

Afin de cerner l'originalité du pouvoir politique en Afrique tropicale on peut, dans un premier temps, caractériser l'Etat en Afrique comme un Etat sous-développé. Ceci revient à situer négativement l'Etat en Afrique par rapport à ce qu'il n'est pas : un Etat développé et moderne. Cela nous apprend sur son mal fonctionnement mais ne nous éclaire pas sur la logique de son fonctionnement. C'est le concept de pouvoir néo-patrimonial qui nous semble le plus à même de rendre compte de cette logique (4).

(3) Yves LACOSTE, *Unité et diversité du Tiers Monde*, Paris, Maspero, 1980.

(4) La présente analyse se situe dans le prolongement de : Jean-François MÉDARD, L'Etat sous-développé au Cameroun, *Année africaine*, 1977, 1979, et *The Underdeveloped State in Tropical Africa : political clientelism or neo-patrimonialism ?*, in Christopher CLAPHAM, *Private patronage and public power : political clientelism in the Modern State*, London, Frances Pinter Ltd., 1982, adaptation française publiée dans *Travaux et Documents*, Bordeaux, CEAN, 1982.

I — L'ÉTAT AFRICAIN : UN ÉTAT SOUS-DÉVELOPPÉ

Nous avons adopté l'expression d'Etat sous-développé délibérément, malgré sa tonalité péjorative, pour les raisons suivantes. Le recours aux euphémismes du genre « Etat en voie de développement » a sans doute sa place dans les réunions internationales, mais pas dans les sciences sociales. Nous considérons que le sous-développement est une réalité globale, multidimensionnelle, qui connaît, entre autres, une expression politique. On peut donc parler de sous-développement politique (5) comme on parle de sous-développement économique. Une telle analyse implique la prise en considération d'une certaine pathologie politique avec tout ce que cela risque de charrier comme présupposés sur la normalité politique. L'Etat développé, norme de référence de l'Etat sous-développé, se caractérise seulement pour nous par son efficacité et par sa puissance, sans commune mesure avec les systèmes politiques qui l'ont précédé ; mais ce n'est pas parce qu'il est plus puissant qu'il est meilleur.

Cette expression d'Etat sous-développé évoque donc en premier lieu le mal fonctionnement de ce type d'Etat (6) ; c'est le syndrome de « l'Etat mou » souligné en premier par Gunnar Myrdal (7).

« L'Etat mou » peut être illustré par un certain nombre de traits caractéristiques de son mal fonctionnement : l'instabilité, l'inefficacité de la gestion publique, la violence et la dépendance.

A) *L'instabilité*

La fréquence des coups et tentatives de coups d'Etat dans la plus grande partie des Etats africains est le signe d'une instabilité chronique. A un extrême on remarque les Etats en voie de décomposition plus ou moins permanente qui, n'en finissant pas de mourir, trouvent une sorte de stabilité dans l'instabilité. Pensons au Tchad, à l'Ouganda. D'autres Etats font face à la guerre civile comme le Mozambique, l'Angola, l'Ethiopie. Certains semblent depuis longtemps au bord de l'effondrement, comme le Zaïre. A l'autre extrême les Etats stables en apparence, mais en réalité bien fragiles : ce sont les régimes qui ont réussi à durer depuis l'indépendance des années

(5) Gerald HEEGER, *The politics of Underdevelopment*, London, Macmillan, 1974.

(6) Sur les causes du mal fonctionnement de l'Etat sous-développé, cf. J.-F. MÉDARD, *The Underdeveloped state in Tropical Africa*, op. cit., *infra*.

(7) Gunnar MYRDAL, L'Etat mou dans les pays sous-développés. *Revue Tiers Monde*, X, janvier-mars 1969.

soixante comme le Sénégal, la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, la Tanzanie et le Kenya. Mais la stabilité relative qu'ils connaissent est d'une nature beaucoup plus personnelle qu'institutionnelle, encore que certains d'entre eux semblent avoir réussi le passage difficile du témoin (Sénégal, Cameroun). Au Kenya, la succession de Kenyatta s'est effectuée de façon conforme à la Constitution. Mais le processus de succession a été beaucoup plus complexe qu'il ne paraît à première vue. La tentative de coup d'Etat du 1^{er} août 1982 a mis à jour la fragilité du système. L'exemple du Sénégal et du Cameroun montre que la succession doit être soigneusement préparée par le Président. Ces derniers, généralement, y répugnent, trouvant une partie de leur assise dans le « moi ou le chaos ».

Mais il faudrait distinguer plusieurs niveaux de stabilité. La stabilité de la communauté politique est la plus fondamentale. Le caractère artificiel des frontières des Etats africains a été maintes fois souligné. Le partage de l'Afrique par les puissances coloniales a coupé au travers des peuples, regroupant par la force des populations hétérogènes. La grande majorité des pays sont traversés de conflits ethniques et régionaux qui, dans certains cas, mettent en cause la survie même de l'entité politique. La conscience nationale paraît bien faible et seconde par rapport aux solidarités ethniques ; elle semble ne s'exprimer que lors des compétitions internationales de football. Pourtant ces frontières ont jusqu'à présent relativement bien tenu : malgré certaines velléités de partition au Tchad, les acteurs politiques continuent à se référer, dans leur comportement, à l'unité du Tchad. La menace d'éclatement semble provenir d'abord de Khadafi qui occupe depuis longtemps la bande d'Aouzou. Le principe du respect des frontières coloniales, un des fondements de la charte de l'OUA, a été relativement bien respecté jusqu'à présent. Mais qu'en sera-t-il de l'avenir lorsque l'aspirant président de l'OUA lui-même le met en cause ? La peur du chaos retiendra-t-elle plus longtemps les responsables politiques ? Quoi qu'il en soit l'instabilité de la communauté politique est l'un des facteurs premiers de l'instabilité du pouvoir et des régimes politiques.

Mieux vaut d'ailleurs parler d'instabilité des autorités que des régimes politiques. La distinction entre les régimes civils et militaires est importante mais n'est pas essentielle en Afrique. Les régimes formellement démocratiques ne sont pas toujours très éloignés de ceux qui ne le sont pas. Certains régimes militaires sont plus libéraux que bien des régimes civils. Le changement de pouvoir en Afrique correspond beaucoup plus à une redistribution des cartes entre les diverses factions de la classe dirigeante et des élites politiques,

bureaucratiques et militaires, qu'à des changements radicaux dans la distribution du pouvoir et dans les règles du jeu politique. Au-delà de l'instabilité du pouvoir apparaît la permanence de ce qu'on peut souvent appeler une bourgeoisie d'Etat.

B) *L'inefficacité de la gestion publique*

Même dans le cas le plus favorable, lorsqu'on se trouve en présence d'un pouvoir relativement stable, ce pouvoir se révèle largement impuissant à réaliser les objectifs qu'il se fixe à cause de l'inefficacité de son administration. Et lorsqu'il parvient à réaliser ces objectifs c'est au prix d'un gaspillage effrayant. Cette inefficacité de la gestion publique est due en large partie, mais non exclusivement, à la corruption politico-administrative (8).

La corruption n'est évidemment pas un privilège exclusif de l'Afrique ou des pays sous-développés. On l'observe partout. Mais ce n'est pas parce que son étude est curieusement négligée dans la science politique lorsqu'il s'agit de nos pays, qu'on doit, en réaction, penser que la corruption est en France un phénomène du même ordre : on peut vivre en France sans en faire l'expérience personnelle : ce n'est pas le cas en Afrique où elle est généralisée et atteint l'ensemble des services publics et des administrations. Il existe bien entendu des différences entre les pays africains : la corruption au Nigeria et encore plus au Zaïre atteint des sommets qu'on croit inégalables ; inversement, elle semble assez réduite au Malawi dans l'administration.

Cette corruption est d'autant plus importante, qu'à la corruption financière liée au développement de l'économie monétaire, se combinent des formes de corruption qui trouvent leur origine dans des solidarités plus ou moins traditionnelles. Le loyalisme premier à l'égard de la famille engendre un népotisme qui imprègne l'administration. Le tribalisme prolonge le népotisme au profit des solidarités ethniques. Le clientélisme, type de solidarité interpersonnelle reposant sur l'échange entre personnes contrôlant des ressources inégales, est partout roi. Il ne s'agit pas de corruption au sens strict. La notion de corruption suppose en effet l'existence de normes publiques qui se différencient des normes privées. Ce qui est corruption du point de vue de normes publiques d'importation occidentale ne l'est pas du point de vue de la culture traditionnelle. En fait, on se trouve en présence de conflits de normes à l'intérieur d'une société aux

(8) Sur la corruption politico-administrative en Afrique, cf. : Monday U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic corruption in Sub-Sahara Africa*, University Press of America, Washington, 1979.

normes mouvantes et contradictoires : le fonctionnement du système politico-administratif est perturbé par rapport à la finalité qu'il se donne. Quand les emplois sont distribués en fonction de considérations particularistes on ne s'étonne pas qu'il soit difficile de faire exercer un travail quelconque dans une administration. Il est vrai que si la finalité d'une administration est de donner des emplois plus que d'exécuter les tâches pour lesquelles elle a été créée, il n'est pas surprenant que trop souvent les écoles ne produisent qu'un simulacre d'enseignement ou qu'on hésite à aller à l'hôpital pour se faire soigner.

Enfin, cette corruption n'a pas la même signification selon qu'il s'agisse d'une « corruption de survie » ou d'une « corruption de profit ». Dans le premier cas, le fonctionnaire, policier ou militaire, n'étant pas payé, est obligé de rançonner la population pour survivre : il vit sur le pays. Dans le second cas, le fonctionnaire profite de sa position pour s'enrichir. Dans l'un ou l'autre cas, la gestion publique s'en ressent.

L'exemple de la crise généralisée des entreprises publiques en Afrique est significatif à cet égard. Les entreprises publiques jouent un rôle considérable dans la politique de développement, ceci indépendamment de l'idéologie du régime. Or, dans tous les pays d'Afrique on observe une crise des entreprises publiques qui servent notamment de vache à lait à leurs dirigeants ; d'où un déficit chronique. C'est vrai dans les pays capitalistes comme la Côte-d'Ivoire et dans les pays socialistes comme le Congo et la Tanzanie. Dans ce dernier cas, cela conduit à mettre en question la possibilité même d'existence d'un régime socialiste en Afrique, car on imagine mal un pays socialiste sans nationalisation des moyens de production. Certes, il est de bon ton chez les libéraux de mettre en cause la gestion de toute entreprise publique, mais ici le problème est d'un autre ordre de grandeur. Les entreprises soviétiques malgré leur faible productivité et leur corruption reconnue sont très efficaces pour la production d'armement. L'accumulation publique du capital que l'URSS a réussi à mener à bien n'aurait pas été possible avec le mode de gestion qu'on observe en Afrique.

A la limite, dans le cas des régimes prétoriens, violence et corruption fusionnent.

C) *La violence*

Ici encore, la violence n'est pas le monopole du continent africain. Il n'y a pas de politique sans violence. Et quand la violence ouverte n'apparaît pas c'est parce que les normes sociales ont été

bien intériorisées. La répression psychologique peut se substituer à la répression physique et la violence symbolique à la coercition. Ceci dit, si l'on pousse trop loin le paradoxe en recourant aux notions de violence structurelle, ou symbolique, l'opposition entre guerre et paix finit par s'estomper. Or, il existe des différences importantes entre les régimes du point de vue de la violence. Celle-ci ne peut jamais être supprimée, mais elle peut être plus ou moins canalisée, maîtrisée, contrôlée comme dans les démocraties libérales, ou systématisée comme dans les régimes totalitaires. En Afrique, la violence est plutôt de nature anarchique.

Ce règne de la violence se remarque d'abord par la rareté des régimes tant soit peu démocratiques ou libéraux et l'abondance corrélative des dictatures civiles et militaires. La dévolution du pouvoir se fait, nous l'avons dit, rarement de façon pacifique et constitutionnelle. L'exercice du pouvoir est marqué par l'arbitraire, le non respect du droit, la violation des droits de l'homme. Ceci est évident dans les pays les plus despotiques ou dans ceux où l'anarchie le dispute au despotisme (Ouganda) : là, le pouvoir est véritablement au bout du fusil, mais il n'est plus que cela. C'est le règne des grandes compagnies qui met le pays en coupe réglée.

Mais même lorsque la violence n'est pas totalement sans frein, comme dans les pays qui fonctionnent à peu près, on ne peut manquer d'être frappé par sa présence sournoise. Ainsi au Kenya, le pouvoir suprême n'a pas hésité à plusieurs reprises, en dernier recours il est vrai, à recourir à l'assassinat politique (Tom Mboya, Kariuki). La compétition politique électorale entre factions n'exclut pas non plus le recours à des tueurs. Dans la société civile, le degré de violence est tel que la violence étatique est impuissante à le contrôler. Dans un pays discret comme le Cameroun, la violence publique est relativement efficace. La police est sans doute une des administrations qui fonctionne le mieux si l'on en juge par les résultats. Elle fait régner l'ordre public. Mais c'est aux dépens du respect des libertés individuelles. La torture et les camps de concentration sont institutionnalisés. Seulement la violence est gérée d'une façon suffisamment habile pour qu'on ne la remarque pas trop. Pourtant l'autoritarisme des Etats ne constitue pas en soi une solution aux problèmes qui l'assaillent.

Ce qui frappe en effet ce n'est pas seulement l'étendue de cette violence mais son impuissance. La violence est ici davantage un signe de faiblesse que de force comme dans les régimes totalitaires ; elle est un signe d'incapacité politique plus qu'un instrument d'action politique. Le recours à l'autoritarisme a pourtant été justifié par la nécessité de l'efficacité politique. On a remplacé les régimes à plu-

sieurs partis par des régimes à parti unique sous prétexte que ces derniers étaient les seuls à pouvoir poursuivre une politique de développement et réaliser l'unité nationale. Les dictatures militaires entrèrent en scène à leur tour, prétendant balayer la corruption des régimes civils : ils n'ont pas mieux réussi que ceux qu'ils ont remplacé. D'où quelques tentatives pour civiliser les régimes militaires et plus rarement pour revenir à un régime démocratique. Cette faiblesse structurelle des systèmes politiques que révèle cette violence à l'état libre, laisse prise aux interventions et influences extérieures tout en les rendant inopérantes à la limite.

D) *La dépendance*

Parler de dépendance est devenu un lieu commun. Mais il n'est pas possible d'en faire l'économie. Cette dépendance politique a des origines surtout économiques ou culturelles.

L'état désastreux des économies africaines rend indispensable l'assistance au développement ou à la survie. Il est difficile d'être à la fois libre et assisté. Plus l'économie est fragile, plus les menaces internes sont dangereuses, plus on est obligé de faire appel à l'extérieur. Le véritable non-alignement devient alors très difficile. Les dirigeants politiques recherchent des patrons étrangers : anciennes puissances coloniales ou superpuissances, pays pétroliers. Les palinodies de certains chefs d'Etat dans leur rapport avec Khadafi, illustrent à quoi l'on est réduit quand on ne peut pas payer ses fonctionnaires, ou simplement assurer son autorité sur son pays. Il est vrai qu'à force d'être manipulés ces dirigeants en deviennent non manipulables. Il est évident que sans un minimum d'indépendance économique l'indépendance politique est largement fictive : elle devient principalement symbolique.

La dépendance politique comporte aussi un aspect culturel. Il semble difficile aux responsables politiques de se dégager du mimétisme politique et administratif, que leurs modèles de référence soient capitaliste libéral ou socialiste. Rares sont les régimes qui s'efforcent d'imaginer et de réaliser une politique originale, encore plus rares pour ne pas dire inexistantes ceux qui y réussissent. Tous se trouvent pourtant engagés dans le processus de construction étatique et nationale. On peut d'ailleurs se demander comment ils pourraient en être autrement et si le recours à la notion de mimétisme suffit à rendre compte du phénomène. Il y a sans doute à la fois tentative de transfert de modèles culturels et redécouverte spontanée de la logique de la construction étatique.

Ce tour d'horizon rapide débouche sur un bilan véritablement catastrophique. Les nouveaux Etats africains ne semblent pas se constituer en ensembles politiques viables. D'un côté les problèmes à surmonter sont gigantesques, de l'autre, l'institutionnalisation du pouvoir semble impossible. Le pouvoir politique est dépourvu de légitimité véritable. Seules émergent pour un temps des personnalités plus ou moins populaires, rarement charismatiques.

Il faudrait cependant nuancer ce bilan qui a l'inconvénient de se situer dans le très court terme et de reposer sur une comparaison avec les régimes politiques pleinement développés. Il était naïf de croire qu'on pouvait en vingt ans créer des Etats modernes de toutes pièces. Si l'on réintroduit une perspective historique de longue durée, l'éclairage devient différent. Lorsqu'on considère, par exemple, la monarchie absolue de Louis XIV avec nos yeux d'aujourd'hui, en oubliant la reconstruction qu'on en a fait *a posteriori* en fonction de l'évolution historique ultérieure, on ne peut manquer d'être frappé par la corruption, la violence, l'insécurité, et l'incapacité administrative d'un tel régime. Pourtant un processus de centralisation et de construction de l'Etat était effectivement à l'œuvre. D'autre part, les capacités politico-administratives des Etats africains contemporains sont largement supérieures à celles des systèmes politiques traditionnels qui les ont précédé.

On peut ainsi conclure que certains traits originaux permettent de caractériser le comportement politico-administratif dans les Etats africains. Mais remarquons que ces traits ne sont pas spécifiques. Pratiquement tous les régimes politiques connaissent l'instabilité, la violence, l'inefficacité et la dépendance. C'est une question de degré et non de nature. Il est vrai que le changement de quantité peut entraîner un changement de qualité.

Il ne suffit pas d'aborder l'étude des systèmes politiques africains par ce qu'ils ne sont pas, par ce qui leur manque, par leur mal fonctionnement. Ceci ne peut être qu'une étape. Ces systèmes politiques aussi instables, inefficaces, violents et dépendants qu'ils soient, survivent pourtant et fonctionnent tant bien que mal. Ils ne constituent pas d'aberrations politiques, ils ont leur logique, leur rationalité propre. C'est le concept de néo-patrimonialisme qui nous paraît le mieux à même de rendre compte de cette logique commune.

II — LE POUVOIR AFRICAÏN : UN POUVOIR NÉO-PATRIMONIAL

Avant de montrer comment se manifeste ce néo-patrimonialisme et d'en montrer les implications, il faut expliciter quelque peu cette notion.

A) *La notion de néo-patrimonialisme*

Max Weber a forgé le concept de patrimonialisme lorsqu'il a élaboré sa typologie des types d'autorité (ou de domination) (9). Abordant l'étude de l'autorité traditionnelle, qu'il avait distinguée des autorités charismatique et légale-rationnelle, il a distingué comme types d'autorité traditionnelle, les autorités patriarcale, patrimoniale et féodale, ces distinctions correspondent à la fois à un type de légitimité et à un mode d'exercice du pouvoir. Le pouvoir patrimonial est un type de pouvoir traditionnel méta-patriarcal en ce sens que le groupe dominé n'est pas de nature lignagère. Le roi, qui est souvent un chef militaire, un conquérant, se comporte en quelque sorte comme le propriétaire de son royaume qu'il gère comme un patrimoine personnel, combinant despotisme et arbitraire personnel avec un certain respect des coutumes traditionnelles. Max Weber applique ce concept aux royaumes mérovingiens et carolingiens qui ont précédé la féodalité en Europe et surtout aux Etats orientaux pour lesquels il a inventé le concept de sultanisme, variété du patrimonialisme.

C'est l'absence de distinction entre domaine privé et domaine public qui est au cœur de la notion de patrimonialisme : le domaine royal est la propriété royale, le trésor public et le trésor privé du roi sont confondus. C'est pourquoi les fonctions ministérielles trouvent leurs origines dans les fonctions domestiques (ministre veut dire serviteur). Ce n'est que très progressivement que la notion de « public » inventée par les romains (*res publica*) se différenciera de la notion de privé pour aboutir à la conception moderne de l'Etat. L'institutionnalisation progressive de l'Etat sera intrinsèquement liée à cette différenciation, la séparation entre la fonction et son titulaire en constituant la première étape.

Cette typologie Weberienne des pouvoirs traditionnels s'applique

(9) MAX WEBER, *The theory of Social and Economic Organisation*, New York, Free Press, 1947. Voir Reinhard BENDIX, Max WEBER, *An intellectual portrait*, Doubleday Anchor Book, Garden City, New York, 1962.

imparfaitement aux pouvoirs traditionnels africains dont la variété défie toute classification systématique. On peut remarquer cependant l'importance des éléments lignagers (sinon patriarcaux) et patrimoniaux dans les pouvoirs africains traditionnels. Mais le patrimonialisme africain traditionnel n'excluait pas pour autant toute référence à un intérêt que nous qualifierons aujourd'hui de public, intérêt public qui s'exprimait par la référence à la tradition. Le chef Bamiléké était ainsi gardien et gérant du trésor de la chefferie mais ce trésor n'était pas vraiment sa propriété personnelle.

Cette confusion du public et du privé qui constitue l'essence même du patrimonialisme peut être observée dans des systèmes politiques qui n'ont plus rien de traditionnels. Les « machines politiques » des grandes villes américaines du début du siècle, fondées sur le patronage, le système des dépouilles et le *bossism* en sont la meilleure illustration. Pour éviter toute ambiguïté, nous préférons donc utiliser l'expression de néo-patrimonialisme quand la logique patrimoniale s'applique à un système politique qui n'est pas traditionnel (10). La différence est importante, car, dans le contexte traditionnel, le patrimonialisme est un mode de fonctionnement normal en ce sens que sa légitimité est reconnue. Dans un contexte moderne, au contraire, qui se définit par rapport à des normes étatiques, le néo-patrimonialisme apparaît à la fois comme illégitime par rapport aux normes étatiques, et légitime par rapport aux normes néo- ou pseudo-traditionnelles. Normes néo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de népotisme ou de tribalisme, normes pseudo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de patronage politique. Sans être étranger au traditionalisme, le néo-patrimonialisme ne doit pas y être réduit. Ce néo-patrimonialisme est bien le sous-produit de l'interaction entre les sociétés traditionnelles locales et les Etats étrangers. C'est pourquoi il ne correspond ni à une logique politique traditionnelle ni à une logique politique étatique moderne tout en empruntant aux deux. La forme, l'apparence extérieure est étatique : constitution, droit écrit, administration, etc., mais la logique de fonctionnement est patrimoniale. Cela ne veut pas dire que la forme soit sans importance, cela veut dire qu'il ne faut pas se méprendre sur sa signification. La logique patrimoniale ne joue pas de la même façon dans un contexte où l'Etat moderne n'existe pas encore et dans un contexte où il constitue la forme politique dominante.

En bref, si l'on veut opposer patrimonialisme et néo-patrimo-

(1) Voir S. N. EISENSTADT, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Sage Research Paper, Beverly Hills and London, Sage pub. inc. 1973.

nialisme on peut dire que dans le cas du patrimonialisme, le secteur public naît du secteur privé, les fonctions administratives trouvent leur origine dans les fonctions domestiques. Dans le cas du néo-patrimonialisme, le secteur public existe indépendamment du secteur privé, mais il se trouve quasiment privatisé en ce sens qu'il est géré comme un domaine privé.

B) *Les expressions du néo-patrimonialisme*

Le recours à la notion de néo-patrimonialisme a un premier avantage, c'est de permettre de subsumer un ensemble de phénomènes caractéristiques du mode de fonctionnement des systèmes politiques africains. Comme nous allons le voir, tous ces phénomènes, tout en étant distincts, ont en commun de ne pas respecter la différence entre le secteur public et le secteur privé : je pense au népotisme, au tribalisme, au clientélisme (ou patronage), aux relations interpersonnelles d'échange entre égaux et à la corruption financière.

Le népotisme imprègne de haut en bas le fonctionnement de l'Etat. A la limite, certains Etats peuvent même être qualifiés de népotiques. Le cas de la Guinée équatoriale est caractéristique : Macias Ngema était parvenu non seulement à assurer la domination des Fangs sur les autres ethnies mais encore à établir la domination du clan Essingui de Mongomo sur les 49 autres. Et c'est à partir du moment où Macias Ngema a commencé à menacer physiquement les membres de sa famille qu'il a été renversé et remplacé par un cousin. Quand un pays est de taille plus importante, une famille peut difficilement réussir à monopoliser le pouvoir. Elle peut se tailler cependant une bonne part du gâteau : ainsi la famille Kenyatta au Kenya. A cet égard les auteurs distinguent la *family* et la *Family*. La première correspond à la famille au sens strict, la seconde, plus étendue, regroupe les proches. Mais, même lorsque le cas n'est pas aussi extrême, on entend toujours parler de tel épouse, sœur, mère, gendre, ou beau-frère qui gravite et prospère aux alentours du pouvoir présidentiel et le phénomène se retrouve à tous les niveaux de l'administration. Il s'agit là d'un type de solidarité néo-traditionnelle qui ne devrait surprendre personne : la solidarité familiale a des racines culturelles autrement plus profondes que la solidarité nationale étatique artificielle, importée et abstraite.

Le tribalisme est un peu comme une extension du népotisme à une échelle plus vaste, au-delà de la famille. Il correspond à un deuxième foyer de solidarité de nature néo-traditionnelle. Il faut souligner ici le « néo », car les solidarités ethniques sont mouvantes,

fluctuantes. Elles se sont cristallisées souvent après la colonisation : c'est le cas chez les Bamiléké et les Yoruba. Certains auteurs ont eu tendance à tout expliquer en Afrique en termes de tribalisme. D'autres, en réaction, ont voulu éliminer toute référence au tribalisme, s'efforçant laborieusement de le réduire à des phénomènes de classes. Or, on ne peut vivre en Afrique sans rencontrer le tribalisme. C'est toujours une dimension importante de l'analyse. Mais il est aussi ridicule de tout expliquer en terme de tribalisme qu'en terme de classe. Les deux types d'analyse s'imposent et se complètent à la fois.

Ce tribalisme se combine souvent avec le clientélisme et le patronage : l'entraide s'exprime en premier lieu au sein de l'ethnie : le ministre qui recrute en priorité des membres de son ethnie dans son ministère combine tribalisme et clientélisme. Mais le clientélisme est souvent pratiqué au-delà des frontières de l'ethnie ; il constitue parfois un des instruments qui permettent de transcender le tribalisme. La distribution du patronage de façon équilibrée entre des membres d'ethnies différentes est un des moyens classiques qu'un président emploie pour se constituer une base de soutiens pluri-ethniques. Les partis en Afrique comme les administrations ont tendance ainsi à se constituer en véritables machines politiques reposant sur le patronage, et le président devient une sorte de super-patron.

Progressivement, l'entraide se fonde sur l'échange plus que sur les liens primaires. La relation de clientèle crée un lien personnalisé d'échange entre inégaux. Elle peut trouver son origine dans un sentiment de solidarité et/ou dans une stratégie d'échange. A l'échange entre inégaux s'ajoute l'échange entre égaux. Appelons-le « copinage ». Lorsque les individus contrôlent des ressources équivalentes ils les échangent dans leur intérêt réciproque. Ceci forme le tissu vivant de la solidarité au sein de la classe dirigeante et transcende souvent, comme les rapports de clientèle, les liens ethniques. Un exemple très fréquemment observé est l'importance des liens entre « promotionnaires », c'est-à-dire des individus qui ont été à l'école ensemble. Ceci crée des liens de nature particulariste qui perdurent toute la vie. Ces liens personnels de clientèle ou de « copinage » n'ont le plus souvent aucun rapport avec la tradition.

Enfin, avec la corruption financière l'aspect interpersonnel et l'aspect solidaire disparaissent totalement au profit de l'échange pur : dans un marché, ceux qui échangent sont eux-mêmes interchangeables. Mais les choses ne sont pas toujours aussi simples car la corruption trouve son origine dans certaines pratiques traditionnelles d'échange de dons qui sont justement un moyen d'établir une relation personnelle.

Tous ces phénomènes que l'on observe partout en Afrique ont bien en commun la confusion du public et du privé. Selon les pays c'est l'un de ces phénomènes, tribalisme, corruption, qui domine plutôt que l'autre. Ceci qui permet de distinguer différentes formes de néo-patrimonialisme suivant la dominante qui l'emporte.

C) *Les implications du néo-patrimonialisme*

La privatisation du pouvoir entraîne deux corollaires d'ordre général : les rapports publics deviennent personnalisés, particularistes plutôt qu'universalistes ; ils deviennent aussi patrimonialisés : les affaires publiques étant gérées en fonction d'une finalité privée, la politique et l'administration deviennent sources d'avantages économiques.

Le clientélisme, le népotisme, le « copinage », le tribalisme, dont nous avons parlé constituent des comportements particularistes et non universalistes : telle personne obtient tel avantage non pas parce qu'elle y a droit, non pas en vertu de l'application d'une règle générale et impersonnelle à un cas particulier, mais en raison d'une caractéristique individuelle. Ces relations particularistes prennent le plus souvent la forme de relations personnelles, et si elles ne le sont pas vraiment, elles tendent à le devenir. Ainsi, deux ressortissants de la même ethnie qui, ne se connaissant pas, n'entretiennent pas de relations personnelles ; ils seront, dans certaines circonstances, conduits à établir entre eux des relations privilégiées et personnalisées.

C'est en vertu de cette personnalisation des rapports publics que le pouvoir est toujours personnalisé. Il ne l'est pas seulement au sommet de l'Etat, il l'est à tous ses échelons. Le pouvoir n'est pas une abstraction, il est avant tout une personne ; d'où la nécessité, pour domestiquer cette puissance, d'établir des relations personnelles avec elle.

La personnalisation du pouvoir au sommet de l'Etat est un phénomène bien connu, mais pas toujours suffisamment analysé. On y perçoit avant tout la mise en valeur de l'image publique du leader. A la limite on évoque la personnalité charismatique du leader. Mais il s'agit là d'un phénomène beaucoup plus rare qu'on ne le dit. Il ne faut pas confondre le charisme du leader et l'image que la presse et les griots veulent en donner. Ainsi, le *Cameroun Tribune*, contaminé par la Science politique, évoque la personnalité charismatique du président Ahidjo. Or, si un qualificatif ne s'applique pas au président Ahidjo, c'est bien celui-là. Ceci dit, tous les chefs d'Etat africains adoptent un style personnel qu'il faudrait analyser de façon systé-

matique. On y trouverait des éléments communs. Par exemple, les décisions annoncées par un chef d'Etat sont toujours présentées comme une sorte de faveur personnelle que le Président père accorde à son peuple. Mais cette personnalisation du pouvoir pénètre tous les échelons de l'Etat.

Cette personnalisation n'est plus alors la personnalisation de l'image publique, mais la personnalisation des ressources publiques : chaque position publique implique le contrôle de certaines ressources. Conformément aux attentes de ses partenaires le titulaire d'une fonction publique gèrera ses ressources d'une façon personnalisée. Mais lorsque la personnalisation des relations publiques s'estompe, c'est pour faire place à la logique du marché : le bakchich peut être pratiqué de façon tout à fait impersonnelle. L'échange social fait place à l'échange économique, l'échange diffus ou généralisé, à l'échange spécifique.

Par patrimonialisation des rapports publics, nous voulons dire que l'Etat devient un « fromage » que se partagent les différents titulaires de postes publics. Un poste public constitue un véritable patrimoine, un bien économique qu'il s'agit de faire fructifier. La généralisation de telles pratiques entraîne des conséquences importantes.

Sur un plan général, dans le contexte de sociétés qui ne sont pas économiquement développées, où le capitalisme local est limité, cela veut dire que, en général, c'est le pouvoir politique qui détermine le pouvoir économique et non l'inverse. La politique et l'administration deviennent un « business » qui permet de s'enrichir directement et indirectement. Sur le poste public se greffent une multitude d'entreprises privées dans les secteurs les plus divers. Dans certains cas la croissance économique y trouve une source d'investissement. Dans d'autres cas, la logique patrimoniale poussée à l'extrême rencontre sa propre contradiction. En Ouganda, être titulaire d'un poste public a perdu en grande partie son intérêt : le poste public ne nourrit plus son homme sauf dans le cas de certains postes stratégiques. Il en résulte qu'on assiste à une sorte de privatisation parallèle de la société : l'enseignement public ne fonctionne plus mais les professeurs donnent des cours privés ou cultivent leur champ pour survivre. Les forces armées vivent du butin qu'elles parviennent à extraire de la population et empêchent par là toute renaissance de l'activité économique.

Cette situation a des conséquences en ce qui concerne l'analyse des classes sociales en Afrique. En l'absence d'une véritable bourgeoisie économique nationale, l'Etat remplit une fonction primordiale dans l'accumulation du capital et dans la structuration en classes

sociales. Il ne peut pas être réduit à un simple instrument au service d'une classe dominante préexistante. Mais comme l'Etat se distingue mal de la classe dirigeante, celle-ci est partie prenante directement et indirectement à l'extraction d'un surplus économique et donc à l'exploitation. Il fait partie du système de classes en formation d'une façon qui resterait à préciser davantage. L'exemple de la Côte-d'Ivoire est caractéristique à cet égard (11).

Pour conclure, il nous faut insister sur le fait que cette analyse de l'originalité des pouvoirs africains ne prétend pas tendre à autre chose qu'à l'élaboration d'un type idéal du système politique en Afrique. Ce qui fonde la validité du type, c'est le constat que l'ensemble des systèmes politiques africains ont en commun, sous des modalités variées, cette caractéristique qui les rapproche, au-delà de la nature civile ou militaire, plus ou moins autoritaire du régime, au-delà même de l'idéologie dont ils se réclament.

Ce type idéal prétend ainsi avoir une parenté avec l'ensemble des systèmes politiques en Afrique tropicale, il ne prétend cependant rendre compte d'aucun système politique concret. Il faut surtout éviter de réifier ce type idéal. L'important, dans une deuxième étape, conformément à la méthodologie weberienne, est de confronter chaque cas avec le modèle pour en apprécier l'écart et poser, à partir de là, de nouvelles questions.

(11) Yves FAURÉ et Jean-François MÉDARD (éds), *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982.

Jean-François MÉDARD.

In order to typify the originality rather than the specificity of African political systems, the writer proposes the notion of the underdeveloped State. However, this would be analysing the African political system from its dysfunctions. To render the logics of a State which has its own ways of working, he introduces the notion of a neo-patrimonial power, characterized by the private management of public resources.

RÉSUMÉ. — *Cherchant à préciser l'originalité plutôt que la spécificité des systèmes politiques africains, l'auteur commence par proposer la notion d'Etat sous-développé. Mais ce n'est aborder le système politique africain qu'à partir de son mal fonctionnement. Aussi, afin de rendre compte de la logique d'un Etat qui néanmoins fonctionne à sa façon, il introduit la notion de pouvoir néo-patrimonial, caractérisé par la gestion privatisée des ressources publiques.*

JEAN-FRANÇOIS BAYART

*Les sociétés africaines
face à l'Etat*

Comprendre que les sociétés africaines sont « comme les autres », penser leur banalité, saisir que leur spécificité est d'ordre strictement historique, voilà ce qu'un siècle d' « africanisme » officiel n'a guère facilité, quelle que soit la masse considérable de connaissances qu'il a rassemblées. L'image de l'Afrique qu'il a secrétée est aussi ambiguë que celle de l' « Orient » produite par l' « orientalisme » et dénoncée par un Saïd ou un Rodinson. L'opinion publique occidentale est gorgée de stéréotypes qui, souvent, exhalent le racisme d'antan. L'aberration fondamentale revient sans doute à ériger une africanité mythique, archétype en lequel se résolvent l'actualité événementielle, la configuration globale et le devenir des sociétés noires. Or, l'Afrique n'est précisément pas le continent des idées simples. Des rives de l'océan Atlantique à celles de l'océan Indien, la diversité triomphe : climatique, physique, humaine, politique, économique, historique. Le rappeler, c'est pressentir déjà que les « pouvoirs africains » ne se conjuguent pas au singulier et qu'ils ont noué avec leurs sociétés des rapports complexes que défigurent inévitablement les différentes vulgates monistes.

DES CULTURES AU PLURIEL

L'idée d'une « culture africaine », à laquelle renverraient une organisation de la société et une conception du politique spécifiques, fait problème en ce qu'elle implique d'unicité supposée plutôt que démontrée. Elle exprime d'abord une illusion d'optique ethnocentrique : celle d'uniformité et de cohérence que procurent à l'étranger l'alté-

rité, l'éloignement, la méconnaissance. Illusion d'optique d'autant plus cruciale que cet étranger dispose d'un quasi-monopole de la scientificité et de l'information, et que son influence culturelle ou idéologique se double d'une prééminence politique et économique. Elle traduit ensuite, dans ce contexte historique d'affrontement et de dépendance, une volonté de résistance, de reconquête de sa propre identité bafouée, d'unification dans un effort de réappropriation de son devenir historique. C'est cette affirmation politique que L. S. Senghor a mise en forme en avançant la revendication de la « négritude », dont un nombre croissant de philosophes africains critiquent maintenant l'ambiguïté, derrière S. Adotevi, P. Hountondji, M. Towa, F. Eboussi Boulaga. Enfin, l'intuition d'une « culture africaine » rend compte de faits objectifs : non l'unité d'une culture africaine, mais la congruence partielle de représentations culturelles, produite par plusieurs siècles d'échanges historiques, et qu'il conviendrait d'exposer analytiquement, au lieu de la postuler.

Il n'existe pas non plus de cultures ethniques unanimes. Celles-ci sont hétérogènes, car les ethnies elles-mêmes — une notion sur laquelle il nous faudra revenir — sont traversées par des clivages économiques déterminés par les rapports de production, par des clivages biologiques entre les hommes et les femmes et entre les jeunes et les anciens, et par des clivages historiques (par exemple entre les groupes ethniques dominant et soumis qui coexistent fréquemment au sein d'un même ensemble considéré comme une unité ethnique en lui-même). Chacun de ces clivages tend à se traduire en corpus culturels particuliers au sein des différents groupes ethniques ; on peut ainsi y distinguer une parole des anciens et une parole des dépendants, une parole des hommes et une parole des femmes, une parole des conquérants et une parole des vaincus, ainsi que l'ont démontré certaines recherches anthropologiques sur la mémoire historique ou le déroulement des conflits de sorcellerie.

Des philosophes, tels F. Eboussi Boulaga et P. Hountondji, ont montré comment la mise en dépendance du continent avait conféré à la « culture africaine » et aux cultures ethniques cette unité factice en procédant à leur subordination et à leur folklorisation en « tradition ». L'opération signalait la confiscation du changement social et de la modernité par l'envahisseur étranger. Mais les groupes sociaux qui contrôlent l'État postcolonial ont aujourd'hui repris à leur compte cette définition figée de la culture « traditionnelle », perçue comme un réservoir de représentations constantes, tantôt sous la forme d'un obstacle au développement, tantôt sous la forme d'une « authenticité » à revivre.

Ces quelques remarques suffisent à ruiner le préjugé d'un rapport explicatif univoque entre « une culture africaine » (ou « la » culture d'un ensemble ethnique donné) et une conception propre du politique, singulièrement de la démocratie et du socialisme. Les représentations culturelles sont polysémiques et multifonctionnelles ; à ce titre, elles constituent une panoplie de ressources à la disposition des acteurs sociaux, dont l'usage est virtuellement contradictoire et provisoire. Ceci étant établi, il n'est pas illégitime de repérer quelques formalités concrètes d'énonciation culturelle du politique. Certaines d'entre elles semblent conforter le caractère autoritaire du pouvoir, tandis que d'autres tendent à le nuancer.

L'autoritarisme politique repose sur un autoritarisme sociétal diffus et récurrent — le philosophe Kwasi Wiredu parle avec bonheur de *grassroots authoritarianism* — qui insiste sur les valeurs de hiérarchie et d'obéissance. Il est révélateur, de ce point de vue, que les relations politiques se déclinent couramment sur le mode des relations parentales, le Président étant désigné, par exemple, comme le « Vieux » ou le « grand Camarade ». Tout détenteur d'une position d'autorité et de pouvoir est rapproché avec le respect que l'on doit à l'aïeule ; de leur côté, les cadres politiques et administratifs considèrent volontiers leurs concitoyens comme immatures, et l'infantilisation du peuple est l'un des traits saillants de la pratique de l'Etat sur le continent. En contrepoint, le christianisme et l'islam diffusent eux aussi des symboles et des comportements de soumission et de culpabilité qui ne restent pas sans effet au plan strictement politique, dans des sociétés qu'imprègne la sacralité. Et la colonisation a laissé en héritage une approche administrative, coercitive même, de l'autorité, une culture de la « chicotte » dont Amin Dada et Bokassa — tous deux formés par l'armée britannique et française — sont les épigones les plus tristement célèbres.

En outre, l'on peut se demander si les clivages politiques ne sont pas assez fréquemment vécus en termes de conflits de sorcellerie, et notamment si le dépassement du multipartisme en un régime de parti unique n'a point été envisagé, ici et là, comme un mouvement de réconciliation similaire à celui qui permet de surmonter de tels antagonismes familiaux, constitutifs de la vie quotidienne en ville aussi bien que dans les villages. Si cette hypothèse était exacte, on comprendrait mieux ce qu'un groupe d'intellectuels kényans qualifiait récemment « d'émasculation politique », c'est-à-dire cette propension de la quasi-totalité des Etats à refouler le débat politique sous prétexte d'unité nationale. Et dans certains pays (Guinée, Guinée équatoriale), la répression paroxystique semble obéir à quelques-unes des

règles du discours ancestral sur la sorcellerie (exacerbation de la vigilance « révolutionnaire », méfiance à l'encontre du pouvoir et de ses détenteurs, contrôle de l'individu par le groupe, idée selon laquelle l'on peut être « contre-révolutionnaire » sans même en être conscient et qui autorise toute persécution).

Cependant, d'autres représentations, participant des mêmes mouvances culturelles, constituent simultanément des potentiels de conflit et de résistance à l'Etat. Cela est vrai bien sûr des religions du Livre, riches de traditions tribunitiennes, prophétiques ou maddhiques, et qui procurent aux masses populaires un espace hors l'Etat. Cela est vrai, aussi, dans une certaine mesure, de la parentalisation des rapports politiques : il faut concéder à ses « enfants » ce que l'on refuserait d'un point de vue purement bureaucratique, et les petites gens le savent bien, qui préfèrent s'inscrire dans une relation de clientèle dont ils peuvent tirer parti, par exemple en exigeant une redistribution des fruits du pouvoir conformément à l'éthique ancienne qui décèle la sorcellerie au travers de la réussite non partagée, plutôt que dans une relation moderne de type administratif, dans laquelle ils sont désarmés. Mais c'est actuellement la sensibilité rédemptrice qui revêt la plus forte capacité de mobilisation de la société face à l'Etat. D'autant qu'elle témoigne d'une remarquable plasticité : on la retrouve sous-jacente à des soulèvements populaires d'inspiration religieuse préchrétienne, chrétienne ou islamique (en particulier au Zaïre et dans la ceinture sahélienne) ou à des émeutes urbaines de démunis (comme celles qui ont dévasté les capitales de la Gambie et du Kenya en 1981 et en 1982), aussi bien que sous la forme de populismes militaires (sergent-chef Doe au Liberia, capitaine Rawlings au Ghana) ou de partis institutionnalisés (People's Redemption Party au Nigeria). Peut-être même est-elle inhérente à l'affirmation identitaire ou nationaliste de l'Afrique puisqu'elle parcourt peu ou prou des démarches aussi diverses que celles du mouvement chrétien de la Conscience noire en République sud-africaine, du célèbre musicien nigérian Fela Ransome Kuti, de « l'authenticité » zaïroise ou togolaise, et du théoricien marxiste Amilcar Cabral...

LE MIRAGE DU TRIBALISME

Indissociable de l'approche culturaliste, la réduction du politique au « tribalisme », qui balise la fantasmagorie africaniste de l'Occident, appelle une reconsidération similaire d'autant plus nécessaire que ce type d'interprétation désigne des réalités incontestables tout en les

rendant incompréhensibles. Il ne s'agit pas de nier l'existence, voire l'irréductibilité des consciences ethniques. Celles-ci ne sont pas le reflet d'un stade élémentaire du développement, que condamnerait à terme la modernisation. Elles ne sont pas non plus le simple fruit des manipulations du colonisateur ou des gestionnaires de l'Etat contemporain. Il est significatif que les analystes fidèles à la tradition marxiste l'admettent désormais.

Pourtant, l'ethnie, tout au moins telle que se la représente l'Européen, sous la forme d'une entité donnée, homogène et correspondant à un terroir délimité, n'existe sans doute pas. A l'instar de toutes les identifications culturelles, la conscience ethnique est contextuelle et se définit par rapport à l'Autre — et par le regard de l'Autre. En outre, elle n'est pas exclusive d'identifications complémentaires ou concurrentes, telles que les identifications à des lignes de différenciation ancestrales ou nées de la division moderne du travail, ou encore à des ensembles culturels supra-ethniques d'ordre religieux ou national. La conscience ethnique véhicule ainsi des représentations autres qu'« ethniques » qui interdisent de réduire les affrontements de ce type à de simples conflits désincarnés d'identifications. Y sont également en jeu des intérêts politiques, religieux, économiques. En omettant de le préciser, l'interprétation classique en termes de « tribalisme » les rend aussi inintelligibles que ne le seraient, par exemple, les guerres franco-allemandes si les historiens se contentaient de les ramener à l'hostilité que ces deux peuples sont censés éprouver naturellement l'un pour l'autre.

Phénomène complexe et relatif, l'ethnicité n'est pas une structure statique et atemporelle. Les rapports interethniques sont des produits de l'histoire, et non une combinatoire stable d'invariants. Leur configuration, leur dynamique, leur portée ne sont pas les mêmes dans le cadre de l'Afrique précoloniale et dans celui d'un continent bouleversé par sa mise en dépendance. Les rapports de force entre groupes ethniques ont été partout modifiés, parfois intentionnellement, à l'occasion de ce séisme, et les tensions s'en sont généralement trouvées accentuées.

Ce qui est en cause, c'est la pertinence de la notion même d'ethnie, qui est toujours une construction historique : les « Sara » du Tchad, par exemple, sont issus d'un processus de fusion d'identités hétérogènes au sein d'un espace social élargi sous l'effet de la domination islamique, puis de l'exploitation coloniale, et l'on pourrait en dire autant des Ngala du Zaïre, des Ibo du Nigeria, ou des Bamiléké du Cameroun. Parallèlement, un processus de bipolarisation, dont les implications conflictuelles sont évidentes, peut survenir, notamment

au gré de l'urbanisation : par exemple, entre Sara et Djellabah au Tchad, entre Ngala et Kongo au Zaïre, entre Bahutu et Watutsi au Burundi. On estimera, d'une façon générale, que la délimitation des appartenances ethniques renvoie à la période coloniale, qui a tendu à figer des groupes sociaux engagés dans des mouvements migratoires et à les implanter territorialement. Autrement dit, la notion d'ethnie a été largement fabriquée à des fins de contrôle administratif et politique ; elle a ensuite été l'objet d'une réappropriation par les groupes sociaux autochtones arbitrairement désignés de la sorte mais contraints, par leur mise en dépendance, à se déterminer en fonction des nouvelles structures de pouvoir. Posée comme contradictoire par rapport à l'Etat-nation, l'appartenance ethnique en est dans les faits une expression. Et le discours jacobin de l'intégration nationale stigmatise des particularismes qu'il alimente dans le même temps en postulant l'existence d'administrés structurés territorialement et ethniquement, et en induisant de la part de ceux-ci des stratégies sociales qui soient fondées sur ces notions, sans qu'elles soient pour autant passéistes ni même, à proprement parler, particularistes. Les dynamiques de l'ethnicité ne sont donc pas antithétiques de celles de l'Etat et de l'économie moderne, même si les processus d'unification que nous avons évoqués coexistent tragiquement avec des processus de fission, générateurs des conflits les plus meurtriers du continent (Nigeria, Tchad, Soudan, Angola, Burundi, Rwanda...).

DES SOCIÉTÉS HISTORIQUES

Aussi est-il préférable, pour penser les sociétés africaines dans leur complexité, d'y reconnaître des sociétés historiques à part entière. Leur mise en dépendance n'a nullement interrompu cette historicité, elle en a constitué un rebondissement. En fait, il est erroné de concevoir la dépendance, coloniale ou postcoloniale, comme une relation d'extériorité entre les sociétés africaines, qualifiées de « périphériques », et le « centre » occidental, ou comme une structure univoque de domination du monde occidental sur le continent noir. On ne soulignera jamais assez que la colonisation, loin d'être cet affrontement manichéen qu'elle tendra à devenir, fut d'abord une entreprise commune à des acteurs blancs et noirs, ceux-ci cherchant à utiliser ceux-là dans le cadre de stratégies propres (et réciproquement, cela va de soi...). Ce fut également vrai de la traite des esclaves, et l'est encore de la dépendance économique contemporaine, qui fournit à des groupes sociaux autochtones la matrice de leur hégé-

monie et ne saurait de la sorte se réduire à un rapport dichotomique entre l'Afrique d'une part, l'Occident de l'autre.

Encore faut-il garder à l'esprit que leur histoire a été vécue par les peuples africains, depuis un ou deux siècles, sur le mode traumatique, dans la mesure où elle a constamment mis en cause leur souveraineté, leur identité, voire leur survie. La traite des esclaves, même si elle a eu des effets beaucoup plus complexes qu'on ne le dit souvent, a frappé l'Afrique dans sa chair et sa conscience, et continue de marquer son inconscient, ainsi que l'attestent certaines formes contemporaines de sorcellerie. La colonisation fut une occupation douloureuse, dont le coût humain fut très lourd du fait de la répression et du travail forcé, et qui attenta à la dignité des peuples du continent. Enfin, la décolonisation n'a permis que « l'indépendance du drapeau », selon l'expression célèbre de Julius Nyerere, et n'a pas mis fin à la dépendance. On ne saurait exagérer l'ampleur des souffrances qu'engendre cet état de fait et que résumant deux tristes records mondiaux détenus par l'Afrique : celui du nombre des « pays les moins avancés » (PMA) et celui du nombre des réfugiés. Mais c'est le régime de l'apartheid qui rappelle aux Africains, avec le plus de cruauté, leur condition, quel que soit par ailleurs le degré d'implication de certains de leurs Etats dans les relations avec la République sud-africaine.

Structure interne aux sociétés africaines, la dépendance concerne en premier lieu leur agencement propre. Dans telles sociétés données, quels étaient les groupes dominants ? Qu'en est-il advenu au cours de la traite, puis de la colonisation ? A-t-on assisté à une redistribution, partielle ou radicale, des cartes, et dans l'affirmative, au profit de quels autres groupes sociaux ? Que se passe-t-il aujourd'hui sous le couvert des institutions de l'Etat ? Telles sont les questions qu'il convient de se poser, et pour lesquelles il n'est qu'une réponse possible : l'analyse politique au coup par coup, qui substitue aux fantasmes et aux généralisations « africanistes » le foisonnement des situations historiques concrètes et diverses. Les structures politiques et économiques contemporaines, et notamment l'Etat, doivent se lire à la lumière de cette continuité historique, étant entendu que celle-ci est dynamique et souvent tissée, en réalité, de discontinuités. Les lignes de clivage d'hier ont conservé une actualité. En simplifiant à l'extrême, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle les dominés et les exploités de l'Etat postcolonial *tendent* à être les dépendants des sociétés précoloniales, la nouvelle donne provoquée par la colonisation n'ayant été que partielle. L'insertion dans le système social des jeunes hommes célibataires, des femmes — les dépendants histo-

riques par excellence — et éventuellement des esclaves, des castes peu considérées, des groupes ethniques asservis constituent donc autant de questions politiques spécifiques. Et ces catégories poursuivent souvent à l'ombre de l'Etat postcolonial des stratégies qui apparaissent comme les nouveaux épisodes de cette lutte ancestrale qui les oppose à leurs dominants.

Pour cette raison, il paraît pertinent de relier l'Etat contemporain, non plus à une structure de classes donnée, relativement stable et unidimensionnelle, mais à une crise hégémonique provoquée par la mise en dépendance, c'est-à-dire à une structure de classes à construire. Jusqu'à présent, le débat, pour l'essentiel, a consisté à rattacher l'Etat à une classe dominante et à caractériser celle-ci ; il s'est ainsi résumé à des variations sur le thème de la bourgeoisie, perçue tour à tour comme nationale, bureaucratique, agraire, comprador... Mieux vaudrait restituer les processus complexes d'interaction entre des positions de nature différente : positions relevant de la stratification sociale ancienne, positions de pouvoir participant de plus en plus de l'Etat moderne, positions d'enrichissement dépendant elles aussi d'une manière croissante du système d'économie mondiale. C'est au niveau de chaque individu que ces positions se conjuguent ou se contredisent. Pour prendre un exemple, une position de pouvoir est souvent une position d'enrichissement, et il n'est pas inhabituel que le titulaire en soit un héritier de l'aristocratie ancienne. Mais cela varie d'une situation historique à une autre et, surtout, toutes les positions n'ont pas une valeur égale, l'insertion des sociétés africaines dans l'économie mondiale et leur évolution politique exorbitant l'importance de certaines d'entre elles. Village par village, région par région, les conflits entre ces positions véhiculent à l'échelle du pays un nouveau système d'inégalité et de domination dont le régime politique est en quelque sorte la matrice, dans la mesure où il contribue à créer les rapports de force entre elles. L'enjeu de cette dynamique est la transformation en une classe sociale homogène des divers groupes qui prétendent à la domination et auxquels l'Etat apporte un lieu de rencontre et de médiation conflictuelle.

Ainsi, éventrées par leur mise en dépendance, les sociétés africaines sont en voie de se donner de nouveaux systèmes de domination totalisants. Ce processus de *recherche hégémonique* diffère d'une formation sociale à l'autre par le type de groupes et de positions qu'il privilégie, par le mode d'articulation au système d'économie mondiale qu'il instaure, par le style politique dans lequel il met en forme la domination, par le mode et l'ampleur de l'accumulation qu'il promeut, par le rapport de la société à l'Etat qu'il crée et qu'il enregistre,

par l'efficacité et la portée qu'il revêt. Il va aussi de soi que la recherche hégémonique est un processus relativement incertain, ce dont témoigne la fameuse instabilité politique de l'Afrique noire.

On repérera à cet égard quelques scénarios qui coexistent au sein de chaque pays (l'Etat ne reposant pas nécessairement sur les mêmes fondements historiques et sociaux d'une région à l'autre) et qui ne coïncident pas avec des formules institutionnelles particulières (le parti unique ou le régime militaire, par exemple, n'endossant pas partout la même signification).

Même là où ses atouts étaient les plus solides (Rwanda, Burundi), l'aristocratie précoloniale a échoué à prendre le contrôle de l'Etat contemporain pour assurer l'actualisation de sa prééminence, ou elle l'a laissé échapper dans un deuxième temps (Mauritanie, Ethiopie) ; en revanche, un tel processus de modernisation conservatrice n'est pas rare au plan régional. Les situations révolutionnaires, aboutissant au renversement de la catégorie dirigeante précoloniale au profit d'une nouvelle élite née de la colonisation ou de la décolonisation, sont demeurées elles aussi exceptionnelles : inscrites en filigrane dans les premières années des régimes Sékou Touré (en Guinée) et Tombalbaye (au Tchad), ou dans la prise du pouvoir par les « provinciaux » au détriment des Créoles et des Afro-Américains, respectivement en Sierra Leone et au Libéria, elles ne se retrouvent à l'état pur qu'au Rwanda, en Ethiopie et, sous bénéfice d'inventaire, au Mozambique ; en outre, on peut éventuellement considérer que l'islam confrérique a réalisé une forme de « révolution bourgeoise » au Sénégal en façonnant d'une façon particulière la société civile et le rapport de celle-ci à l'Etat. Les patrimonialismes exacerbés, qui pouvoient l'appropriation de l'Etat par son chef et son entourage le plus proche, sont hélas plus courants (Sékou Touré, Amin Dada, Bokassa, Macias Nguema et, sous une forme un peu atténuée, Mobutu, Bongo, Eyadema, Stevens, Hamani Diori...) et ont démontré tout à la fois leur capacité à se reproduire et à capter les ressources de l'économie mondiale par le biais des investissements étrangers. Ces régimes personnalisés à outrance ne font que dissimuler temporairement un autre scénario tout aussi tragique, celui de l'aggravation de la crise hégémonique du fait de l'incapacité des différents groupes dominants à s'unifier autour d'un projet politique commun (Tchad, Angola, Ouganda).

Ces divers cours historiques se distinguent d'un processus qui semble mieux à même de mener à la formation d'une classe dominante au plan national : celui de l'assimilation réciproque des différents segments d'élite, par la voie moléculaire d'un compromis historique

dont le garant est un homme ou un parti. Cette évolution semble la plus avancée dans des pays comme le Sénégal, le Cameroun, la Côte-d'Ivoire, le Nigeria, la Zambie, la Tanzanie, le Kenya — mais certains de ces exemples, aussi bien que ceux d'autres pays maintenant plongés dans une crise hégémonique ou une tourmente révolutionnaire, en suggèrent la fragilité. Ce scénario s'accommode en tout cas d'institutions différentes — de la démocratie représentative au régime militaire en passant par celui de parti unique — et ne privilégie par forcément les mêmes positions sociales, politiques ou économiques : ainsi, en Côte-d'Ivoire, c'est la catégorie des planteurs aisés qui a pris la tête du mouvement nationaliste et s'est ensuite transmuée en élite administrative et rentière, alors qu'au Cameroun la petite bureaucratie coloniale a su imposer sa primauté aux planteurs et aux commerçants, se transformer en véritable bureaucratie nationale et construire un Etat à son image.

POUVOIRS ET RICHESSES

Mais, quelle que soit sa modalité politique et structurelle, la recherche hégémonique implique une pratique intensive de l'accumulation économique. L'Etat postcolonial doit être pensé en même temps que ce processus, non parce qu'il est le simple reflet d'une « infrastructure », ni seulement parce que du pouvoir procèdent richesses et classe dominante — assertion fréquente, crédible et néanmoins tendancieuse — mais parce qu'il est le vecteur principal de l'accumulation, sans pour autant s'y réduire, ni l'englober complètement. A cet égard, les critères politiques sont relativement contingents. Qu'il se réclame du socialisme ou non, l'Etat est partout devenu le premier agent économique. Partout, il a amplifié son intégration au système économique mondial. Et partout il a incliné à procéder à une accumulation primitive par le biais d'une surexploitation de la paysannerie. Néanmoins, cette maximisation du rôle économique de l'Etat ne peut être abstraite de l'accumulation individuelle qu'elle permet à tous ses échelons (y compris les plus hauts) et dans toutes les situations (y compris celles qui sont réputées « socialistes »). Toute position de pouvoir est indissolublement une position d'enrichissement par les avantages personnels qu'elle procure (traitement régulier susceptible d'être réinvesti, prestige social, passe-droits, pots de vin, etc.). Même les hommes d'affaires qui n'appartiennent pas au secteur public en dépendent étroitement, ne serait-ce que parce que leurs moyens d'enrichissement reposent

largement sur des dérogations à la loi (contrebande, fraude fiscale, etc.) ou sur des autorisations administratives (licences d'importation ou autres). Il est donc assez vain d'établir une distinction de nature entre le secteur économique privé et le secteur public puisque les deux procèdent d'une même dynamique, celle de la recherche hégémonique et de la formation d'une classe dominante. Cette logique générale d'appropriation privée des ressources étatiques soulève une défiance grandissante de la part des Africains envers ceux que l'on a pu appeler les « politiciens prédateurs », défiance dont nous avons précédemment signalé qu'elle s'exprimait volontiers en une sensibilité rédemptrice. Mais les différents projets de moralisation que celle-ci inspire, tout comme les rêves technocratiques de rationalisation, pèchent toujours par naïveté : il s'agit moins de « mauvaise gestion » ou de « corruption » que de l'essence d'un processus historique. Et, en ce sens, on peut suivre J.-F. Médard quand il propose de qualifier de « patrimoniaux » l'ensemble des Etats postcoloniaux africains (1). Pourtant, sur cette toile de fond, des différenciations notables surviennent, qu'il convient sans doute de ne pas sous-estimer. L'ampleur et l'intensité des mécanismes d'accumulation varient selon que ceux-ci tendent à absorber l'Etat (Libéria sous les présidences Tubman et Tolbert, Sierra Leone de Siaka Stevens, Ghana du docteur Busia et du général Acheampong, Nigeria de la fin du régime Gowon, Zaïre du maréchal Mobutu...) ou qu'ils sont médiatisés et pondérés par une conception politique ou administrative de la *res publica*, plus ou moins prégnante (Sénégal, Cameroun, Tanzanie). L'autonomie des mécanismes d'accumulation n'est pas non plus partout la même : ceux-ci peuvent conduire à la constitution d'un véritable milieu d'affaires autochtone, distinct de la bureaucratie (comme au Nigeria, au Cameroun, au Sénégal, au Kenya, voire au Togo, au Bénin), alors qu'ailleurs ils dépendent presque entièrement du pouvoir, qui les gère dans une perspective de patronage et de régulation politiques (comme en Côte-d'Ivoire, au Gabon, au Zaïre, en Sierra Leone) ou qui les confisque purement et simplement (comme en Guinée, en Guinée équatoriale, sous l'Empire centrafricain). L'orientation des mécanismes d'accumulation dans un sens plus ou moins productif et la capacité de l'Etat à maîtriser la dynamique économique offrent deux autres critères de diversification, dont on doit souligner qu'ils ne coïncident pas absolument avec les lignes de différenciation politique ou idéologique (encore que le modèle « socialiste » de développement, formulé au lendemain de

(1) Voir l'article *supra*.

l'indépendance, semble avoir amplement témoigné de son échec et de son impact destructeur en Guinée, au Mali, au Ghana). Enfin, la dépendance des mécanismes d'accumulation à l'égard des intérêts étrangers est elle aussi très inégale — plus nette, par exemple, en Côte-d'Ivoire ou en Sierra Leone qu'au Cameroun, au Kenya ou au Nigeria.

L'ÉTAT CONTRE LES SOCIÉTÉS

Par définition, la recherche hégémonique, sous-jacente à l'idéologie de la construction et de l'unité nationales, implique un essai de contrôle de la société par l'Etat et par les groupes sociaux qui postulent au statut de classe dominante. Cette entreprise porte d'abord sur l'accès des autres acteurs historiques au système politique. La plupart des régimes restreignent cette faculté en s'opposant à l'organisation autonome et plurale des groupes sociaux subordonnés et en engendrant un effort totalisant d'intégration des différentes forces sociales au sein de mouvements uniques (parti, centrale syndicale, organismes annexes réservés aux jeunes, aux femmes, aux étudiants...). Il s'agit essentiellement, par le biais de ces procédures, d'inscrire les dominés dans l'espace de la domination, dans une perspective de genèse et d'inculcation de l'Etat. Une telle logique d'intégration, commune à maintes situations du continent, revêt pourtant des degrés très dissemblables, de la mobilisation épisodique et, somme toute, débonnaire, que provoquent à intervalles réguliers les régimes ivoirien ou camerounais de parti unique, par exemple, à la « vigilance révolutionnaire » permanente de la Guinée et à « l'animation » du Zaïre et du Togo, dont les relents totalitaires sont plus suspects. Sur ce point, les régimes se réclamant du marxisme occupent souvent une position intermédiaire, contrairement à ce que donne à croire leur discours idéologique (Bénin, Congo).

Cependant, la participation conforme et unanimiste n'est pas un mode universel de contrôle politique. D'une part, elle est répudiée par les régimes de démocratie représentative (Sénégal, Gambie, Nigeria). De l'autre, elle tend à être délaissée par certains régimes militaires (Niger, Mauritanie) ou de parti unique (Sierra Leone). La quasi-totalité des régimes répondent d'ailleurs également, d'une façon plus ou moins implicite, à une autre logique, para-censitaire celle-ci, qui est contradictoire par rapport aux principes constitutionnels proclamés et aux exigences de la mobilisation par le haut et qui s'actualise elle aussi à des degrés variables : la sélection des

candidats aux fonctions électorales, l'accès à la scolarisation de qualité, la répartition des richesses sont étroitement régulés par le centre, et les groupes sociaux dominants assurent de la sorte leur propre reproduction, en tant que classe dominante en projet.

Quelle que soit l'importance de ces procédures politiques et idéologiques, il ne faut pas sous-estimer le poids de la coercition purement physique ou, à tout le moins, symbolique dans la construction de l'Etat postcolonial. Dans toutes les situations qui prévalent en Afrique, y compris dans les régimes de démocratie représentative, les détenteurs du pouvoir politique, administratif, judiciaire ou policier ont une conception musclée de leur autorité. Les jeunes délinquants, les prisonniers de droit commun sont systématiquement hantés dans les commissariats ; les détentions s'effectuent dans des conditions très dures et donnent fréquemment lieu à des accidents tragiques. Les projets économiques ou urbanistiques sont mis en œuvre autoritairement, et le « développement » est *de facto* une obligation, imposée par des mesures fiscales mais aussi administratives et coercitives, la valorisation de « l'investissement humain » pouvant mener jusqu'à une véritable réhabilitation du travail forcé de l'époque coloniale, comme au Zaïre ou en Guinée équatoriale. De même, la collecte de l'impôt donne lieu à des opérations de police entachées de brutalité, tandis que la répression des mouvements sociaux ou des pratiques populaires menace constamment de dégénérer en incidents sanglants dont le Nigeria, le Zaïre, le Libéria, la République malgache, le Centrafrique, le Kenya, la Gambie, le Cameroun, la Côte-d'Ivoire ont donné de sombres illustrations dans la dernière décennie. Sans parler des situations de répression paroxystique qui endeuillent (ou ont endeuillé) la Guinée, la Guinée équatoriale, l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda...

LA REVANCHE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Cependant, le processus de construction d'une classe dominante et de l'Etat a constamment été battu en brèche par les groupes sociaux subordonnés. Les soulèvements populaires à Madagascar, au Kenya, au Cameroun, au Congo-Brazzaville, au Congo-Leopoldville, au Tchad, dans les anciennes colonies portugaises — pour ne citer que les principaux d'entre eux — ont projeté sur le devant de la scène les « damnés de la terre » et ont débouché sur ce que Gramsci appelle des situations d'équilibre catastrophique, grosses d'une redistribution générale des cartes. Mais celle-ci a avorté, y

compris, semble-t-il, en Guinée Bissau, en Angola, au Mozambique, ou en Ethiopie, où les groupes sociaux subordonnés paraissent être progressivement dépossédés de leur investissement dans la lutte nationaliste ou agraire. En deçà de toute métaphysique politique, le problème est celui de l'articulation des classes potentiellement révolutionnaires à une élite contre-hégémonique et de la capacité, très aléatoire, de celles-là à garder le contrôle de celle-ci. Le concept de « suicide », par lequel une fraction de la petite bourgeoisie est censée, d'après Amilcar Cabral, s'identifier « par le bas » aux classes subordonnées, peut laisser sceptique. Et la catégorie sociale la plus décidée à affronter le système de domination en place parce qu'elle n'a rien à perdre, ni d'un point de vue « traditionnel », ni d'un point de vue « moderne », c'est-à-dire la catégorie des jeunes marginalisés par l'appareil de production, vivant d'expédients, soumis à l'autorité tâillonne des aînés et représentant, soit dit en passant, près de la moitié de la population globale du continent, est aussi la moins apte à prendre la direction du changement qu'elle contribue à provoquer, comme l'ont montré l'insuccès, le dérapage ou le détournement, des « révolutions » des deux Congo (dans les années soixante), de Madagascar (en 1972), du Centrafrique et du Ghana (en 1979), de Gambie (en 1981), d'Ethiopie et du Tchad (dans les années soixante-dix). On ajoutera même qu'elle est la plus apte à être manipulée, au vu des abus auxquels elle s'est livrée dans le cadre de diverses milices (comme au Mali en 1967-1968 ou en Guinée équatoriale du temps de Macias Nguema). De plus, il n'y a presque jamais unité d'action et identité d'intérêts entre les jeunes et les autres catégories sociales virtuellement critiques de l'Etat postcolonial : les femmes s'efforcent plutôt d'utiliser les ressources de celui-ci au plan politique et économique pour mener à bien des stratégies de promotion individuelle ou familiale, plus rarement collective, et elles désapprouvent la violence qui entache l'activisme des jeunes ; ceux-ci sont par ailleurs en butte à l'idéologie de l'aïnesse, en particulier en milieu rural, si bien que leur irruption sur la scène politique est habituellement ressentie d'une façon traumatique. Quant à la paysannerie — autre force révolutionnaire présumée, sur laquelle on a beaucoup glosé — elle est affaiblie par ses clivages internes, et elle paraît elle aussi plus disposée à se réapproprier les ressorts de l'économie capitaliste qu'à les contredire par la formulation d'un projet explicite de rupture. Il en est de même, pour le moment, de la classe ouvrière, bien qu'elle fasse preuve d'une indéniable combativité revendicative.

Une césure révolutionnaire durable paraît donc aléatoire, faute d'agent historique incontestable. Ce qui ne veut pas dire que les

masses populaires soient passives ou impuissantes. Elles pèsent sur l'Etat par le biais d'innombrables « tactiques », mobiles et changeantes, sans que celles-ci se déploient nécessairement en une « stratégie » alternative (2). Révoltes, refus de certaines cultures ou sous-productivité, grèves, abstentionnisme électoral, migrations, recours à la sacralité pouvant aller jusqu'à la création de véritables communautés théocratiques hors l'Etat, contrebande, bourgeonnement d'un secteur économique informel, circulation intensive d'une information non contrôlée par les médias officiels, disqualification du pouvoir par un humour corrosif ou par référence à une transcendance de nature religieuse, messianique ou révolutionnaire, participation conflictuelle aux appareils de contrôle politique : la liste est longue des pratiques populaires qui limitent et relativisent le champ étatique en assurant une certaine revanche de la société civile sur celui-ci.

L'évolution politique des différents pays africains est ainsi marquée par deux processus contradictoires, l'un de totalisation étatique mis en œuvre par le pouvoir, l'autre de détotalisation produit par avancée de la société (3). Avec R. Fossaert, on peut alors « typifier (la société civile) selon l'espace — plus ou moins vaste, plus ou moins contraint — que la structure sociale offre à son développement et selon le vecteur principal qui soutient ou restreint ce développement » (4). La configuration de l'Etat postcolonial en Afrique noire, et en particulier les traits autoritaires, voire totalitaires, qu'il accuse, se comprennent mieux pour peu que l'on constate l'atrophie et la dépendance générales de la société civile qu'il domine. Pourtant, ici et là, celle-ci entretient avec lui un rapport plus « juste » qu'ailleurs (pour reprendre la célèbre expression de Gramsci) grâce aux contrepoids que fournissent, par exemple, la démographie, ou l'existence d'un milieu d'affaires autonome, ou encore la vitalité des forces religieuses.

Ce n'est probablement pas un hasard si le Sénégal et le Nigeria, qui bénéficient de certains de ces facteurs, tentent actuellement des expériences de démocratie représentative et plurale qui valent moins par leur façade électorale que par la créativité sociale qu'elles autorisent. Cette dernière tranche heureusement avec l'« émascultation politique » infligée à des pays comparables, comme le Kenya, le Zaïre, le Cameroun, le Ghana ou la Côte-d'Ivoire. Mais, en tout état de cause, le peuple sait se réserver une distance à l'encontre du pouvoir,

(2) Michel de CERTEAU, *L'Invention du quotidien*, Paris, « UGE », 1980.

(3) J'emprunte à J.-L. Domenach (Fondation nationale des Sciences politiques) les termes de cette analyse.

(4) R. FOSSAERT, *La société : les Etats*, Paris, Le Seuil, 1981.

jusqu'au sein de ces manifestations d'adhésion qui impressionnent l'opinion publique européenne par leur unanimité supposé (5). Une fois perçu ce travail, insidieux ou brutal, de réappropriation de l'Etat postcolonial par la société, il n'est plus établi, contrairement à ce qu'écrivent B. Badie et P. Birnbaum, que celui-là « reste en Afrique comme en Asie un pur produit d'importation » (6). Le placage de l'Etat d'origine européenne sur les sociétés africaines, son hypertrophie, s'ils ont interdit à celles-ci une véritable structuration autonome, ne les ont pas pour autant empêchées d'instaurer progressivement avec lui une relation désordonnée de rétroaction qui est un signe parmi d'autres de l'historicité propre de ces systèmes politiques. De l'amplification de cette relation, de son éventuelle institutionnalisation dépend une bonne part de l'avenir du continent, sous forme de construction de sociétés politiques de caractère démocratique (quelles qu'en soient les modalités) ou au contraire d'installation de situations autoritaires ou totalitaires prégnantes, se reproduisant au travers de régimes successifs...

Repères bibliographiques

D'une incomparable richesse, les travaux scientifiques en langue anglaise sont indispensables à la compréhension des sociétés africaines contemporaines. Si l'on s'en tient aux publications les plus accessibles au public français il faut d'abord signaler deux revues qui compléteront son information : les *Cahiers d'Etudes africaines* (Europériodiques, 31, avenue de Versailles, 78170 La Celle-Saint-Cloud), de tonalité anthropologique et sociologique, et *Politique africaine* (Karthala, 22, bd Arago, 75013 Paris), à dominante politique. L'ouvrage de P. BIARNES, *L'Afrique aux Africains* (A. Colin, 1980) fournit une bonne introduction à l'Afrique francophone, mais délaisse malheureusement le reste du continent. Pour le débat autour de la « culture africaine », on se reportera à F. EBOUSSI BOULAGA, *La crise du Muntu* (Présence africaine, 1977) et à P. HOUNTONDJI, *Sur la « philosophie africaine »* (Maspero, 1977). Les différents aspects des sociétés africaines ont été traités dans le cadre de l'excellente collection des « Dossiers africains » (Maspero) et ont inspiré une réflexion stimulante à M. AUGÉ (*Pouvoirs de vie, pouvoirs de mort*, Flammarion, 1977), tandis que Karthala

(5) Cf. à cet égard, l'article très révélateur de C. M. TOULABOR, Jeu de mots, jeu de vilains. Lexique de la dérision politique au Togo, *Politique africaine*, I (3), septembre 1981.

(6) B. BADIÉ, P. BIRNBAUM, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

édite un nombre croissant de travaux sérieux. Enfin, l'Etat africain post-colonial a été assez peu étudié par les auteurs français en raison de la prééminence de la recherche juridique ; on consultera à ce sujet Y. A. FAURÉ, J.-F. MÉDARD, *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire* (Karthala, 1982), C. COULON, *Le marabout et le prince* (Pedone, 1981), J.-F. BAYART, *L'Etat au Cameroun* (Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1979).

Jean-François BAYARD. — **The African societies and the State.**

No monistic or mechanistic interpretation (for instance in terms of « tribalism » or cultural archetype) should be applied to the African societies ; they should be regarded as fully historical societies with a plural relation to the State. Even if lasting revolutionary changes seem highly unlikely, the African civil society has managed to establish with « the powers » a relationship of disorderly « retrocution » which is the sign that it is historical.

RÉSUMÉ. — *A l'exclusion de toute interprétation moniste et mécaniste (par exemple en termes de « tribalisme » ou d'archétype culturel), les sociétés africaines doivent être pensées comme des sociétés historiques à part entière dont le rapport à l'Etat est pluriel. Même si des ruptures révolutionnaires durables paraissent peu probables, les sociétés civiles ont su établir avec les « pouvoirs africains » une relation de « rétrocution » désordonnée qui est le signe de cette historicité.*

MAURICE A. GLÉLÉ

Cultures, religions et idéologies

Les rapports des cultures, religions et idéologies avec les « Pouvoirs africains » sont d'une extrême diversité et complexité. L'Afrique contemporaine ou moderne, et c'est un truisme, est le produit du processus de conquête, de colonisation et décolonisation, avec son insertion imposée de l'extérieur (dépendance) dans le système international. Aux cultures, religions et idéologies africaines, toute société sécrétant les siennes, sont venues se superposer ou se juxtaposer des cultures, des religions et des idéologies étrangères qui, par le rapport des forces et par une volonté manifeste de domination, de nivellement et d'uniformisation, parce qu'elles s'estiment supérieures, être en l'occurrence l'archétype, visent à modeler les sociétés africaines. L'Afrique est tirillée, assiégée, dans ses efforts de modernité et de construction d'Etats modernes, en particulier, par des cultures, religions et idéologies autres ; son élite moderne, culturellement aliénée, extravertie, modelée par la culture européenne que perpétuent en terre africaine les Universités dites nationales, échappe difficilement au piège des modèles étrangers, en particulier sur le plan des institutions étatiques, du pouvoir et du développement. Constamment sollicité et impulsé de l'extérieur, devant répondre au quotidien, parant au plus pressé, le personnel dirigeant n'a guère le temps (ou ne sait pas prendre le temps) de prendre du champ, de réfléchir pour définir un projet de société propre. C'est à se demander si, à la limite, l'élite n'est pas condamnée à opérer, au mieux, des syncrétismes, ou tout simplement à s'adonner à l'imitation, au mimétisme, et partant à la contrefaçon, dans un perpétuel recommencement, dans un équilibre instable. L'Afrique a-t-elle des chances d'élaborer une pensée

politique (et nécessairement culturelle) autonome, qui porte un projet de société intégrant les cultures, les religions et les idéologies autochtones et les apports étrangers, en l'occurrence dominants ? Le champ d'observation et de réflexion se révèle immense, plein d'embûches mais excitant, passionnant. On se bornera dans la présente étude (1) à en montrer quelques pistes, en veillant à ce que l'arbre ne cache pas la forêt. Pour ce faire, on présentera d'abord la diversité, la complexité culturelle, religieuse et idéologique en Afrique, puis la quête laborieuse d'une pensée politique africaine autonome (pour un projet de société négro-africaine contemporaine).

I. — LA DIVERSITÉ CULTURELLE, RELIGIEUSE ET IDÉOLOGIQUE DE L'AFRIQUE

Longtemps l'Afrique noire a été considérée comme un continent sans culture, sans histoire (an-historique). Des progrès ont été réalisés... La conception élitiste, purement esthétique, philosophique et littéraire de la culture, n'a certes pas disparu ; il en reste de grands relents ; ses tenants admettent par condescendance, à la limite, que l'Afrique possède des sous-cultures ; cependant de nos jours la conception anthropologique de la culture tendant à s'imposer : la culture étant le fait, le produit de tout homme et de toute société, on reconnaît des cultures africaines. A ce propos, on peut lire dans le rapport final de la Conférence mondiale organisée par l'Unesco à Mexico (26 juillet - 6 août 1982) sur les politiques culturelles (2) : « ... Sans s'essayer à une définition scientifique ou trop rigide de la culture, les délégués se sont accordés pour entendre celle-ci non plus au sens restreint des belles-lettres, des beaux-arts, de la littérature et de la philosophie, mais comme les traits distinctifs et spécifiques, les modes de pensée et de vie de toute personne et de toute communauté. La culture englobe donc la création artistique ainsi que l'interprétation, l'exécution, la diffusion des œuvres d'art, la culture physique, les sports et les jeux, les activités de plein air, aussi bien que les modes particulières par lesquelles une société et ses membres expriment leur sentiment de la beauté, de l'harmonie, leur vision du monde autant que leurs modes de création scientifique et

(1) Huit pages dactylographiées nous ont été allouées !

(2) Les représentants de 126 Etats membres de l'Unesco ont participé à cette conférence, qui a réuni au total 960 participants, les organisations non gouvernementales à vocation culturelle, le Saint-Siège, l'Organisation de Libération de la Palestine, l'African National Congress (ANC) y compris.

technique et la maîtrise de leur environnement naturel... C'est l'ensemble de connaissances et de valeurs qui ne fait l'objet d'aucun enseignement spécifique et que pourtant tout membre d'une communauté sait. C'est ce par quoi un peuple ou un groupe perçoit les autres et se perçoit lui-même... »

La multiplicité et la diversité culturelle de l'Afrique sont un fait d'évidence pour l'observateur averti. « Certains observateurs étrangers ont pris l'habitude de présenter aux Africains la multiplicité de leurs cultures comme un épouvantail, un obstacle fondamental à leur rapprochement. Ces observateurs sont surtout soucieux, sinon de dénigrer les cultures africaines, du moins de les marginaliser, lorsqu'ils ne parlent pas de sous-cultures. Ils auront délibérément insisté sur les différences et les antagonismes, dans le but évident de diviser les peuples africains » (3).

D'emblée les Africains eux-mêmes reconnaissent et affirment la pluralité et diversité des Cultures du Continent, comme une « réalité vivante ». Il existe des diversités culturelles incontestables « qui se manifestent au niveau des langues, des arts, des traditions musicales, des croyances religieuses, etc. », mais il existe également de grandes ressemblances et des convergences culturelles « qui se sont dégagées au cours de l'histoire par de multiples contacts humains, religieux ou commerciaux qui ont contribué à tisser entre les peuples africains des liens profonds avant et par-delà la colonisation » (4). Mais, interroge avec pertinence le Pr Alpha Ibrahim Sow : « Existe-t-il, dans le domaine de la pensée, des arts et des lettres, un ensemble de valeurs spécifiques permettant de définir une personnalité culturelle commune à l'Afrique noire, comme il en existe pour l'Occident, le monde arabe, etc. ? » La Négritude de Aimé Césaire, érigée en une puissante idéologie culturelle par Léopold Sedar Senghor, apporte une réponse à cette interrogation. Par ailleurs des recherches sont entreprises par les intellectuels africains pour appréhender et mieux définir les cultures africaines, en dégager les caractéristiques, déterminer des aires culturelles et les comparer les unes avec les autres afin de mettre en relief les points de divergence et de convergence (5), à l'instar des grands africanistes que furent Westermann et Baumann, Murdock, Hersko-

(3) La Jeunesse et les valeurs culturelles africaines (Réunion d'Abomey) Unesco, dossier documentaire n° 4, SHC-75/WS/9, Paris, 1975.

(4) A. I. Sow, *Introduction à la culture africaine. Aspects généraux*, coll. « 10/18 », Paris, 1977, p. 11.

(5) Réunion d'experts sur la « Spécificité et dynamique des cultures négro-africaines » Yamoussokro (Côte-d'Ivoire), 2-6 octobre 1978, Unesco CC/CS/78/CONF/624, Paris, 16 février 1979.

vits, Maquet qui « ont essayé tour à tour de dégager les éléments culturels et les faits de civilisation communs aux sociétés africaines » ... La diversité culturelle, du fait même de la composition pluri-ethnique des populations, se retrouve à l'intérieur même des Etats modernes. A ce niveau aussi elle est reconnue et assumée non pas comme une entrave, mais comme un stimulant enrichissant pour la construction de l'Unité nationale : à l'occasion de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles organisée à Accra en 1975 par l'Unesco en collaboration avec l'Organisation de l'Unité africaine, les ministres et autres représentants des gouvernements qui y ont pris part ont affirmé sans équivoque que la diversité culturelle qui « représente une réalité vivante en Afrique, loin d'être un élément de division, constitue au contraire un facteur d'équilibre et d'unité et une source d'enrichissement culturel pour chaque communauté nationale » (6). On se demandera plus loin dans quelle mesure les pouvoirs africains assument cette diversité culturelle dans leurs efforts de construction d'un Etat-nation moderne ? Dans quelle mesure le pluralisme ethnique et culturel inspire-t-il la formation d'un Etat multinational décentralisé ou sert-il de justificatif au jacobinisme hérité du colonisateur européen, à la centralisation et au parti unique, à la démocratie constitutionnelle ? Dans quelle mesure les convergences culturelles favorisent-elles la réalisation de l'Unité africaine ?

Au plan religieux l'Afrique se signale également par la diversité et le pluralisme des religions. Les Africains professent et pratiquent trois grandes religions : la Religion traditionnelle, legs des ancêtres, improprement appelée « Animisme », religion de la majorité des populations africaines (7), l'islam et le christianisme avec les *ecclesiae* qui en sont dérivées, comme les Témoins de Jéhovah, le christianisme céleste, etc., ainsi que les messianismes (Kimbanguisme, Harzisme, etc.), réactions et réponses africaines à la religion du Blanc, colonisateur. En raison de la rareté et des difficultés de réalisation et d'interprétation des recensements, il paraît indiqué de s'en tenir à des estimations quant à la proportion d'adeptes de la Religion traditionnelle, de l'islam ou du christianisme, qui doivent représenter pour l'Afrique noire vraisemblablement de 15 à 20 % pour l'islam, de 15 % à 18 % pour le christianisme, le reste étant constitué des fidèles avoués de la Religion traditionnelle et d'une infinie minorité d'athées ou de sans-religion. On a tendance, lorsqu'on parle de religions en

(6) *L'affirmation de l'identité culturelle et la formation de la conscience nationale dans l'Afrique contemporaine*, ouvrage collectif, Paris, Presses de l'Unesco, 1981, p. 1.

(7) M. A. GLÉLÉ, *Religion, culture et politique en Afrique noire*, Paris, Présence africaine, « Economica », 1981.

Afrique, à ne retenir que les religions importées, l'islam et le christianisme qui, au mieux, n'intéressent que 35 % des populations. L'importance attachée au christianisme et à l'islam provient du fait que ce sont les religions professées par l'élite moderne, et partant, elles apparaissent plus dynamiques et déterminantes, au plan des transformations socioculturelles, l'élite occidentalisée apparaissant comme le moteur de développement et du changement. On peut considérer qu'en dehors de la Somalie, de la Mauritanie, des Comores qui sont quasiment islamisées, tous les Etats d'Afrique noire voient coexister dans leurs populations plusieurs communautés religieuses. On citera comme pays à dominante islamique les pays du Sahel et le Nigeria, et comme pays de chrétiens, ceux de l'Afrique centrale (Burundi, Guinée équatoriale, Rwanda, Zaïre). Le reste de l'Afrique se présente comme à dominante « animiste » avec des proportions plus ou moins importantes et variables selon les religions nouvelles, de musulmans et de chrétiens. Face à cette mosaïque de religions, quelle attitude adoptent les nouveaux Etats africains qui se dotent d'institutions politiques modernes de type européen ? Quels sont les rapports des Pouvoirs africains avec les Communautés et les forces religieuses ? La société traditionnelle « ayant éclaté du point de vue religieux, comment et sur quoi fonder, légitimer le pouvoir » (8) que la tradition veut d'essence divine ou sacrée ? Autant de questions auxquelles les idéologies tentent d'apporter une réponse.

Sans méconnaître le grand intérêt du débat philosophique sur le concept d'idéologie et des rapports de l'idéologie à la culture et à la religion, nous entendons dans la présente étude l'idéologie comme « idée », comme « un discours mobilisateur destiné à donner des directives individuelles et collectives, à fonder et à légitimer le pouvoir et sa distribution dans une société donnée... » (9). L'auteur estime que l'idéologie peut naître aussi bien de la culture que de la religion, de l'athéisme ou d'emprunts culturels étrangers, ou tout simplement intégrer certains aspects de l'une ou de l'autre, comme le prouvent les grandes idéologies africaines telles que la négritude (Césaire, Senghor, Damas) (10), l'*african personality* (E. Blyden, Marcus Garvey), l'africanité ou l'idéologie de la fraternité africaine, l'authenticité

(8) *Le concept de pouvoir en Afrique*, ouvrage collectif, Paris, Les Presses de l'Unesco, 1981.

(9) Cf. i) *Revue Tiers-Monde*, n° 57, janvier-mars 1974. « Pouvoir, mythes et idéologies » ; ii) J. BAECHLER, *Qu'est-ce que l'idéologie ?*, Paris, Gallimard, 1976.

(10) Y. BENOT, *Idéologies des indépendances africaines*, Paris, F. Maspero, 1969 ; L. S. SENHOR, *Négritude et civilisation de l'universel*, Paris, Le Seuil, 1977 ; *La poésie de l'action*, Paris, Stock, 1980.

(Mobutu, Sese Seko) (11), le consciencisme (N'Krumah) ou le socialisme africain (Senghor, Nyerere), le marxisme-léninisme, le socialisme scientifique qui divise et oppose l'intelligentsia et en particulier la jeunesse estudiantine africaine, entre pro-soviétiques, pro-chinois et pro-albanais (l'Albanie étant considérée comme le modèle pur, orthodoxe...); sur le plan politique on citera en outre l'idéologie libérale, legs de la colonisation (qui fonde l'Etat sur la constitution et le règne du droit), l'idéologie du parti unique confortée par celle du Père fondateur, du Grand Timonier ou du Guide éclairé, voulant perpétuer le culte africain du chef, dans une société laïque, désacralisée, dépouillée ou privée de toute métaphysique unificatrice... Il n'est pas aisé de démêler cet écheveau culturel, religieux ou idéologique; rares sont les intellectuels « producteurs, consommateurs et transmetteurs d'idéologies politiques » (12) qui, dans l'action politique, ont essayé de donner forme et vie à ces idéologies; les catégories dirigeantes pour affermir leur pouvoir manipulent indifféremment les cultures, les religions et les idéologies; aucune pensée politique, aucun projet de société n'intègre encore les cultures, les religions et les idéologies; la quête d'une pensée politique cohérente, intégrée et dynamique, fondée sur la culture négro-africaine, sur les religions ou les idéologies s'avère laborieuse, et, pour nombre de gens, inutile, vouée à l'échec.

II. — LA QUÊTE LABORIEUSE D'UNE PENSÉE POLITIQUE AFRICAINE ORIGINALE

L'instabilité et les tâtonnements des Pouvoirs africains contemporains relèvent, nous semble-t-il, d'une véritable crise de légitimité. Nés de la décolonisation, ces pouvoirs ont été hérités de l'idéologie libérale, républicaine et démocratique; ils se heurtent à des autorités traditionnelles politiques (les chefferies) ou religieuses auxquelles vont davantage les allégeances; ces dernières sont fondées sur le sacré, si elles ne sont pas considérées comme d'essence divine. L'idéologie libérale, républicaine, qui du reste a toujours été élitiste ne parvient pas à mobiliser les populations. Faisant appel à la culture, manipulant

(11) Authenticité et développement : (Colloque national sur l'Authenticité organisé par l'Union des Ecrivains zaïrois, Kinshasa, 14-21 septembre 1981), Paris, Présence africaine, 1982; M. SIMON, *Comprendre les idéologies, les croyances, les idées, les valeurs*, Lyon, Chronique sociale de France, 1978.

(12) F. BOURRICAUD, in *Le bricolage idéologique, Essai sur les intellectuels et les passions démocratiques*, Paris, PUF, 1980.

les masses, les dirigeants africains en appellent à la culture et exploitent le mythe du chef : ils créent l'idéologie du Père fondateur. L'idéologie du parti unique, que politicologues et hommes politiques expliquent et justifient par les nécessités de la construction nationale et du développement économique, vise à encadrer et à mobiliser les populations, et à légitimer le pouvoir. Tout le monde se veut républicain et démocrate, partout pourtant sévit la monocratie... sans contrepoids ni contrôle. Or les travaux d'anthropologues, d'historiens et politicologues nous apprennent que dans l'Afrique précoloniale le pouvoir, même de droit divin ou saecralisé, était contrôlé par des autorités religieuses (13) ou par des lois naturelles qu'aucun pouvoir ne devait enfreindre (14). L'Afrique contemporaine produit peu de chefs charismatiques... La superstructure que constitue l'appareil d'Etat emprunte à la fois à la tradition (la culture), à la religion et à l'idéologie ; les rapports et interférences apparaissent ambivalents et souvent ambigus... Le pluralisme religieux impose le principe de la laïcité de l'Etat ; même les pays qui proclament la religion d'Etat entendent celle-ci au sens de la religion de la majorité et non d'une religion exclusive ; la légitimité peut difficilement se réclamer d'une religion même si le chef de l'Etat est, de par la Constitution, adepte de la religion de la majorité ; par ailleurs, les pouvoirs publics sont amenés à composer, faute de pouvoir se les soumettre, avec les forces et les communautés religieuses ; les chefs religieux constituent souvent des pouvoirs concurrentiels dans l'Etat, forces centrifuges auxquelles vont davantage les allégeances des masses populaires... Même les pays qui proclament le marxisme-léninisme comme l'idéologie officielle sont obligés de composer avec les forces religieuses ; dans la vie quotidienne, le recours aux forces magiques est courant ; il est difficile d'appréhender les réalités africaines contemporaines en éludant ou ignorant le poids de la culture et de la religion dans la vie des institutions publiques...

La reconnaissance de la diversité culturelle aurait dû inspirer la formation d'Etats multinationaux, le cas échéant de type fédéral, du moins largement décentralisés. Or l'idéologie unitaire, centralisatrice impose partout l'Etat jacobin (seule la Constitution du Bénin de 1977 déclare le Bénin « Etat multinational »), ce caractère ne se traduit pas dans les institutions, ainsi serait tenue en échec l'idéologie régionaliste qu'exploitent et monnaient des cadres en quête de pouvoir politique.

(13) L'Empire centrafricain n'aura été qu'une ruse ou un accident de l'Histoire...

(14) M. A. GLÉLÉ, *Le Dan-Xomé, du pouvoir adja à la nation fon*, Paris, Nubia, 1975 ; La fondamentale in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, vol. I : *L'Etat et le Droit*, Abidjan-Paris, Nouvelles Editions africaines, 1982.

Ni la négritude, ni l'authenticité n'ont informé, structuré les pouvoirs africains. La négritude est avant tout un moment littéraire ; l'authenticité se veut une philosophie politique (15), un « humanisme communautaire en opposition au communisme et au capitalisme » ; elle développe la culture du chef, mais sur le plan économique et celui des institutions publiques, elle n'innove pas ; pas même la « palabre » africaine qui est l'expression du pouvoir de suffrage, cher à Maurice Hauriou, et qui associe par la consultation, les débats et le compromis dynamique ou le consensus toutes les catégories socio-professionnelles de la nation, n'est mise en œuvre... Le consciencisme (16) qui est une philosophie politique, une idéologie de développement autonome est demeuré théorique, son fondateur, N'Krumah, évincé du pouvoir n'ayant pas pu la mettre en œuvre... Seul le président Julius Nyerere s'est employé à développer le socialisme africain, grâce à l'Ujamaa ; le socialisme africain s'inspire du socialisme scientifique mais en répudie le matérialisme, l'athéisme, l'Africain se voulant profondément religieux ; il s'agit davantage d'une doctrine économique que politique ; elle n'innove pas quant au pouvoir et à ses institutions... au plan du développement l'expérience n'aboutit pas... Les idéologies marxistes-léninistes n'ont pas davantage abouti ; l'expérience des pays africains dits à orientation socialiste apparaît dans les rapports cultures, religions et idéologies, déroutante. Au plan théorique et de l'analyse, la difficulté est grande de définir et déterminer les classes sociales — on parle plus volontiers de catégories socioprofessionnelles —, de communiquer aux populations (masses populaires) dans un langage clair, compréhensible, à même de les mobiliser, l'idéologie marxiste-léniniste (17). Les pesanteurs socio-

(15) Dans son discours prononcé devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 4 octobre 1973, le président Mobutu Sese Seko déclare que l'authenticité est une philosophie politique : « L'authenticité est une prise de conscience du peuple zaïrois du recours à ses propres sources, de la nécessité de rechercher les valeurs de ses ancêtres afin d'en apprécier celles qui contribuent à son développement harmonieux et naturel... »

(16) Le consciencisme, écrit Martien TOWA, « c'est la première tentative de définition d'une philosophie politique africaine moderne. C'est d'abord une approche marxiste de la philosophie et une critique de la pensée occidentale. Le consciencisme n'est cependant pas une idéologie de rupture. Il ne consiste pas, au départ, en une analyse critique de l'expérience africaine proprement dite au plan de la philosophie. La perspective de N'Krumah est celle des philosophes africains de formation européenne. Sa démarche n'a pas abouti à la redécouverte critique d'une pensée philosophique proprement dite. Il ne règle pas son compte à l'aliénation africaine », cité par Pathé DIAGNE in *Introduction à la Culture africaine*, p. 270-271.

(17) Le Bénin a du mal à traduire, de manière significative, dans ses langues nationales, le mot « prolétaire » alors que la Radio répète sans désespérer le slogan « Prolétaires de tous les pays, unissez-vous »...

logiques (culturelles et religieuses) tiennent en échec les tentatives de type socialiste. Il reste qu'à ce niveau aussi l'Afrique demeure une simple consommatrice ; le marxisme-léninisme n'a pas été repensé, à la Mao, en fonction des réalités africaines...

Cultures, religions et idéologies interpellent les élites africaines modernes : comment accomplir un *aggiornamento* culturel et politique véritable en Afrique, un *aggiornamento* de décolonisation et de libération ? Assaillie et attirée par des idéologies étrangères, tiraillée entre le capitalisme et les socialismes, sollicitée par le panafricanisme, le panislamisme, le non-alignement et le tricontinentalisme, l'Afrique a besoin de penseurs, de théoriciens qui ne s'enferment pas dans des théories générales, dans des mots d'ordre généreux, mais qui, prenant en compte les réalités sociales, culturelles, religieuses et idéologiques, les invariants culturels qui survivent aux changements en cours ainsi que les expériences accumulées depuis les indépendances, lui proposent une pensée, une doctrine cohérente qui se fonde sur les besoins, les intérêts et les aspirations profondes des masses populaires. Il faudrait procéder à une étude scientifique, pluridisciplinaire des réalités africaines (en prenant en compte leurs dimensions nationales, régionales et internationales — le poids du « tiers intéressé » reste déterminant...), afin de dégager une doctrine de l'action et d'élaborer une idéologie qui intègre aussi bien le religieux que le culturel, une idéologie de l'homme négro-africain dans toutes ses dimensions. Tel est le défi...

Eléments de bibliographie

- G. BALANDIER, *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, 2^e éd., Paris, PUF, 1963.
 J. BENOT, *Idéologies des indépendances africaines*, Paris, Maspero, 1969.
 Ch. ANTA DIOP, *Nations nègres et culture*, Paris, Présence africaine, 1954.
 — *L'Unité culturelle de l'Afrique noire*, Paris, Présence africaine.
 H. DESCHAMPS, *Les religions de l'Afrique*, Paris, PUF, « Que Sais-je ? », 1958.
 DIA MAMADOU, *Islam, Sociétés africaines et culture industrielle*, Dakar-Abidjan, Les NEA, 1975.
 M. GLÉLÉ, *Le Dan-Xomé, du pouvoir adja à la nation fon*, Paris, Edition Nubia, 1975.
 — *Religion, culture et politique en Afrique noire*, Paris, Présence africaine, « Economica », 1981.
 BA MAMADOU ALASSANE, *Quel modèle de société construire en Afrique ?*, Paris, Anthropos, 1977.

- M'BOKOLO ELIKIA, *Le Continent convoité*, Paris, Ed. Etudes vivantes, 1980.
 J.-C. POMONTI, *L'Afrique trahie*, Paris, Hachette, 1979.
 L. S. SENCHOR, *Pour une philosophie négro-africaine et moderne*, Paris, Ed. du Seuil, 1980.
 — *Négritude et civilisation de l'universel*, Paris, Ed. du Seuil, 1977.
 A. SOW, *Introduction à la culture africaine*, Unesco, Paris, « 10/18 », 1977.

Maurice GLÉLÉ. — Cultures, religions and ideologies.

Is Africa likely to elaborate a political thought (which would necessarily be cultural too) of its own, offering a project of society integrating both the native cultures, religions and ideologies and the contribution from abroad which is currently still predominant ? Up to now the quest for a coherent policy based on the Negro-African culture, has proved to be difficult.

RÉSUMÉ. — *L'Afrique a-t-elle des chances d'élaborer une pensée politique (et nécessairement culturelle) autonome, qui porte un projet de société intégrant les cultures, les religions et les idéologies autochtones et les apports étrangers, en l'occurrence dominants ? Pour le moment la quête d'une politique cohérente, fondée sur la culture négro-africaine, s'avère laborieuse.*

CATHERINE COQUERY-VIDROVITCH

A propos
des racines historiques du pouvoir :
« Chefferie » et « Tribalisme »

L'idée est de montrer à quel point le pouvoir est, en Afrique sub-saharienne, le résultat d'un processus de longue durée qui mêle de façon inextricable des éléments hérités de systèmes politiques successifs et en grande partie contradictoires — schématiquement : précolonial, colonial et postcolonial ; d'où l'émergence, voire la dominance de phénomènes qu'il serait tout à fait erroné d'analyser aujourd'hui de façon statique, c'est-à-dire sans faire référence, de façon approfondie, à la diachronie. Mais il est aussi nécessaire d'échapper à la tentation ethnographique, qui fut souvent d'insister outre mesure sur un héritage relevant exclusivement du passéisme précolonial : l'épisode colonial, s'il fut bref, n'en a pas moins été profondément traumatisant, puisqu'il a transformé de façon indélébile les structures antérieures. C'est ainsi qu'on attribue souvent à tort à la tradition africaine ancienne deux des plaies actuelles du continent : le profil charismatique et totalitaire du *chef* et les déchirements du *tribalisme*. Or, dans l'un et l'autre cas, il s'agit des effets induits de la dénaturation, par la colonisation, de deux éléments antérieurement constitutifs des réalités politiques coutumières : la *chefferie* et ce que l'on pourrait appeler le « nationalisme ethnique ».

I. — LA CHEFFERIE

Le chef coutumier s'insérait naguère dans un contexte social global : il incarnait, plutôt qu'un pouvoir despotique, un pouvoir régulateur, comme centre et symbole de la rencontre et de la diffusion de réseaux complexes de pouvoirs — lignagers, territoriaux

et interpersonnels. Même dans le cas d'un Etat relativement fort et centralisé (tels les Etats soudanais médiévaux, les royaumes négriers, ou les Empires théocratiques et/ou esclavagistes du XIX^e siècle), on ne peut, en effet, réduire le fonctionnement du pouvoir à celui d'une hiérarchisation administrativo-politique verticale de type pyramidal, qui se résumerait dans la reconnaissance territoriale d'un pouvoir supérieur attesté comme tel par le paiement d'un tribut ou la levée des hommes en cas de guerre ; le *chef* se trouvait, en fait, à la croisée de trois types au moins de réseaux : à côté des relations politiques *stricto sensu* — ou reconnaissance d'une autorité étatique territoriale —, le rôle des *relations lignagères*, fondées sur les liens familiaux, demeurait déterminant. Mais il était complété par celui des *relations de dépendance personnelle* qui recouvraient ou contraiaient les deux précédentes par un réseau d'échanges et d'obligations, soit *horizontal* — de lignage à lignage, ou de village à village — soit *vertical* — depuis le village jusqu'à l'autorité supérieure, en passant ou non par les étapes intermédiaires (chefs de province, etc.).

Une caractéristique du pouvoir précolonial — au sein de sociétés éminemment paysannes où la famille constituait à la fois l'unité de production agricole et l'unité de vie sociale — était aussi qu'il reposait sur les hommes, non sur la terre ; donc l'élasticité du territoire était fonction des dimensions lignagères : les limites en étaient floues et changeantes, variant au gré des déplacements ou des fluctuations démographiques. D'où le caractère relatif et secondaire du *territorial* dans la définition de l'ensemble politique et du pouvoir d'Etat.

Or la conquête entraîna la mise en place de structures administratives dont les objectifs — politiques, économiques et sociaux — apparaissaient comme inconciliables avec le système antérieur. Néanmoins, faute de disposer du personnel, des moyens financiers et techniques et des forces de pression suffisants, les métropoles eurent d'abord pour souci de faire passer leurs *desiderata* au travers d'alliés politiques bien choisis et bien dressés. Ce fut ce qu'on appela la « politique indigène » chargée, en dernière analyse, de sélectionner des chefs soumis susceptibles d'opérer la reconversion des mentalités.

Contrairement à une image stéréotypée qui oppose l'*Indirect Rule* britannique au centralisme assimilateur français, il y eut chez les colonisateurs — quelque fût leur appartenance — la recherche d'une collaboration efficace avec les chefs locaux. Celle-ci visait à briser l'esprit de groupe des communautés locales en jetant les bases d'un esprit individualiste encouragé par l'usage judicieux des récompenses.

De son côté, même si la tentation était grande de supprimer les chefferies, le pouvoir colonial sentait bien, *a contrario*, que les grandes

familles déjà détentrices d'une autorité due à leur rang étaient plus prêtes à servir qu'aucune autre.

La chefferie devint donc progressivement un rouage administratif. Certes, même si le chef de canton ne correspondait pas toujours à une unité politique traditionnelle, la base de son pouvoir — en tous les cas avant 1914 — eut tendance à rester coutumière. Mais il ne recevait plus ni redevances personnelles, ni revenus de sa justice. Tout fut remplacé par le salaire et les ristournes sur l'impôt, revenus qui s'avéraient le plus souvent insuffisants à satisfaire à la fois sa clientèle traditionnelle (suivants, griots...) et ses charges nouvelles : logement des administrateurs en tournée, agent de liaison avec le chef-lieu, secrétaire lettré, petite milice. Assisté d'hommes de main qui, connaissant bien le pays, n'hésitaient pas à rançonner les villageois pour leur propre compte, il continua donc d'exiger des dons plus ou moins forcés, aidé en ceci par la protection coloniale, même si la moindre dénonciation d'un commis ou d'un agent de commerce besogneux pouvait lui coûter son poste, voire la prison ou la déportation, dans un contexte où les malversations — détournement d'impôts ou de récoltes — étaient monnaie courante.

Il serait en effet inexact de décrire le chef comme un simple traître, collaborateur acquis aux méfaits de la colonisation : le chef de village surtout, le mal-aimé du système qui, au bas de l'échelle, devait satisfaire à toutes les exigences, n'avait guère le choix.

Or, quelle que fût par ailleurs la manie centralisatrice du colonisateur, il ne fut jamais, dans aucun système, éliminé, car il constituait l'unique rouage susceptible de faire communiquer la masse rurale avec ses nouveaux maîtres — le seul autre moyen de contact restant la tournée, nécessairement rare et, dans le meilleur des cas, interrompue par le mauvais état des routes pendant tout l'hivernage.

Courroie de transmission obligée entre l'administrateur et l'administration, le chef de village n'était pas, pour autant, toujours docile. Les révoltes de chef — refus de payer l'impôt ou de recruter des prestataires — ne furent pas rares. Mais la politique coloniale ne pardonnait pas : tout chef, du fait même qu'il le restait, optait du même coup pour la collaboration ; il lui fallait coopérer coûte que coûte et subir la loi de l'alliance, sous peine d'encourir le pire : un certain nombre payèrent de leur vie leur audace ou leur faiblesse.

En fait, la réalité était plus complexe puisque, de son côté, l'administrateur dépendait des chefs qui étaient sa principale source d'information et l'outil d'exécution décisif ; il avait tendance à les soutenir contre leurs administrés en faisant jouer en leur faveur le Code de l'Indigénat, voire en leur envoyant une force de police de répression.

Une équivoque fondamentale et durable pesait donc sur la condition du chef : d'un côté on l'exaltait — comme le témoignage du respect envers les « coutumes » et les institutions africaines que l'on réduisait, ou peu s'en faut, à la chefferie —, mais de l'autre, on rapelaît qu'il n'existait que par la volonté du colonisateur, et ne saurait être autre chose que son instrument. C'est bien le sens de la fameuse circulaire du gouverneur général Van Vollenhoven qui, tout en dénonçant « le gouvernement par les gardes de cercles », insistait sur la revalorisation du statut des chefs, mais par-dessus tout affirmait que ceux-ci « n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle, l'autorité française et l'autorité indigène : il n'y en a qu'une. Seul le commandant de cercle commande ; seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire » (1).

Déjà sensible avant la première guerre mondiale, cette évolution ne fit que s'accroître avec le temps. Le « chef coutumier », dès les années 20, ne l'était plus guère, mais d'une façon si insidieuse que les administrés eux-mêmes n'en eurent pas toujours conscience.

On cite, bien sûr, des exemples de résistance paysanne, où la communauté réagit en couvrant un « contre-pouvoir » — chef clandestin traditionnellement reconnu tandis que le responsable « officiel » faisait office de pantin. Mais la gageure était difficile à tenir. Elle aurait surtout impliqué, pour être durable, le consentement unanime des villageois et surtout mutuel des deux dignitaires rivaux, ce qui, évidemment, était rarement le cas ; tôt ou tard, le chef administratif — le seul détenteur de la réalité du pouvoir — finissait par l'emporter, il avait d'ailleurs — et c'est là le drame — tout intérêt à le faire : l'alliance avec le pouvoir colonial lui était doublement profitable, sur le plan idéologique comme sur le plan matériel. L'exemple belge est particulièrement éclairant : les autorités belges ont, en effet, tôt mis l'accent sur l'intérêt d'une connaissance approfondie de l'organisation politico-juridique locale ; la « coutume », pour elles, se résumait en deux points fondamentaux : les droits du chef à l'égard des sous-chefs ou autres notables de la région, et les conditions d'exercice de son autorité sur ses administrés : il s'agissait de définir les droits du père de famille sur sa femme et ses enfants, les pouvoirs du chef indigène sur ses sujets et les moyens de coercition dont il usait, les « liens de vassalité » existant entre les villages... L'objet n'était pas de les supprimer, mais, au contraire, de les

(1) Circulaire du 15 août 1917, *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, n° 1-2, décembre 1917, p. 270.

utiliser (2). D'où, en retour, l'intérêt des chefs de lignage, des aînés, des notables, à bénéficier de l'appui effectif du système colonial, matérialisé entre autres par la mise de la Force publique à la disposition des chefs. Car l'intérêt des chefs était aussi matériel et chiffrable. Le chef « indigène » représentait l'Etat, il était le « délégué du pouvoir souverain » et un fonctionnaire de Gouvernement : en tant que tel, il avait droit à une rémunération double ; d'une part, son « traitement » administratif ; d'autre part, le « tribut » coutumier — le tout sous le couvert de l'administration coloniale.

On comprend dès lors le rôle joué par la rémunération des chefs dans les luttes politiques : un sous-chef souhaitait tout naturellement voir transformer son territoire en entité indépendante, afin de percevoir la totalité de la ristourne ; en revanche, le chef avait intérêt à défendre l'intégrité territoriale de sa chefferie. Ces antagonismes à base financière invoquaient le plus souvent des arguments d'ordre idéologique : le chef parlait de l'unité clanique (ou ethno-culturelle), en se référant, à l'occasion, à des arguments d'ordre historique ; les sous-chefs, en revanche, récusaient cette parenté, au nom d'arguments du même ordre. On voit toute la mystification « trihaliste » qui put ainsi prendre son essor (3).

L'évolution fut générale : partout le chef s'intégra peu ou prou dans la fonction publique, et son territoire tendit à devenir un simple découpage administratif. L'exemple français est révélateur : le chef était en principe choisi au sein de familles coutumièrement habilitées à régner sur le pays ; mais en 1927, un arrêté réorganisa l'école des fils de chefs, dont les candidats furent recrutés par concours, dans les familles de notables, parmi les titulaires du Certificat d'Etudes. Puis, en 1930, une circulaire insista : « Sur la nécessité, en certaines circonstances, de faire résolument table rase de l'armature traditionnelle (...) pour lui substituer au besoin un cadre construit de toutes pièces » (4).

(2) Cf. Circulaire du vice-gouverneur général relative au caractère politique et administratif des chefs indigènes, in *Etat indépendant du Congo, gouvernement local, Recueil mensuel*, 1904, p. 75-77 ; circulaire du 18 août 1906 explicitant le décret administratif du 3 juin, *Bulletin officiel*, 1906, p. 395-399. Et, surtout, circulaire sur la conduite à tenir à l'égard des chefs et des sous-chefs indigènes, *Recueil mensuel*, 1915, p. 95.

(3) Abemba BULAIMU, Le mode de production lignager face à la traite arabe et à la colonisation... au Maniema, *Cahiers du Cedaf*, 6-7, 1979, p. 32-35 et 36-38.

(4) F. ZUCCARELLI, De la chefferie traditionnelle au canton... au Sénégal, *Cahiers d'Etudes africaines*, XIII, 50, 1973, p. 213-238.

Toujours nommé par le gouverneur, le chef de canton le fut, à partir de 1937, après avis du conseil des notables du cercle (le gouvernement de Front populaire souhaitant accentuer sa politique de « participation »). Ainsi se constitua une véritable caste de chefs, au nom d'une nouvelle coutume fort éloignée des traditions pré-coloniales ; solde, retraite et honorariat furent précisés en 1934-1935. Certes, l'ambiguïté demeurait, le chef restant à la fois le mandataire de l'administration coloniale et le représentant des collectivités ethniques ; mais l'aboutissement logique était la suppression de la chefferie remplacée purement et simplement par un petit fonctionnaire finalement moins porté à user de privilèges archaïques pour rançonner ses administrés. Ce sera notamment le cas dans les années 50 en Guinée ou en Côte-d'Ivoire.

En réalité, l'amalgame fut durable. Il a même été soigneusement entretenu par les usages coloniaux et la confusion des termes : au Congo belge, le « tribut » maintenu jusqu'à l'indépendance était défini comme une rémunération « accordée aux chefs par la coutume pour les services qu'ils rendent comme autorité traditionnelle et coutumière » : les formes les plus classiques en étaient la redevance sur le gibier ou le droit de portage à titre gratuit. Pourtant, qu'étaient alors devenus les services « traditionnels » des chefs, et quand cessaient-ils de l'être pour devenir « modernes » ? Le rôle du tribut était, en fait, double : d'une part, il constituait une sorte de traitement parallèle puisé dans le système lignager ; d'autre part, il jouait un rôle idéologique essentiel, permettant de concrétiser le rapport de dépendance par la reconnaissance du respect effectif des hiérarchies non pas restaurées, mais aiguisées et, pour tout dire, « récupérées ».

A l'opposé, de façon non moins significative, le « commandant » de circonscription, naguère blanc, aujourd'hui national, reste au Togo surnommé le « chef-cir... ». Il n'est guère de village en Afrique où l'on ne puisse vous présenter le « chef traditionnel » — qu'il soit encore ou non investi d'une parcelle de pouvoir administratif, le plus souvent sous la forme d'une sorte de « Juge de Paix » coutumier. Mais qu'en est-il précisément ? Par quelle filiation, par quels accidents, par quelles substitutions de titulaires provoquées par l'administration coloniale, par quels accommodements de ses prédécesseurs avec le pouvoir dominant règne aujourd'hui le chef dit « coutumier » et reconnu comme tel aussi bien par ses administrés que par les visiteurs étrangers qui vont lui demander hospitalité, recueillir de sa bouche la tradition dynastique locale et lui verser le « cadeau » qui continue d'assurer peu ou prou les bases matérielles de sa relative

autorité ? Or, bien souvent, il a su, dans le même temps, utiliser sa position privilégiée, à la lisière des deux systèmes, pour affirmer au nom d'une tradition plus ou moins usurpée une aisance toute moderne comme planteur ou entrepreneur de transports, bref comme petit capitaliste régional...

Il y a pour le moins ambiguïté sur l'origine et la nature des pouvoirs qui lui sont reconnus. On invoque aujourd'hui, pour rendre compte de la passivité des peuples devant les incartades, les abus, voire la folie dévastatrice de certains responsables — chefs locaux, voire chefs d'Etat de triste renom —, le respect religieux absolu d'ordre charismatique envers le « chef » précolonial d'antan ; ne faudrait-il pas plutôt y voir la terreur inspirée par le tout-puissant « commandant » blanc qui, dans sa circonscription, exerçait sur des milliers d'individus un pouvoir discrétionnaire — puisqu'il s'agissait de tous les pouvoirs renforcés par l'éloignement et les difficultés de communication. En zone française, l'autorité absolue de l'Administration était entérinée par le « Code de l'Indigénat » qui lui permettait de cumuler pouvoirs exécutif et judiciaire.

C'était aussi la référence et le modèle — craint autant que jaloué. Le système, inévitablement générateur d'abus, continua de généraliser l'idée de l'absolutisme du pouvoir des chefs et de l'inutilité de la résistance : notions toutes deux bien étrangères au concept traditionnel du pouvoir ; car, si le chef précolonial était, certes, vénéré, il symbolisait la force et l'équilibre du groupe à la condition d'en respecter les mécanismes de régulation interne, et de n'y surtout pas intervenir en tant que despote individuel.

Le « chef » d'aujourd'hui, qu'il s'agisse aussi bien du chef dit « traditionnel » que du fonctionnaire moderne, apparaît à proprement parler comme un « monstre », c'est-à-dire comme la combinaison mal effectuée et mal comprise de deux systèmes de pouvoir qui n'avaient, à l'origine, aucun point commun.

II. — LE TRIBALISME

De la même façon, le « tribalisme » est aujourd'hui le dernier avatar, abâtardi par l'épisode colonial, de l'évolution du « sentiment ethnique » précolonial. On peut, en effet, distinguer chronologiquement quatre étapes essentielles.

La première est la situation précoloniale, dans laquelle les structures politiques, lignagères et sociales se répondaient étroitement ; l'organisation sociale correspondait à un certain niveau des forces

productives regroupant une série d'unités familiales / noyaux de production en un ensemble culturel historiquement situé et rassemblé, qui se reconnaissait comme tel — ce que les spécialistes appellent aujourd'hui une « ethnique ». La référence à un patrimoine commun et le sentiment d'interdépendance qui reliait entre elles les cellules de base permettent de parler pour cette époque de « nationalisme ethnique » ; car les structures ethniques jouaient alors pleinement leur rôle, assurant et traduisant un relatif équilibre entre le système sociopolitique, l'organisation de la production et des échanges, et le modèle idéologique et culturel.

C'est la raison pour laquelle à l'époque coloniale la *revendication ethnique* devint une expression de résistance à la colonisation. Elle apparut à peu près partout en Afrique à la même époque, au tournant de la première guerre mondiale, et prit son essor surtout entre les deux guerres, c'est-à-dire quand la résistance concrète sur le terrain, contre les contraintes administratives, fut devenue impossible en raison de la répression organisée. La revendication ethnique, c'est-à-dire le rejet de l'aliénation culturelle au nom d'un passé autochtone valorisé, voire idéalisé, exprimait le refus global du nouveau pouvoir, par le recours à une sorte « d'âge d'Or » révolu et impossible. C'était le refuge dans l'imaginaire, courant exprimé à merveille par les mouvements religieux de type messianique. Cette revendication s'exprima, semble-t-il, d'autant plus fortement que l'intervention coloniale fut plus rapide et brutale ; ce fut le cas en Afrique centrale et orientale, où la conquête s'effectua sur un pays qui n'avait jusqu'alors eu de contact avec l'Occident que sous la forme particulièrement destructrice et négative de la traite des esclaves. Or la traite relevait de l'ère mercantiliste précapitaliste : il n'y eut pas, ou peu, de transition ; le capitalisme fit irruption d'un seul coup, sous la forme relativement achevée pour l'époque du capitalisme colonial ; il s'est imposé sans chercher à négocier au cours d'une période lente d'incubation et d'interpénétration tout au long du XIX^e siècle, comme elle eut lieu en Afrique occidentale.

En Afrique équatoriale, rien de tel : il n'y eut de la part de l'Occident aucun essai, dans les années 1885-1910, pour susciter, encourager ou utiliser une « classe moyenne » locale gagnée à ses vues, au contraire. La colonisation a détruit, ou cherché à détruire sans les utiliser, les structures économiques précoloniales, comme celles du grand commerce traditionnel fluvial congolais pourtant ancien et bien charpenté : dans l'Etat indépendant du Congo l'autocratie du roi des Belges, au Congo français, au Tanganyika allemand ou dans les colonies portugaises, le régime des compagnies à monopole

d'exploitation commerciale livrèrent le pays à un pillage intégral fondé sur la cueillette du caoutchouc et la chasse à l'ivoire contre des prix d'achat incroyablement bas et des salaires inexistantes.

Un des résultats fut, de la part des survivants, après une première phase de révoltes désespérées, le recours accentué aux valeurs ancestrales, c'est-à-dire le repli agressif sur eux-mêmes : plus qu'une situation héritée d'un morcellement ethnique plus accentué qu'ailleurs, ce qui n'est guère prouvé (celui-ci apparaît au moins aussi développé en Haute-Volta, au Niger ou en Côte-d'Ivoire), il s'agit d'un facteur important de la revendication ethnique particulièrement forte dans des pays comme le Zaïre, le Congo ou le Gabon. Et ceci pour deux raisons : la première est qu'elle émanait de la totalité de la population rurale, dans une atmosphère de refus généralisé, puisqu'il n'y eut pas, à l'époque, émergence d'une « petite bourgeoisie » créole plus ou moins acculturée disposée à s'allier au pouvoir colonial — mais plutôt formation d'une catégorie de salariés à rémunération particulièrement faible (commis d'administration, miliciens ou travailleurs des chantiers) qui constituaient tout au plus l'embryon d'un prolétariat très vite urbanisé. La seconde tient à ce que l'administration coloniale s'est empressée d'utiliser cette vague néo-traditionaliste à des fins de conservatisme politique et culturel, en entretenant des chefferies ethniques localisées et parcelisées, voire en les dressant les unes contre les autres par le jeu des rivalités, des cadeaux et des ristournes d'impôt ; comme on l'a vu pour le Congo belge, les pulsions centrifuges d'origine financière tendirent à accentuer les diversités « ethniques » jusqu'alors compatibles avec une organisation politique et sociale intégrée.

Ce qui avait d'abord été résistance dynamique prit donc, progressivement, la forme d'un frein social, encouragé à des fins politiques par le recours aux « chefferies administratives » que l'« ethnologie coloniale » eut tendance à son tour à codifier et légitimer de façon non neutre. C'est alors qu'intervint la troisième étape, néo-coloniale. A ce stade émergea véritablement le *tribalisme*, c'est-à-dire la manipulation du sentiment ethnique déjà renforcé et déformé par un demi-siècle de colonisation. Ce fut le fait des premiers dirigeants des nouveaux Etats indépendants : ainsi, par exemple, l'abbé Fulbert Youlou chercha-t-il à confisquer à son profit l'arme ethnique, en utilisant au Congo la base Lari du Matswanisme, et ce d'autant plus aisément que restaient étroits les liens entre la ville et la campagne.

Le problème est d'autant plus complexe qu'il ne se pose pas seulement de haut en bas, à partir de dirigeants plus ou moins scrupuleux et conscients des enjeux, habiles à manipuler à leur profit le

sentiment populaire. La notion « traditionnelle » du pouvoir et la « conscience tribale » des masses rurales font considérer comme normales, par la base, des pratiques politiques parfaitement aberrantes eu égard aux principes des démocraties occidentales : ainsi l'« évolué » du village ou de la région, celui qui grâce à ses diplômes a réussi à obtenir un poste envié en ville, se doit de faire retomber sur ses proches, ses parents et ses alliés — bref, au sens ancien du terme, ses « dépendants » — une partie de la mène à laquelle il est présumé avoir accès : avantages financiers, bien sûr, mais aussi privilèges peu conciliables avec les règles de la fonction publique ; on exigera de l'Inspecteur primaire qu'il trouve à l'école régionale une place pour le neveu qui a pourtant échoué à son examen, du responsable de tel ou tel service qu'il use de son influence à bon ou moins bon escient, etc. Au sein même de la hiérarchie administrative, l'« appartenance tribale » est telle que les ordres ne seront admis et exécutés, du bas en haut de l'échelle, que s'ils émanent d'un « compatriote » — au point que dans plus d'un Etat (comme dans la République populaire du Congo), non seulement la répartition des portefeuilles ministériels répond à un souci étudié de saupoudrage « tribal », mais l'entrée en fonction d'un nouveau responsable entraîne, depuis le planton jusqu'au chef de cabinet, le remplacement de l'ensemble du personnel en fonction d'une appartenance ethnique homogène —, sans même parler du cas, plus fréquent encore, où l'origine ethnique du Président assure à l'ensemble de son groupe la prééminence sur tous les autres.

A partir du moment où le problème ethnique est ainsi posé — car les différents aspects distingués par souci d'analyse sont, en fait, tous amalgamés aujourd'hui en une notion confuse qui fait la gravité du problème contemporain —, il devient, qu'on le veuille ou non, un fait social et politique avec lequel il faut bien vivre. Le « tribalisme » est enraciné dans les masses populaires par héritage précolonial et colonial, et dans l'appareil d'Etat qui l'a exacerbé et prorogé. Cette phase actuelle, il serait réducteur de l'interpréter comme une simple différenciation « ethnique » ou linguistique ; on sait que des groupes de langues différentes sont parfaitement capables de cohabiter à peu près harmonieusement, tout comme *a contrario* des populations de culture commune sont susceptibles de revendiquer farouchement leur autonomie respective : ainsi les peuples variés de Tanzanie ont-ils sans problème majeur adopté la langue swahili, à l'origine celle du groupe culturellement (sinon démographiquement) dominant, alors qu'au Zaïre les Luba et les Lulua, de souche et de langue communes mais de réaction différenciée à la colonisation, affirment vigoureusement, les uns par rapport aux autres, une spé-

cificité qui est pourtant une création récente : les Luba, groupe traditionnellement migrant, donc habitués à constituer un noyau minoritaire en pays étranger et à exercer des professions ouvertes sur l'extérieur (comme le commerce) se sont montrés très perméables aux influences occidentales : leur politique d'amalgame leur a permis d'acquérir un rôle économique et culturel de premier plan à travers le Zaïre tout entier, dont ils constituent aujourd'hui une des bases nationales ; leurs proches parents Lulua, au contraire, demeurés en place, hostiles à toute innovation — y compris naguère la traversée de leur territoire par une voie de chemin de fer — ont adopté une attitude inverse d'hostilité intégrale à la contamination coloniale, débouchant sur un « tribalisme » exacerbé.

Il ne suffit donc pas de nier ou de dénoncer le problème : on ne peut l'éluider. Mais il faut d'abord bien comprendre en quoi il consiste. Il traduit, entre autres, l'interpénétration de deux facteurs contradictoires et qui, néanmoins, coexistent : la confusion entre l'appartenance ethnique et l'appartenance de classe. Dans un cas aussi schématique que celui de l'Afrique du Sud, la politique de l'*apartheid* contribue à la fois à simplifier et obscurcir le problème, en identifiant pour la quasi-totalité des Africains, presque tous prolétaires ou tout au moins aspirant à l'être, leur prise de conscience sociale à leur revendication raciale. D'où la confusion et les difficultés des mouvements revendicatifs (tel celui de la *Conscience noire*), souvent aisément manipulés et « récupérés » par le Pouvoir blanc.

Néanmoins, il ne faut pas exagérer le problème : le « tribalisme » n'est pas actuellement une fin en soi — même si, dans certains exemples redoutables, il le devient, comme à une certaine époque au Zaïre, ou bien au Ruanda et au Burundi où, alternativement, face aux anciens dominants Tutsi, les Hutu se sont trouvés massacrés (Burundi) ou portés à la cime du pouvoir (Ruanda) ; or, dans ces deux derniers cas, la responsabilité de la colonisation belge apparaît considérable, qui a accentué en les dénaturant des clivages coutumiers naguère beaucoup moins évidents, surtout au Burundi où l'osmose sociale et culturelle était favorisée par la fréquence des mariages interethniques et la similitude des activités agricoles (5).

Aujourd'hui, le tribalisme n'est que la traduction du problème politique dans son ensemble. La meilleure façon de le réduire sera donc de résoudre le problème politique : les séquelles tribales se désagrégeraient alors d'elles-mêmes ; c'est une question de pratique

(5) P. BIARNES, *L'Afrique aux Africains*, Paris, Colin, 1980, p. 441 et, plus généralement, p. 439-453.

politique ; c'est aussi une question d'éducation — et de génération. Il existe, en effet, deux points névralgiques de combat : la mise en place accélérée d'un système d'enseignement intégré, c'est-à-dire aussi démarqué que possible de l'héritage culturel colonial traditionnel ; et la remise en cause, par des cadres qui seraient ainsi aidés à se dégager de la contrainte du modèle occidental plaqué sur un contexte autochtone mal compris et mal accepté par ses représentants eux-mêmes, du schéma politique et économique classique : à savoir que gouverner et développer le pays ne consiste pas seulement à prendre, avec « les moyens du bord », les commandes d'un système transplanté, mais à ré-interroger et re-définir les concepts, donc les fondements mêmes du pouvoir et du développement. Un troisième élément est essentiel pour promouvoir cette prise de conscience : celui de l'apprentissage de la vie en commun, et de l'élaboration de revendications sociales communes par une masse croissante de travailleurs migrants issus des régions les plus diverses, en voie rapide de prolétarianisation dans le creuset urbain (6).

(6) Voir (entre autres) : R. COHEN, P. GUTKIND et P. BRAZIER (eds.), *Peasants and Proletarians, The Struggles of Third World Workers*, New York, Monthly Review Press, 1979, 505 p.

C. COQUERY-VIDROVITCH. — On the historical roots of power : « chiefship » and « tribalism ».

This article examines the origins and changes in the power in Africa, starting with the pre-colonial roots and continuing throughout the colonization. It is based on two examples : « chiefship » and « tribalism ». The contemporary idea of the chief — including the heads of State — and its deviations are due as much to the colonial denaturations as to the traditional social structures ; likewise, tribalism is today the last embodiment — which was exploited and rendered degenerate during the colonial phase — of the pre-colonial « ethnique feeling ». The autor'endeavours to decompose the chronological stages of this evolution.

RÉSUMÉ. — *L'article s'interroge sur les origines et les mutations du pouvoir en Afrique, depuis ses racines pré-coloniales et à travers la colonisation, sur deux exemples : chefferie et tribalisme. La conception contemporaine du chef — y compris les chefs d'Etat — et ses déviations sont redevables au moins autant aux dénaturations coloniales qu'aux structures coutumières antérieures ; de même, le tribalisme est aujourd'hui le dernier avatar, exploité et abâtardi par l'épisode colonial, du « sentiment ethnique » précolonial. L'analyse s'efforce de décomposer les étapes chronologiques de cette évolution.*

P. F. GONIDEC

Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains

Etablir une typologie des régimes (ou des systèmes) politiques africains paraît une entreprise dépourvue de difficultés majeures, si on prend comme équivalents « régimes politiques » et « régimes constitutionnels », c'est-à-dire si on estime qu'un régime politique est celui-là même qui est décrit par la Constitution. Il suffirait d'analyser les textes pour classer dans l'herbier amoureusement élaboré par les constitutionnalistes, à partir des expériences vécues par les Etats dits développés, tel ou tel régime (voir ce type d'analyse dans l'*Année africaine*). Cependant, une telle approche s'avère décevante. Les catégories classiques s'adaptent mal ou pas du tout à l'Afrique. Ainsi, on s'est avisé qu'au cours des dernières années beaucoup d'Etats, après avoir connu un cycle constitutionnel (imposé) de parlementarisme, ont été attirés par le régime présidentiel (cf. Buchman, *L'Afrique noire indépendante*, LGDJ, 1962). Et voilà le régime présidentiel étendu sur le lit de Procuste pour l'ajuster aux situations africaines, le juriste s'émerveillant de découvrir tour à tour des régimes présidentiels « rationalisés », « partisans » et même « parlementaires ». Ainsi, il apparaît que le juriste est embarrassé pour situer les régimes politiques africains par rapport aux typologies classiques.

L'essai est encore moins concluant quand on abandonne les certitudes apaisantes du droit pour aborder les rivages tourmentés des réalités politiques, c'est-à-dire quand on cherche à discerner ce que sont réellement les systèmes politiques africains, et non plus simplement à saisir l'image renvoyée par le miroir de la Constitution. Démarche d'autant plus indispensable que parfois, la Constitution n'est plus vraiment la Loi fondamentale de l'Etat lorsqu'un texte de caractère

politique (charte nationale algérienne par exemple) est considéré comme la « source suprême de la politique de la nation et des lois de l'Etat » (ordonnance du 5 juillet 1976). Démarche nécessaire lorsque, à la suite d'un coup d'Etat, il n'y a plus de Constitution. Démarche logique lorsqu'on estime que la Constitution n'est qu'une technique de camouflage destinée à donner aux Etats africains « les apparences d'un Etat occidental » (G. Conac), la réalité étant que ces Etats sont des Etats inconsistants, invertébrés, corrompus, instables, inefficaces et, pour tout résumer, sous-développés (J.-F. Médard).

A partir de ce constat, une solution simple, voire simpliste, consiste à partir du postulat que l'univers politique est peuplé de bons et de méchants. Les bons, ce sont les démocraties dites libérales, qui ne sont pas « une conception de la démocratie... une interprétation entre autres possibles, mais la démocratie elle-même » (G. Vedel) et qui ne sauraient être que les régimes des sociétés capitalistes développées, des riches. Les mauvais, ce sont les autres, les pauvres voués à l'autoritarisme pour longtemps. Cette thèse est développée par des auteurs américains tels que G. Almond, L. W. Pye, suivis par certains politologues français (M. Duverger, R. G. Schwarzenberg ; voir notre ouvrage : *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 2^e éd., p. 119 et s., et *African politics*, Nijthoff, 1981).

Conclusion pessimiste qui ne fait pas justice des efforts déployés par certains dirigeants pour tenter dès maintenant de soulever la chape de plomb qui pèse sur les populations africaines et d'aller progressivement vers des régimes qui ne seraient forcément enfermés dans l'alternative : démocraties libérales ou régimes autoritaires.

Il faut tenir compte d'un fait fondamental, volontiers passé sous silence, à savoir que tous les Etats africains vivent encore une période de transition. Il en résulte que l'observateur ne perçoit pas des formes achevées, mais des ébauches de ce que pourraient être un jour les régimes politiques africains. Pour mettre en évidence ce fait et en découvrir les caractéristiques, il est indispensable de replacer les systèmes politiques dans l'ensemble des formations sociales africaines, qui sont elles-mêmes en voie de mutation, et dont ils ne sont, en définitive, que l'expression politico-juridique.

*Les formations sociales africaines
comme base d'une typologie des systèmes politiques*

Les systèmes politiques africains ne sont compréhensibles, et donc classifiables, que s'ils sont replacés dans l'ensemble de la formation sociale, dont ils sont partie intégrante, sans oublier que les formations

sociales ne vivent pas en vase clos, mais qu'elles sont reliées aux formations sociales extérieures à l'Afrique. Cette dimension internationale est capitale pour la compréhension des systèmes politiques.

Sans revenir sur un passé, parfois lointain, qu'il ne faut pas négliger (voir l'étude de Mme Coquery-Vidrovitch), il est important de souligner que les formations sociales africaines d'aujourd'hui sont tributaires d'un *double passé* : le vieux passé précolonial, sécrété à travers les siècles par les sociétés africaines elles-mêmes, encore qu'elles aient subi des influences extérieures (arabisation et islamisation) avant la pénétration européenne, et le passé colonial imposé à l'Afrique pendant toute la période de domination, plus ou moins longue selon les pays (importance du facteur « temps » souvent négligé). Ces deux passés ne s'excluent pas ; ils coexistent. Ce qu'il est convenu d'appeler la modernisation n'est pas une sorte de jeu à somme nulle qui aurait pour effet de remplacer l'ancien, c'est-à-dire les vieux modes de production précapitalistes et les superstructures correspondantes, par le nouveau, c'est-à-dire le mode de production capitaliste (et sa superstructure) introduit de l'extérieur par les Etats dominateurs. Il n'y a pas d'un côté l'ancien, le passé mort, figé, cristallisé, et de l'autre le nouveau, le tissu vivant en voie de prolifération, mais l'ancien et le nouveau vivant en symbiose, se fécondant mutuellement. C'est dire que les formations sociales africaines sont caractérisées par leur *complexité*, encore aggravée par l'orientation socialiste de certains Etats, qui ne met pas fin au capitalisme.

A partir de cette constatation, une première observation doit être faite, qui concerne le *découpage des formations sociales actuelles dans l'espace africain*.

Il est rare que, dans leur configuration spatiale, les Etats actuels soient les héritiers des Etats préexistant à l'établissement de la domination. Le plus souvent, les frontières ont été dessinées au pantographe des intérêts ou selon les hasards de la conquête. Les Etats coloniaux ont contraint à vivre ensemble dans le cadre d'un même territoire des ethnies, voire des races, différentes et, inversement, ont parfois éparpillé une même ethnie entre des Etats différents (voir pour les Somalis, I. M. Lewis, *Somali culture*, Londres, 1981, et *A modern history of Somalia*, Londres, 1980). Sans doute, de différentes façons (voir notre ouvrage : *L'Etat africain*, LGDJ, 1970, p. 60 et s., 2^e éd., sous presse), les Etats coloniaux ont contribué à faire surgir l'idée d'Etat-nation au sens moderne de l'expression. Mais le processus était demeuré inachevé. C'est ce que constatait le président Houphouët-Boigny en 1980 : « Nous n'avons pas hérité d'une nation mais

d'un Etat artificiellement né de la colonisation » (*Paris-Match*, 15 août 1980).

Aujourd'hui encore, le processus est loin d'avoir été mené à son terme. Chacun le constate (voir l'ouvrage de Pambou Tchivounda, *Essai sur l'Etat africain postcolonial*, LGDJ, 1982). D'où la hantise de l'unité nationale. La Constitution du Nigeria (1979) est très caractéristique à cet égard. Dès le préambule est affirmée la « nécessité de promouvoir l'unité nationale et de susciter le loyalisme national », la volonté du peuple nigérian de « vivre dans l'unité et l'harmonie en tant que nation souveraine, une, indivisible et indissoluble ». Après des déclarations d'intention, toutes les dispositions constitutionnelles relatives aux partis (qui doivent être nationaux), aux structures de l'appareil d'Etat, qui doivent favoriser l'unité nationale et le loyalisme national (art. 14), aux différents aspects de la politique nationale, qui doit être orientée vers l'intégration nationale, vont dans le même sens.

Une deuxième observation concerne la *nature des formations sociales africaines*. Même si le mode de production capitaliste, celui du colonisateur, était devenu dominant, il n'avait saisi, d'un point de vue quantitatif, qu'une fraction, plus ou moins importante selon les pays, des sociétés africaines. Ceci veut dire qu'à l'intérieur des territoires coloniaux coexistaient deux types de sociétés, les unes régies par les vieux types de production précapitalistes, les autres par le nouveau mode de production. Ceci ne veut pas dire qu'on était en présence de sociétés dualistes (ou duelles ?). En réalité, la dominance du mode de production capitaliste impliquait que la totalité des sociétés africaines faisait partie d'un ensemble structuré et hiérarchisé à l'intérieur duquel des influences réciproques se manifestaient. D'où les phénomènes de syncrétismes. Il n'empêche que dans la mesure où deux modes de production coexistaient, les individus raisonnaient et se comportaient selon des logiques dissemblables.

Aujourd'hui, la situation ne s'est pas fondamentalement modifiée. L'héritage colonial a placé les dirigeants africains devant plusieurs stratégies théoriquement possibles :

- 1) accepter l'héritage et poursuivre dans la voie tracée par le colonisateur, c'est-à-dire achever la transformation des formations sociales selon la voie capitaliste ;
- 2) contester cet héritage et emprunter, à titre transitoire, une voie de développement non (ou anti) capitaliste ;
- 3) refuser l'héritage colonial et s'engager dans la voie de la construction du socialisme selon le modèle marxiste-léniniste ;

- 4) accepter l'héritage sous bénéfique d'inventaire et s'efforcer d'en modifier les éléments en cherchant une troisième voie, à mi-chemin entre le capitalisme et le marxisme-léninisme (voies africaines du socialisme ?).

Malgré l'influence du marxisme-léninisme (voir notre ouvrage précité), aucun Etat africain n'a réellement adopté la troisième solution. Il n'y a pas de Cuba africain, même si les forces armées cubaines ont aidé en particulier le MPLA à conquérir le pouvoir et à le conserver (A. J. Klinghoffer, *The Angolan War*, Westview press, 1980). L'option est par conséquent entre les trois autres stratégies. Ceci signifie que dans le premier cas, les Etats africains se rapprochent de plus en plus du modèle capitaliste et s'intègrent de plus en plus au système capitaliste mondial. L'exemple type, en Afrique francophone, est la Côte-d'Ivoire et, en Afrique anglophone, le Nigeria (voir notre étude dans *l'Annuaire du Tiers Monde*, 1982, sous presse).

Dans le second cas, bien que les liens avec le système capitaliste subsistent, on peut observer un certain nombre de transformations qui éloignent les Etats qui entendent suivre une voie de développement non capitaliste (VDNC) du modèle capitaliste. Mais tout dépend en définitive du rapport de forces, international et national (Tchirkine, *L'Etat à orientation socialiste*, Moscou, Ed. du Progrès, 1980).

Avec les voies africaines du socialisme, on se trouve en fait devant des voies de type réformiste qui apportent, en définitive, peu de modifications aux formations sociales africaines. Ces dernières demeurent intégrées au système capitaliste.

Compte tenu de ces observations, on peut relever une première conséquence inhérente aux caractéristiques des formations sociales africaines : *l'hétérogénéité des populations de chaque Etat*. Ceci signifie que l'Etat, en tant qu'appareil d'Etat, plus ou moins perfectionné, plus ou moins efficace, existe bien, encore qu'on puisse discuter de son degré d'institutionnalisation (cf. S. Huntington) ou de sa capacité de faire face aux problèmes de la décolonisation. Mais, du point de vue humain, à défaut de nations achevées, les communautés de base (famille étendue, clans, tribus, ethnies) demeurent des réalités bien vivantes, même dans les Etats où le processus de formation de la nation semble le plus avancé. Ainsi, à propos du Sénégal, J.-F. Médard écrivait, en 1982 (*L'Etat sous-développé en Afrique noire*, Bordeaux, CEAN), que ce pays « où l'ethnie wolof est majoritaire paraît largement à l'abri des conflits » (ethniques). Cependant, récemment, le particularisme Sérère s'est réveillé et inquiète les dirigeants. En vérité, la question nationale n'est nulle part complètement résolue (cf. notre

ouvrage : *L'Etat africain*, 2^e éd., LGDJ, sous presse). Cela n'a rien d'étonnant si l'on pense qu'en URSS même Youri Andropov vient de reconnaître que « les succès remportés dans la solution de la question nationale ne signifient nullement que soient éliminés tous les problèmes engendrés par le fait même qu'une multitude de nations et d'ethnies vivent et travaillent au sein d'un Etat unique. Ces problèmes demeureront tant qu'existeront les nations, tant qu'il y aura des différences nationales. Et celles-ci existeront encore longtemps, beaucoup plus longtemps que les différences de classes » (selon le résumé publié le 21 décembre par le Bureau d'information soviétique de Paris).

Combien de temps faudra-t-il encore pour que l'Afrique ait réalisé, dans ce domaine, des progrès significatifs ? Pour l'instant, le problème est de réussir l'articulation de ces trois facteurs d'un trinôme difficile : Etat, nation, Communautés de base. Pour l'instant aussi, il faut tenir compte de ces réalités premières que sont les groupements d'individus unis les uns aux autres par des affinités culturelles ou (et) raciales pour expliquer le fonctionnement des systèmes politiques et ce qui paraît être, pour certains, un indice du sous-développement politique : tribalisme, népotisme, corruption. Ce qui est sûr, c'est que ces comportements correspondent à une culture politique profondément enracinée dans le bloc des traditions secrétées par des formations sociales encore imprégnées de précapitalisme (cf. « L'opposition de l'individualisme des démocraties libérales et le communautarisme africain »).

Une seconde conséquence, qui résulte de la nature complexe des formations sociales africaines est la *coexistence de deux types de classes sociales* : l'un en déclin, mais toujours vivant, le vieux système de classes sociales précapitaliste ; l'autre en voie de constitution, plus ou moins rapide selon la voie de développement choisie, le système de classes sociales lié au mode de production capitaliste.

Sans doute, il est de bon ton (et de bonne politique) de nier l'existence des classes sociales ou au moins l'existence de la lutte des classes en Afrique. Mais les faits sont têtus. Ces classes existent et s'affrontent (voir le *Monde diplomatique*, décembre 1982, et notre ouvrage : *Les systèmes politiques africains*, p. 22 et s., et 159 et s.), encore qu'elles utilisent parfois le camouflage de l'ethnie ou le voile de la religion. Même pour les Etats à orientation socialiste, les observateurs reconnaissent que « dans la plupart des pays (...) le résultat a été l'établissement d'un nouvel ordre social dans lequel les relations sociales capitalistes sont au moins aussi importantes que les socialistes » (F. Halliday, *The Ethiopian revolution*, Londres, Unwin, 1981, p. 278).

Ainsi, les caractéristiques des formations sociales africaines font apparaître des interférences entre deux ordres de phénomènes : les uns liés aux rapports sociaux de production, les autres à la superstructure (culture politique moderne et culture traditionnelle). Au lieu de rechercher une explication exclusive à l'un ou à l'autre niveau, il faut reconnaître que ces deux types de phénomènes sont également importants et qu'il y a même parfois une surdétermination de certains éléments d'ordre superstructurel (rôle de l'appareil d'Etat, conscience tribale contre conscience nationale, religions, etc.) dans les limites fixées par la nature d'une formation sociale déterminée.

Au stade actuel de l'évolution, les formations sociales largement inachevées permettent de révéler des tendances, mais non pas de donner des certitudes sur la nature des systèmes politiques africains : les uns peuvent être considérés comme des systèmes à tendance réformiste, les autres comme des systèmes à tendance révolutionnaire, sans que rien garantisse que l'évolution consolidera l'une ou l'autre tendance. Tout dépend du rapport de forces existant aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Du moins ces tendances permettent de différencier ces deux types de systèmes politiques.

*Systèmes politiques à tendance réformiste
et systèmes politiques à tendance révolutionnaire*

Nous qualifions de systèmes politiques à tendance réformiste tous ceux qui sont en harmonie avec la volonté des forces politiques dominantes (sur la typologie des forces politiques, voir P. F. Gonidec et Tran Van Minh, *Politique comparée du Tiers Monde*, Ed. Montchrestien, 1980) de poursuivre, malgré l'invocation incantatoire d'un socialisme à l'africaine, dans la voie tracée par le colonisateur en construisant des sociétés de type capitaliste. A l'opposé, les systèmes politiques à tendance révolutionnaire manifestent une volonté, non pas de rompre dans l'immédiat avec le système capitaliste, mais, du moins, de jeter les bases de la construction du socialisme en s'inspirant des expériences vécues par les Etats socialistes. Dans cette perspective, nous ne retiendrons pas la distinction (difficile à préciser) entre les régimes civils et les régimes militaires. Les deux tendances se retrouvent dans ces deux types de régimes.

Dans les deux cas, les Etats africains sont en voie de transition, ce qui signifie qu'il y a encore beaucoup de survivances des vieux systèmes précoloniaux, dont on peut conserver ce qui ne nuit pas à la marche en avant, mais qui doivent nécessairement évoluer pour faire face aux nécessités des temps présents et aux tâches du futur. Pour

l'instant, il est inévitable que les systèmes politiques fassent apparaître des déviations par rapport au modèle offert par les Etats dits développés et qui a inspiré, plus ou moins, le droit voulu par le constituant. Surtout, il est inévitable que dans la pratique politique, il y ait des dénaturations par rapport à l'épure constitutionnelle, le droit étant fréquemment réinterprété en fonction de la culture politique existante, faite d'un mélange de traditionnalisme et de modernisme, et en fonction des intérêts des classes et catégories sociales selon les rapports de force.

Cela dit, du fait que les deux types de systèmes politiques dérivent d'un double passé commun avec lequel il n'y a pas eu de rupture radicale, même dans les Etats à orientation socialiste, il est normal qu'il y ait entre eux des ressemblances, même s'ils divergent sur un certain nombre de points. Plutôt que de les analyser successivement, il est donc préférable de les comparer. Trois questions fondamentales méritent d'être posées :

- Quelle idée les dirigeants africains se font-ils du pouvoir (problème de philosophie politique) ? Un décodage du double discours politique et juridique permet de répondre à cette question.
- Compte tenu de la conception dominante du pouvoir, comment son exercice est-il aménagé (problème de structures) ?
- Dans l'intérêt de qui et au profit de qui le pouvoir est-il exercé (problème de l'action politique) ?

La philosophie politique des systèmes. — Il y a au moins une convergence entre les deux systèmes qui concerne la place reconnue au peuple dans le système politique. Le principe de la République gabonaise est « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », art. 2 (cf. aussi art. 1^{er}, Constit. du Burundi, 1981). « Toute la souveraineté réside dans le peuple angolais », dispose la Constitution de l'Angola (1980). Partout on déclare que le peuple est au centre de l'univers politique. La souveraineté de droit divin a vécu. Même, en période de crise, lorsque les militaires s'avancent sur la scène politique et s'emparent du pouvoir, nul n'ose affirmer qu'ils le font pour ravir au peuple ses droits souverains. Au contraire, les coups d'Etat se font au nom du peuple dont les droits auraient été méconnus par les dirigeants évincés du pouvoir. De façon caractéristique, en Haute-Volta, en novembre 1982, les militaires créent un « conseil provisoire du salut du peuple ».

De là il résulte que le Peuple a le pouvoir de définir les règles du jeu politique en adoptant une constitution, « loi suprême » de l'Etat (art. 1^{er}, Constit. du Nigeria, 1979). C'est l'affirmation du règne

du droit (*rule of law*, Constit. du Ghana de 1979, préambule).

De là il résulte aussi que si le peuple est à l'origine du pouvoir et s'il en est la fin suprême, il doit en contrôler l'exercice à tous les niveaux. Or sur ces deux points, des différences apparaissent selon les types de systèmes politiques.

D'abord, l'interprétation du principe de légalité varie selon les Etats. Dans les systèmes à tendance réformiste, c'est l'interprétation purement juridique des textes qui prévaut. D'où le rôle imparti au juge pour exercer le contrôle de légalité, le juge devant statuer conformément au droit en vigueur qu'il interprète selon sa conscience. D'où l'accent mis sur l'indépendance de l'autorité judiciaire. En revanche, dans les systèmes à tendance révolutionnaire, la conception de la légalité est différente. On souligne volontiers qu'il s'agit d'une légalité « socialiste » (art. 75, Constit. de l'Angola de 1980). Ceci veut dire que les tribunaux ont une finalité bien précise. Comme le souligne la Constitution algérienne (art. 166) : « La justice concourt à la défense des acquis de la révolution socialiste et à la protection des intérêts de celle-ci. » De même, en Guinée, selon la Constitution de 1982 : « Les juges n'obéissent qu'à la morale révolutionnaire et à la loi » (art. 84). Ainsi, le principe de l'indépendance des juges a une signification particulière : la justice de l'Etat doit, dans tous les cas, s'exercer dans un sens conforme aux options politiques du régime, c'est-à-dire en ayant la volonté de demeurer fidèle à la politique dérivée de l'idéologie de la révolution. Ce qui compte, ce n'est pas la forme, c'est-à-dire la régularité de l'acte, mais la « conformité de l'acte aux buts assignés à l'action révolutionnaire » (Sékou Touré, *Œuvres*, t. 21, p. 306). Ainsi, le droit n'intervient qu'au second degré et doit toujours être appliqué et interprété par référence aux options politiques du régime.

En second lieu, le contrôle du peuple sur l'exercice du pouvoir varie selon les types de systèmes politiques. Dans les systèmes à tendance réformiste, on demeure très proche du modèle des démocraties libérales. Le principe est celui du régime représentatif, le peuple exerçant sa souveraineté périodiquement en élisant ses représentants. Dans les systèmes à tendance révolutionnaire, on considère que le régime représentatif classique ne permet pas d'assurer au peuple une participation suffisante à l'exercice du pouvoir. En Libye, Muammar El Gadâfi va jusqu'à affirmer que « la représentation est une imposture », que « c'est une théorie et une méthode dépassée », que « les plus tyranniques dictatures que le monde ait connues se sont établies à l'ombre des assemblées parlementaires ». La formule est donc : « Pas de substitut au pouvoir du peuple. » Selon des méthodes différentes, cette formule inspire les constitutions des Etats à orientation socia-

liste. En Guinée, la Constitution de 1982 prévoit que « le pouvoir révolutionnaire (pouvoir du peuple par le peuple pour le peuple) est exercé par le peuple, organisé au sein du Parti démocratique de Guinée, parti-Etat, sur la base du centralisme démocratique ». A tous les niveaux, les électeurs désignent les membres des organes du pouvoir révolutionnaire et « les masses contrôlent l'activité des organes du parti-Etat créés à cet effet ». Même « les juges sont élus par les instances du parti à tous les échelons » (art. 83, Constit.). Selon des modalités différentes, on trouve partout dans les systèmes à tendance révolutionnaire la volonté de faire participer directement et étroitement le peuple à l'exercice du pouvoir.

Dans les deux systèmes, il y a une croyance, héritée du colonisateur, en la vertu magique du suffrage universel consacré par toutes les constitutions. On a pu parler de l'« illusion de l'arithmétique politique » dans la mesure où, en raison du poids de l'appareil d'Etat et de comportements électoraux fortement influencés par la tradition (rôle du chef de famille, des autorités traditionnelles), le vote n'est pas un acte individuel, un choix personnel fait en toute liberté, mais un acte collectif qui manifeste l'appartenance de l'électeur à la communauté de base ou sa soumission aux volontés des tenants du pouvoir. Le suffrage universel perd ainsi la signification qui lui est attribuée dans les démocraties. Il n'est plus un moyen pour le peuple d'exprimer sa volonté. C'est sans doute la raison pour laquelle, dans les systèmes à tendance révolutionnaire, l'accent est mis sur la nécessité de définir des structures de l'appareil d'Etat qui permettent au peuple de mieux exprimer sa volonté et de mieux contrôler l'appareil d'Etat.

Les structures du pouvoir. — Dans les systèmes à tendance réformatrice, les structures du pouvoir demeurent classiques. Le principe fondamental demeure celui de la *séparation des pouvoirs*. Ainsi, la Constitution du Rwanda de 1978 dispose (art. 34) que « la séparation et la collaboration des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont consacrées et réglées par la présente Constitution » (voir aussi la Constit. du Gabon de 1975 révisée en 1981). On va donc retrouver un aménagement du pouvoir inspiré de celui des démocraties libérales. Cependant, la déviation par rapport au modèle apparaît dans la répartition des pouvoirs entre l'organe exécutif et le Parlement. Dans son étude sur « le statut et les pouvoirs des chefs d'Etat et de gouvernements », Ch. Cadoux relève : « Bien que fondée en temps normal sur le principe de la séparation des pouvoirs, l'organisation constitutionnelle de ces rapports confirme la suprématie de l'exécutif sur l'assemblée » (*in Les institutions constitutionnelles des Etats*

d'Afrique francophone, *Economica*, 1979, p. 82). La tendance à la monocratie est certaine (voir *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 1 : *L'Etat et le Droit*, Dakar, NEA, 1982). Cette tendance est encore aggravée par l'existence d'un parti unique, solitaire ou dominant, dirigé par le chef de l'Etat, surtout lorsqu'il « prime toutes les institutions de l'Etat » (Constit. Togo, 1980).

Dans les systèmes à tendance révolutionnaire, le principe d'aménagement du pouvoir est à l'opposé. Comme l'établit clairement la Constitution de l'Angola (art. 31) : « Les organes de l'Etat sont organisés et fonctionnent conformément aux principes de *l'unité du pouvoir* et du *centralisme démocratique* » (voir aussi l'art. 32 de la Constit. guinéenne de 1982). Sur la base de ce principe, les structures de l'appareil d'Etat sont de type pyramidal. Mais au lieu de reposer sur sa pointe, comme c'est la tendance dans les systèmes précédents, la pyramide repose sur sa base. A chaque niveau on trouve, selon la terminologie employée en Guinée, un pouvoir révolutionnaire, « organisation de masse » (art. 4, Constit.) (voir aussi le chap. VI de la Constit. du Benin) articulée en une assemblée élue et un exécutif, la première étant investie du pouvoir de décision, le second étant chargé de l'exécution des décisions et étant responsable devant l'assemblée. En outre, les « élus ont le devoir de rendre compte de leurs actes devant leurs électeurs et ces derniers ont le droit de les révoquer... » (art. 32, Constit. 1982). Enfin, les organes inférieurs répondent de leurs actes devant les organes supérieurs afin d'assurer l'unité de la politique de l'Etat, conformément au principe du centralisme démocratique.

L'essentiel du pouvoir ne se trouve cependant pas au niveau des assemblées élues et de leurs organes exécutifs. Selon l'article 32 de la Constitution guinéenne, si le pouvoir appartient au peuple, il s'agit du peuple organisé dans le cadre du parti « unique et exclusive force politique dirigeante qui intègre toutes les couches sociales » sur la base de « la lutte légitime entre les classes sociales » (préambule). Selon cette conception, l'importance du parti est attestée par l'identification du parti et de l'Etat. C'est le système du parti-Etat. Par suite, à chaque échelon des structures de l'appareil d'Etat, les pouvoirs révolutionnaires sont une émanation du parti. Bien plus, au niveau central, les organes du parti sont parties intégrantes du Parlement et de l'exécutif national. Dans ce système, l'assemblée populaire nationale met en forme législative les propositions du parti tandis que le Gouvernement est chargé de l'exécution des lois et décrets et coordonne l'activité des ministres, sous l'autorité du chef de l'Etat « responsable suprême de la révolution » et secrétaire général du parti-Etat.

Dans les systèmes à tendance réformiste, les positions sont moins fermes. Tantôt le parti unique est présenté comme l'institution suprême (Togo) et même la seule institution de l'Etat (Constit. zaïroise de 1978 révisée en 1980). Tantôt une tendance multipartiste se manifeste (Nigeria, Sénégal, etc.). Le système du parti unique constitue une déviation par rapport au modèle, mais il ne fait que traduire la préoccupation des dirigeants africains d'assurer l'unité nationale (*supra*) et donc de consolider l'Etat. En revanche, le pluralisme partisan (et syndical) ramène les Etats africains dans la ligne des démocraties libérales. On notera cependant les précautions prises au Nigeria pour faire en sorte que les partis soient vraiment nationaux et que leurs activités ne nuisent pas à l'unité nationale (cf. notre étude précitée).

L'interférence du système de partis dans la composition et le fonctionnement des structures de l'appareil d'Etat pose évidemment la question de savoir dans quelle mesure le ou les partis permettent au peuple d'exprimer sa volonté. Ici encore, deux tendances se manifestent. Selon la tendance réformiste, le parti n'est en définitive qu'une machine à capter les votes. C'est ainsi que la Constitution du Nigeria définit un parti (art. 209). Selon la tendance révolutionnaire, exprimée dans la Constitution guinéenne (préambule), « le fondement philosophique du PDC est la reconnaissance de la prééminence et de la primauté du peuple, référentiel suprême, source de la légitimité et de la légalité du pouvoir ». Dans quelle mesure la pratique politique confirme-t-elle cette tendance ? Il est difficile de le dire, faute d'études approfondies sur le fonctionnement réel du parti. Certaines expériences (Ghana par exemple) tendraient à démontrer que les liens entre le parti et le peuple n'étaient pas aussi étroits qu'on le disait. D'où la facilité avec laquelle les coups d'Etat se produisent.

En outre, le parti unique est une contradiction dans les termes, dans la mesure où il prétend rassembler tous les citoyens (tout Zaïrois est membre du Mouvement populaire de la Révolution). Dans ce cas, le parti est condamné à subir les luttes de tendances, voire de factions, et à être paralysé, donc à être inefficace. C'est la raison pour laquelle, dans les systèmes à tendance révolutionnaire, on s'oriente vers un système de parti d'avant-garde. Ainsi, en Angola, le MPLA — parti du travail, parti marxiste-léniniste —, constitue l'avant-garde organisée de la classe ouvrière (art. 2, Constit. 1980). De même, en Ethiopie, on s'oriente semble-t-il vers la création d'un parti des travailleurs (*Le Monde*, 10 janvier 1983). Ainsi, deux conceptions du parti unique s'affrontent selon les systèmes, encore que les options pour l'une ou l'autre conception ne soient pas toujours très claires (voir l'Algérie).

Mais subsiste toujours, dans le cas du parti d'avant-garde, la question de savoir dans quelle mesure le parti suit une ligne de masse et dans quelle mesure ses choix politiques vont dans le sens de la révolution, ce qui nous amène à notre interrogation sur l'action politique.

L'action politique. — Un régime politique doit finalement être évalué sur ses résultats. Apprécies du point de vue des intérêts des populations africaines, dont chacun s'accorde à reconnaître qu'ils devraient être la préoccupation principale des dirigeants, ces résultats devraient manifester que les Etats africains sont sur la voie du développement politique. Encore faut-il s'entendre sur la signification de ce concept. Si le développement politique est la capacité d'un système politique de réaliser les objectifs visés par la voie de développement capitaliste (cf. Almond et Powel, *Comparative politics*, 1966, chap. VIII), alors la cause est entendue : il n'y a pas de développement politique en Afrique. Parce que le paradis de la société de consommation est inaccessible, il faudrait se résigner et admettre que, pendant longtemps encore, les populations africaines sont condamnées à subir la loi du plus fort. C'est la conclusion à laquelle aboutit L. Pye (*Aspects of political development*, chap. IV) : « Il y a beaucoup de vérité dans la généralisation avancée de façon cynique selon laquelle ces sociétés ne sont pas prêtes pour la démocratie. » Plus précis, M. Duverger déclare sans ambages que « les difficultés de la modernisation économique et de l'industrialisation, et les sacrifices qu'elles imposent à la population, exigent un régime fort » (*Institutions politiques*, 8^e éd., p. 390).

En revanche, si le développement politique est défini, non pas par référence à un modèle, mais par rapport à la situation spécifique des Etats africains, caractérisée par une dépendance globale et multiforme et par l'existence de structures archaïques, il faut définir autrement le développement politique. Nous dirons qu'il est un processus de lutte ininterrompue à travers lequel les forces progressistes ou révolutionnaires s'efforcent d'effacer (pour ce qui concerne le passé) et d'écarter (pour ce qui concerne le présent et l'avenir) les effets de domination exercés sur eux par les puissances extérieures, de briser toutes les structures et toutes les forces conservatrices ou réactionnaires qui sont des obstacles au progrès et de faire participer le peuple à l'œuvre de construction nationale. Si on accepte cette définition, qui tient compte des tâches concrètes qui doivent être remplies par les Etats africains afin qu'ils progressent de façon significative, il apparaît qu'il y a des différences appréciables entre les deux types de systèmes politiques analysés.

Globalement, on peut dire que la tendance générale dans les Etats

à tendance réformiste même lorsqu'il y a une croissance économique appréciable est non pas à l'atténuation, mais à l'aggravation de la dépendance comme des disparités sociales ou régionales. D'un autre côté, sous prétexte de négritude ou d'africanité ou d'authenticité, des structures archaïques sont maintenues artificiellement en vie contre l'intérêt évident des populations africaines. Comme l'avait souligné F. Fanon, « vouloir coller à la tradition ou réactualiser les traditions délaissées, c'est non seulement aller contre l'histoire, mais contre son peuple ». Ainsi s'expliquent les pratiques dénoncées sous les noms de népotisme, tribalisme, clientélisme, néo-patrimonialisme, etc., qui conduisent à la dénaturation des systèmes politiques. Sans doute, tout n'est pas à rejeter dans le vieux passé précolonial. Tout progrès implique, non pas une politique de la table rase, mais que soient conservés les éléments viables des étapes antérieures de l'évolution, une certaine liaison entre l'ancien qui disparaît et le nouveau qui lui succède. Ceci souligne le caractère artificiel de l'opposition établie par Max Weber et ses émules entre ce qui est traditionnel et ce qui est moderne. En toute chose, il y a du traditionnel et du moderne, de l'ancien et du nouveau. Encore faut-il s'attacher à éliminer les aspects nocifs de la tradition, ce qui ne semble pas être la voie suivie par les Etats à tendance réformiste. C'est ce que ferait apparaître une étude des survivances les plus rétrogrades de la culture politique traditionnelle et du rôle que continuent à jouer les autorités traditionnelles (P. F. Gonidec et Tran Van Minh, *op. cit.*, et P. F. Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, 1^{re} éd., vol. I, p. 167 et s.). Tous ces phénomènes expliquent que, par voie de conséquence, la participation du peuple dans son ensemble à l'exercice du pouvoir est faible aussi bien au sommet qu'à la base (sur ce dernier point, voir les communications présentées au Colloque d'Oran sur le thème « Administration et participation populaire à la base », Université d'Oran et Association française pour l'Etude du Tiers Monde, mai 1982).

D'un autre côté, dans les Etats à tendance révolutionnaire, on peut constater que des résultats non négligeables ont été atteints sur le plan de l'indépendance réelle. Sans doute la croissance n'est pas toujours à la mesure des ambitions des dirigeants. Mais la croissance n'est pas le développement. Il est plus important, même au prix d'un certain ralentissement de la croissance, de desserrer, à défaut de pouvoir rompre, les liens de la dépendance. De ce point de vue, les Etats à tendance révolutionnaire n'ont sans doute pas toujours réussi pleinement, mais on doit reconnaître qu'il y a une tendance dans ce sens. En revanche, les progrès sont moins substantiels du point de vue de la justice sociale. Le fait que, pour l'instant, ces sociétés,

même débarrassées de leurs structures archaïques, demeurent des sociétés de classes implique une lutte non seulement pour le pouvoir, mais aussi pour l'avoir, les deux étant liés. D'où le rôle joué par la bourgeoisie (au sens économique du terme), dont l'essor est freiné, mais non pas arrêté, par la voie de développement choisie ainsi que par la petite bourgeoisie, bureaucratique notamment, qui occupe une position stratégique au sein de l'appareil d'Etat. Ceci explique les difficultés de la voie révolutionnaire qui n'est pas exempte de tensions périodiques provoquées par le heurt des intérêts de classes.

Par voie de conséquence, même si un effort incontestable est fait pour lier l'appareil d'Etat, à tous les niveaux, au peuple, cette liaison rencontre beaucoup de difficultés au stade actuel de l'évolution. Même les Etats à tendance révolutionnaire ont du mal à combattre une certaine conception élitiste du pouvoir d'après laquelle ce qu'il est convenu d'appeler l'élite (agents publics, enseignants, chefs militaires, intellectuels) aurait une sorte de droit divin à gouverner. En fait, cette prétendue élite est loin d'être homogène et recèle des forces de conservation, voire de réaction. D'où l'importance de rassembler, au sein d'une même organisation politique, toutes les forces politiques animées d'une volonté de progrès. L'histoire mouvementée des partis politiques et des syndicats, ponctuée par des purges périodiques, montre que le point d'équilibre est loin d'être trouvé. Ceci ne doit pas étonner si on admet que le développement politique est une lutte permanente entre des forces politiques opposées. L'essentiel est que le cap soit tenu, ce qui, l'histoire le montre également, ne dépend pas entièrement des Etats, car il faut tenir compte de l'intervention, malheureusement fréquente, des forces politiques extérieures dans la vie des Etats africains.

P. F. GONIDEC. — Outline of a typology of the African political regimes.

The juridical and sociological typologies do not fit the African political realities. It is therefore preferable to start from an analysis of the social groups.

One can then reveal two fundamental trends in the African political systems. Some continue the unfinished work of the settlers and draw their inspiration from the basic principles of the political systems in the developed capitalist states. But the nature of the social groups leads to deviations from this model and even its very nature is altered. The others which aim at a more or less drastic change of the socio-economic structures, are based on different, sometimes even opposed principles influenced by marxism. But in their case too the characteristics of the social groups are such that they are only trends, sometimes in contradiction with what is practised in the country.

RÉSUMÉ. — *Les typologies juridiques et sociologiques s'adaptent mal aux réalités politiques africaines. Il est préférable de partir d'une analyse des formations sociales.*

On décèle alors deux tendances fondamentales au niveau des systèmes politiques africains. Les uns poursuivent l'œuvre inachevée des colonisateurs et s'inspirent des principes qui sont à la base des systèmes politiques des Etats capitalistes développés. Mais la nature des formations sociales impose des déviations par rapport au modèle, voire des dénaturations. Les autres orientés vers une transformation plus ou moins radicale des structures socio-économiques reposent sur des principes différents, voire opposés parfois inspirés, du marxisme-léninisme. Mais, là aussi les caractéristiques des formations sociales expliquent qu'il ne s'agit que de tendances, parfois contredites par la pratique.

PHILIPPE DECRAENE

*Eléments de réflexion
sur les partis politiques africains*

La majorité des Etats d'Afrique noire vit sous le régime du parti unique. C'est le cas de la République de Djibouti et de la Côte-d'Ivoire, du Malawi et de la Zambie, du Gabon et du Rwanda par exemple.

Quelques Etats ont même totalement mis hors la loi les partis politiques. Une telle situation existe au Tchad, qui n'est pas encore sorti d'une guerre civile qui se prolonge depuis dix-huit ans, au Libéria, au Ghana et en Haute-Volta, où des putschs relativement récents sont à l'origine de cet état de fait.

Cependant, c'est abusivement qu'une large fraction de l'opinion internationale — et des chercheurs — associe l'idée de monopartisme ou d'absence de partis politiques au concept géopolitique d'Afrique noire. Cette attitude n'est d'ailleurs pas sans analogie avec celle qui, de façon aussi erronée, consiste à présenter l'instabilité politique et la dictature à la fois comme deux fatalités insurmontables et comme deux réalités spécifiquement africaines. Il est pourtant évident que pas plus que l'Afrique sud-saharienne n'est irrémédiablement vouée au sous-développement et à la misère, elle n'est destinée à subir inexorablement coups d'Etat et régimes autocratiques (1)... ni d'ailleurs à être épargnée par eux.

(1) Voir à ce sujet notre dernier ouvrage *Vieille Afrique, jeunes nations*, Paris, PUF, 2^e éd., 1982.

MONOPARTISME ET PLURIPARTISME

En Afrique noire, comme partout ailleurs à travers le monde, l'histoire et la géographie témoignent de ce que le monopartisme comme d'ailleurs le pluripartisme ne sont figés ni dans le temps, ni dans l'espace. Pendant la lutte de libération nationale, qui devait conduire les anciennes colonies africaines à l'indépendance — parfois après l'étape transitoire de l'autonomie —, le pluripartisme fut la règle. Ce fut le cas en Angola pendant l'affrontement armé avec les Portugais (et l'Angola contemporain a recueilli ce lourd héritage avec toutes les conséquences que cela comporte) comme dans la totalité des territoires des anciennes fédérations d'Afrique occidentale française (AOF) et d'Afrique équatoriale française (AEF), où la décolonisation se déroula pratiquement sans heurts (2).

Actuellement une dizaine de pays sud-sahariens ont maintenu, ou rétabli, le pluripartisme. L'exemple le plus connu en France est celui du Sénégal qui, sous la présidence de M. Léopold Sédar Senghor, connut un tripartisme, puis un quadripartisme institutionnalisé, avant de passer, sous la présidence de M. Abdou Diouf, à un réel pluripartisme consacré par l'existence d'une quinzaine de partis politiques, dont les quatre cinquièmes sont des groupuscules. La Gambie qui a lié, depuis deux ans, son sort au Sénégal, au sein d'un même Etat sénégalais, connaît également, depuis son accession à l'indépendance en 1965, le pluripartisme.

L'immense fédération nigériane, qui est le plus peuplé de tous les Etats d'Afrique (90 millions d'habitants), et dont les électeurs doivent, en principe, se rendre aux urnes en août de cette année, a rétabli le régime de pluralité des partis, après que le général Obasanjo a accepté de remettre aux civils le pouvoir confisqué par les militaires. Quatre grandes formations dominent la scène politique, mais doivent compter avec de nombreux autres partis, de poids plus modeste il est vrai.

Dans l'Océan Indien, à Maurice et à Madagascar, le pluripartisme est une réalité. A Port-Louis, en conformité avec la tradition parlementaire héritée de Westminster, le gouvernement appointe un speaker de l'opposition et chaque consultation électorale est l'occasion d'un véritable affrontement entre formations concurrentes. A Tana-

(2) Voir notamment Léo HAMON, *Introduction à l'étude des partis politiques de l'Afrique française*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS, Paris, 1959, et Dimitri-Georges LAVROFF, *Les partis politiques en Afrique noire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1380, 1970.

narive, même si ne sont représentés au Parlement que deux partis sur six, le président Didier Ratsiraka doit compter avec une opposition légale.

En Afrique australe, le cas de la Namibie et celui de la République sud-africaine mériteraient une longue analyse, ne fût-ce que pour expliquer l'importance du rapport existant entre le nombre des partis et la multiplicité des communautés raciales. Le Botswana mérite d'autre part une mention spéciale, dans la mesure où, avec ses quatre partis politiques, il constitue un cas de démocratie particulièrement avancée, et aussi un exemple à peu près unique dans cette zone.

Pour comprendre de façon aussi précise et aussi exacte que possible le rôle et la structure des partis politiques d'Afrique noire, il faut à la fois chercher ce qui en fait la spécificité et ce qui, au contraire, les apparente aux formations politiques analogues existant dans les autres régions du globe. Il faut également étudier ce qui les relie aux autres réalités africaines, c'est-à-dire les resituer dans leur environnement social, culturel, économique, voire même religieux (3).

SPÉCIFICITÉ ET ANALOGIES

A la fin de la période coloniale, phase qui, généralement, correspond à l'apparition de partis politiques en Afrique noire, ces derniers restèrent, le plus souvent, étroitement liés à des partis métropolitains. Ce fut le cas notamment en Afrique française du Rassemblement démocratique africain (RDA) de M. Félix Houphouët-Boigny d'abord apparenté au Parti communiste, puis à partir de 1950 à l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR) de M. François Mitterrand. Cet état de choses n'affectait d'ailleurs en rien les caractères africains que, dès sa création en 1946, détenait le RDA.

Mais, si la structure, le programme, l'idéologie des partis africains ont, il y a maintenant plus de deux décennies, été de toute évidence influencés par leurs modèles européens, il faut aujourd'hui, plus encore qu'il y a vingt ans, les considérer dans leurs rapports avec les systèmes politiques précoloniaux (4). D'autre part, contrairement à ce qui se passe le plus fréquemment en Europe, le secrétaire général

(3) Philippe DECRAENE, *Tableau des partis politiques de l'Afrique au sud du Sahara*, Fondation nationale des Sciences politiques, série « Recherches », n° 8, Paris, mai 1963.

(4) Voir notamment Thomas HODGKIN, *African political parties*, Baltimore, Penguin Books, 1962.

du parti unique est presque toujours le chef de l'Etat, comme au Togo et au Mali, en Côte-d'Ivoire et au Zaïre. Il faut noter également que le rôle du congrès, rarement convoqué de manière régulière, reste souvent mineur par rapport à celui d'autres instances du parti — bureau politique, bureau exécutif, etc.

Contrairement à une idée généralement répandue, parti unique et présidentialisme africain ne se confondent pas nécessairement, de même que régime militaire africain ne s'identifie pas inéluctablement à dictature. En Afrique noire, comme en Afrique blanche, il existe des régimes militaires qui demeurent moins autocratiques que certains régimes civils. Ainsi, gouvernée aujourd'hui de manière « musclée » par le colonel Teodoro Obiang Nguema, la Guinée équatoriale fut encore plus musclée sous son prédécesseur, et parent éloigné, Francisco Macias Nguema.

Par ailleurs, les régimes militaires d'Afrique noire n'ont guère en commun que l'appartenance de leur chef à l'armée. Il existe de substantielles différences en effet entre la junte du Mali qui gouverne, au moins théoriquement avec l'appui de l'Union démocratique du Peuple malien (UDPM), parti unique, et la junte voltaïque du commandant Jean-Baptiste Ouedrogo, qui a mis hors la loi les partis politiques.

Parti unique ou absence de partis, les dirigeants politiques d'Afrique noire doivent, de toute façon, tenir étroitement compte d'une série de contre-pouvoirs et ne peuvent gouverner sans un certain consensus (5). Dans un discours télévisé en 1977, le général Mobutu, depuis lors promu maréchal, affirmait à ce sujet : « ... bien que cela se passe, parfois, dans l'anonymat des antichambres présidentielles, souvent loin des capitales, dans tel ou tel village de brousse que son passé a chargé d'histoire, plus le groupe impose sa loi au chef, en étroite conformité avec une longue tradition qui remonte aux temps les plus anciens de l'histoire des sociétés africaines. »

Dans beaucoup de capitales africaines, l'administration est devenue un simple organe d'exécution du parti, les instances de ce dernier ayant pris l'habitude de mettre l'administration devant le fait accompli, en prenant des décisions relevant normalement de son ressort. Cet interventionnisme, souvent étendu au processus de développement économique et à la vie de la nation dans son ensemble est en général justifié par l'état de sous-développement, dont souf-

(5) Philippe DECRAENE, *La source du consensus dans les Etats africains*, revue *Pouvoirs*, n° 5, Paris, PUF, 1978.

frent encore trop largement les jeunes républiques négro-africaines (6).

Depuis vingt ans, les organisations parallèles, telles que mouvements de jeunesse ou mouvements de femmes, syndicats, organismes corporatifs divers, ont progressivement perdu leur autonomie, et subi de plus en plus profondément l'emprise du parti. Au Cameroun et au Togo, au Malawi et en Zambie, en Angola et au Mozambique, ce phénomène est très nettement perceptible. Il est désormais devenu exceptionnel que dans un Etat où le régime du parti unique a été instauré, le plurisyndicalisme ait été maintenu et, dans la majorité des cas, le syndicat n'est plus qu'une simple courroie de transmission entre le parti et les travailleurs.

LE POIDS DU TRIBALISME ET DU RÉGIONALISME

Une des justifications du monopartisme est la lutte contre le tribalisme et le régionalisme. Ceci tient, sans doute, au fait qu'historiquement beaucoup de partis politiques africains conservent une assise soit tribale, soit régionale (7). Le nom des anciens partis aujourd'hui disparus pour la plupart est le reflet de cette situation : Parti d'émancipation des Hutu ou Parmehutu du Rwanda, Front uni des Masai ou Masai United Front du Kenya, Association générale des Baluba du Katanga ou Bakubalabat de l'ancien Congo belge, etc. Certains de ces partis prétendaient d'ailleurs à une vocation supra-nationale, ignorant le cadre étatique, comme ce fut le cas pour la Conférence de tous les Ewé ou All Ewe Conférence du Ghana, intéressant les tribus Ewé du Ghana, du Togo ou encore l'Association des Tshokwe du Congo (ex-belge) de l'Angola et de Rhodésie (ATCAR).

Féroceement combattus par tous les dirigeants africains, tribalisme et régionalisme sont en recul, tandis que progresse l'idée d'unité nationale. Pourtant l'extinction des sentiments tribaux et régionaux n'est pas pour demain. Au demeurant, certains hommes politiques utilisent à des fins personnelles, ou dans des buts évidents de déstabilisation, ces sentiments. Tel semble être le cas pour le Mouvement de Redressement national (MORENA) du Gabon, dont certains responsables ont été jugés et lourdement condamnés en novembre 1982 à

(6) René DUMONT, *Afrique Noire, développement agricole ; reconversion de l'économie agricole : Guinée, Côte-d'Ivoire, Mali*, Paris, PUF, 1961.

(7) Voir Lancine SYLLA, *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*, UNCI, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1977.

Libreville, pour avoir, dit le gouvernement gabonais, attisé le particularisme tribal des Fang.

Au Nigeria, le parti uni ou United Party of Nigeria (UPN) est fortement implanté chez les Yorouba du Sud-Ouest, tandis que le parti du peuple ou Nigerian People's Party (NPP) recrute surtout ses militants chez les Ibo du Sud-Est, dans l'ancien Etat séparatiste du Biafra. La conclusion d'un accord électoral formel entre l'UPN et le NPP donnerait au candidat opposé à l'actuel président Shehu Shagari toutes les chances de l'emporter lors du prochain scrutin présidentiel, mais créerait un dangereux clivage entre le nord et le sud du pays. Celui-ci serait d'autant plus lourd de menaces potentielles que se développe toujours un puissant antagonisme entre Musulmans du Nord, de plus en plus gagnés par l'intégrisme islamique, notamment celui de la secte de Maitatsine ou celui des Etudiants de l'Université de Kano (Moslem Students' Society), et les chrétiens et adeptes des religions traditionnelles du Sud.

L'antagonisme Nord-Sud n'est pas propre au Nigeria. On le retrouve notamment au Togo et au Bénin, au Cameroun et au Tchad. Même dans un Etat comme la République démocratique de Somalie, qui se caractérise par son homogénéité ethnique, les différends d'ordre régional conservent toute leur acuité, attisés par un héritage colonial différent, britannique au nord et italien au sud.

Un exemple particulièrement significatif de superposition de rivalités politiques, tribales et régionales est fourni par l'Angola. Le régime de parti unique de Luanda, aux mains du Mouvement populaire de Libération de l'Angola (MPLA) qui, pour sa part, s'est employé à dépasser le cadre tribal après avoir recruté ses militants surtout chez les Mbundu, fait toujours face aux mouvements de rébellion armée de l'Union nationale pour l'Indépendance totale de l'Angola (UNITA) de M. Jonas Savimbi, qui s'appuie sur l'ethnie ovimbundu, et du Front national de Libération de l'Angola (FNLA) de M. Holden Roberto, aujourd'hui en voie d'extinction, et qui puisa longtemps sa force en milieu baongo.

En Namibie, le fait que la South West African People's Organisation ou SWAPO ait longtemps fait figure de parti ovambo a retardé les progrès du nationalisme noir, les Herero, Damara et autres ethnies étant demeurées à l'écart d'un mouvement au sein duquel elles redoutaient une sorte de phagocytose par la majorité ovambo.

La force du tribalisme a incité les dirigeants de certains partis à le canaliser à des fins constructives et à le mettre au service de l'unité nationale. Ainsi, au sein du Parti démocratique de Côte-d'Ivoire (PDCI), les sous-sections s'appuyèrent à l'époque de la lutte

nationaliste sur des comités ethniques grâce auxquels circulaient les mots d'ordre — exemple d'utilisation subtile d'un facteur de balkanisation à des fins unitaires.

TRADITION ET MODERNITÉ

A noter l'utilisation, en attendant la montée d'élites de type moderne, des structures traditionnelles. De son côté, la chefferie africaine continue de tenter d'utiliser les partis à son profit et persiste un problème, très différent selon les Etats, des rapports entre les chefs et les partis. Tandis qu'en Guinée, l'éradication totale de la chefferie par le Parti démocratique de Guinée (PDG), parti unique, a été sanctionnée avant même la proclamation de l'indépendance du pays, au sein de l'Union nationale camerounaise (UNC), les lamidos du nord du Cameroun continuent d'exercer une influence non négligeable, que le remplacement de M. Ahmadou Ahidjo par M. Paul Biya rend, il est vrai, problématique.

On peut supposer que, comme ses prédécesseurs, le trente-septième Moro Naba, empereur des Mossi, qui a été élu l'an dernier après le décès de Moro Naba Kougri, continuera d'exercer une certaine forme d'autorité, lorsque la junte voltaïque aura rétabli le régime des partis. De même, en Ouganda, dans l'atmosphère d'anarchie généralisée qui a succédé à l'éviction du maréchal Idi Amin Dada, le parti du président Milton Obote doit compter avec la noblesse du Bouganda qui n'a pas encore admis la fin de l'institution du Kabaka et le départ — et la mort — en exil du dernier détenteur officiel du titre.

L'utilisation du sacré apparaît dans l'adaptation de certains partis au contexte culturel africain : débats idéologiques dans le cadre de certains palabres traditionnels, appui de certaines sociétés d'initiation ou de classes d'âge, voire de sectes religieuses syncrétiques ou de sociétés secrètes aux formations politiques de type moderne. Au Congo, avant que n'intervienne une rupture entre matswanistes et militants de l'Union de Défense des Droits et Intérêts africains (UDDIP) du défunt abbé Fulbert Youlou, les uns et les autres agissaient de concert. Au Liberia, jusqu'au putsch du sergent Doe, qui a entraîné l'abolition des partis, il existait une étroite coordination entre la franc-maçonnerie locale et le True Whig Party des anciens présidents William Tubman et William Tolbert. Au Nigeria, l'Egbé Owo Ododuwa, association destinée à honorer l'ancêtre mythique des Yorouba, est à l'origine du parti Action Group, dominant dans la région occidentale de la Fédération.

Autorité ancestrale et autorité de type moderne se superposent parfois d'autant plus aisément que certains hommes d'Etat sont eux-mêmes issus de la chefferie traditionnelle ou bien, sans y appartenir personnellement, restent étroitement en contact avec elle. Dans le premier cas, on peut citer le président ivoirien Félix Houphouët-Boigny et dans le second l'ancien président camerounais Ahmadou Ahidjo. La transmutation de l'idée de chef explique l'évolution vers le régime présidentiel et vers celui du parti unique, bien que les deux choses ne soient pas inéluctablement liées.

Autant qu'il soit aisé de dégager des axes généraux d'évolution, on est tenté de dire que du multipartisme de l'époque coloniale, un premier passage, plus ou moins rapide, s'effectue en direction du parti unique. Cette transition peut affecter des formes très différentes, allant de la fusion ou de l'intégration des formations politiques concurrentes du parti gouvernemental à la dissolution autoritaire ou à la mise hors la loi de certains partis d'opposition à leur totalité, en passant par les procès politiques ou les ralliements individuels de personnalités d'opposition.

« LES HOMMES DE LA NOUVELLE AFRIQUE »

Du parti unique, les Etats africains ont souvent évolué brutalement vers les régimes militaires. Ces derniers ont, les uns purement et simplement confisqué le pouvoir, les autres exercé des responsabilités temporaires avant de rappeler spontanément les civils pour revenir au pluripartisme, ou au parti unique. « Le putsch de la Saint-Sylvestre » en 1965 avait abouti à l'installation de Jean-Bedel Bokassa au pouvoir et devait conduire ce dernier au maréchalat, à la présidence à vie, puis au trône impérial. Comme Bokassa, les officiers de la junte malienne n'ont jamais sérieusement envisagé de restituer le pouvoir aux civils. En revanche, en juin 1979, les officiers ghanéens, conduit par le capitaine Rawlings restituèrent le pouvoir au Dr Hilla Hillmann et, en août de la même année, au Nigeria, après treize ans de dictature militaire le général Obasanjo contraignit ses compagnons d'armes à regagner leurs cantonnements.

Logiquement, quelles que puissent être les justifications du parti unique, le retrait des colonels en faveur des civils devrait entraîner un retour au multipartisme. Ceci n'implique point pour autant un véritable regain de vie politique, car les masses populaires africaines ne sont encore que très partiellement sensibilisées à la vie politique. D'autre part, avant d'avoir l'occasion de céder d'eux-mêmes leur

place à des équipes civiles, généraux et colonels ont de plus en plus fréquemment l'occasion d'être contraints à la retraite, ou à la prison, voire même d'être exécutés par des officiers subalternes ou de simples sous-officiers. Parce que ces derniers se considèrent « à la fois comme les nouveaux hommes de l'Afrique et les hommes de la nouvelle Afrique » (8).

(8) NAIPAUL, *A la courbe du fleuve*, Paris, Gallimard, 1982.

Philippe DECRAENE.

Having first reminded the reader that the one-party system is not inevitably the rule in Black Africa, the author goes on to analyze the specificity of the African political parties and their common points with their European counterparts. He then deals with the importance of tribalism and regionalism and draws a parallel between the reciprocal influence of the traditional structures and modern life on the contemporary African parties.

He finally gives an outline of the main trends in the evolution of these parties, mentioning « the new men of Africa, « men of the new Africa », i.e. the young officers and NCO of the South Saharian armies.

RÉSUMÉ. — *Après avoir rappelé que le monopartisme ne constitue pas inéluctablement la règle en Afrique noire, l'auteur évoque la spécificité des partis politiques africains et les points communs qu'ils présentent avec les formations politiques européennes analogues. Puis il traite du poids du tribalisme et du régionalisme, dresse un parallèle entre l'influence réciproque des structures traditionnelles et de la vie moderne sur les partis africains contemporains.*

Enfin, esquissant les grands axes de l'évolution de ces derniers, il cite « les nouveaux hommes de l'Afrique », « hommes de la nouvelle Afrique » que sont les jeunes officiers et sous-officiers des armées sud-sahariennes.

JEAN-LOUIS SEURIN

Les régimes militaires

Alors que la plupart des jeunes Etats africains avaient accédé à l'indépendance en 1960 et que les africanistes portaient leur attention sur la « présidentialisation » des nouveaux régimes et sur le rôle prépondérant des partis uniques, un phénomène nouveau allait remettre très rapidement en question l'interprétation des systèmes politiques de l'Afrique noire.

UN INVENTAIRE ENCORE INACHEVÉ ?

Dès 1963, en *Afrique de l'Ouest* et en *Afrique du Centre*, des coups d'Etat militaires venaient bouleverser le *statu quo* issu de la décolonisation. La même année, des coups d'Etat se produisent en Afrique de l'Ouest, au Dahomey et au Togo, et en Afrique du Centre au Congo-Brazzaville puis, en 1964, au Gabon.

Au Burundi, les coups d'Etat se multiplient dans la même période. En *Afrique de l'Est* où le Soudan avait inauguré le mouvement dès 1958, le phénomène se reproduit en 1964. Dans le même temps, des mutineries ou des rébellions surviennent au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie.

Le phénomène n'est donc pas concentré dans une zone définie de l'Afrique noire et se produit aussi bien dans des territoires de colonisation différente : française, anglaise ou belge. L'Afrique du Sud échappe au mouvement par son système de « décolonisations verrouillées » (G. Balandier, 1966).

Mais, dans la décennie qui suit, ces mouvements se multiplient.

En 1970, la montée des régimes militaires est manifeste (P. Decraene, 1970). *Sur dix-sept des chefs d'Etat qui ont présidé à l'indépendance de leurs pays, sept seulement sont encore au pouvoir. Parmi les autres, neuf ont été évincés ou assassinés et huit des nouveaux présidents sont des militaires.*

*L'aide militaire soviétique au Tiers Monde de 1973 à 1977
(Principaux bénéficiaires pour ce qui concerne le degré
de l'aide soviétique par rapport aux autres pays)*

	Aide militaire prolongée (en millions de dollars)	Aide militaire reçue d'autres pays
<i>Afrique</i>		
Bénin	10	20
Congo	30	40
Guinée équatoriale	5	5
Guinée	40	45
Guinée-Bissau	10	10
Ethiopie	340	570
Angola	340	640 (dont 260 d'une autre provenance, probablement principalement de Cuba)
Mozambique	40	60
Ouganda	80	95
<i>Asie du Sud</i>		
Inde	1 001	1 003
Bangladesh	60	106
Afghanistan	310	325
<i>Asie du Sud-Est</i>		
Viet-Nam	600	600
<i>Moyen-Orient</i>		
Egypte	1 002	1 007
Syrie	3 001	3 006
Irak	2 006	3 007
Sud-Yémen	160	170
Libye	1 800	2 700
Algérie	470	710
<i>Amérique latine</i>		
Cuba	480	480
Pérou	550	898

Mais, même lorsque les civils demeurent en place comme au Dahomey et au Gabon, les militaires sont dans les coulisses.

En 1975, cinq ans plus tard, le mouvement s'est amplifié : *seize Etats sont sous régime militaire*. En Afrique de l'Ouest : le Mali, le Niger, le Dahomey (Bénin), le Togo, la République voltaïque, le Ghana et le Nigeria. En Afrique du Centre : la République centrafricaine, la République populaire du Congo, le Zaïre, l'Ouganda, le Ruanda et le Burundi. En Afrique de l'Est : l'Ethiopie et la Somalie et, dans l'océan Indien : Madagascar.

Depuis, la mise à jour de ces bilans devient un problème permanent pour les politistes africanistes : les troubles militaires se reproduisent au Zaïre, au Ruanda et au Burundi de 1975 à 1979, de même au Bénin, au Niger et au Mali. De nouveaux coups d'Etat interviennent dans la République du Congo en 1977, en Guinée équatoriale en 1978, en République voltaïque en 1980. Enfin, la Mauritanie qui avait eu un régime exceptionnellement stable depuis 1960 connaît son premier coup d'Etat en 1979, comme la Guinée-Bissau en 1980.

Pourtant, l'accumulation de ces données factuelles est indispensable pour mesurer l'ampleur du phénomène ; encore, ne rend-elle pas pleinement compte des troubles, complots ou coups d'Etat répétés qui se sont produits sans interruption dans certains pays, notamment le Bénin, la Guinée et le Burundi où ce calendrier devient une gageure.

DES DONNÉES FACTUELLES MULTIPLES

Très vite, journalistes et politistes spécialisés sur l'Afrique sub-saharienne ont cherché à expliquer le phénomène sous l'angle qui passionnait l'opinion publique : *la cause ou les causes des coups d'Etat et de la montée des régimes militaires*. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le rôle de l'armée dans la politique n'est scandaleux, après tout, que dans la perspective d'une tradition libérale qui seule, affirme la primauté des autorités civiles. C'est pourquoi le premier effort des observateurs était de *distinguer à tout prix le coup d'Etat comme réaction « de droite » de la Révolution fondamentalement orientée « à gauche »*. Toute la littérature antérieure allait d'ailleurs dans ce sens en s'efforçant de définir doctrinalement un clivage universel entre l'Afrique « révolutionnaire » et l'Afrique « réformiste ».

Pourtant, la pratique quasi institutionnelle du coup d'Etat en

*Livraisons d'armements soviétiques aux pays en voie de développement
(en millions de dollars courants)*

	1967-1976		
	Import. d'armes en provenance de l'URSS	Total des armes importées par pays	Pourcentage de l'URSS dans le total
Afrique	2 051	5 131	40,0
Algérie	315	445	70,8
Angola	190	315	60,3
Bénin	1	10	10,0
Congo	10	20	50,0
Ethiopie		190	
Guinée équatoriale	5	5	100,0
Guinée	50	55	90,1
Guinée Bissau	5	5	100,0
Libye	1 005	1 835	54,8
Madagascar	1	5	20,0
Mali	25	25	100,0
Maroc	10	350	2,9
Mozambique	15	20	75,0
Nigeria	70	221	31,7
Ouganda	65	81	35,9
Rép. Centre-Afrique	1	5	20,0
Somalie	181	185	97,8
Soudan	65	100	65,0
Tanzanie	30	125	24,0
Tchad	5	10	50,0
Zambie	10	81	12,3

Amérique latine (*pronunciamento, golpe de estado, cuartelazo*), souvent préparée par des campagnes de presse avant même la survenance de l'événement (R. Gaignard, 1972), aurait dû conduire à une analyse plus fonctionnelle des coups d'Etat dont l'expérience africaine des deux dernières décennies allait encore montrer l'intérêt (J.-L. Seurin, 1973). Ni l'indignation libérale de la violation de l'ordre constitutionnel, ni la vision marxiste de la Révolution « nécessairement » libératrice ne suffisait à rendre compte des interventions répétées de l'armée en Afrique. La diversité même des situations ne se prêtait guère à ces typologies sommaires *ad usum delphini*. Faute d'un accord sur les causes profondes par trop liées aux prises de position idéologiques inconciliables, on pouvait, dès cette époque, du moins, retenir une série de facteurs et de données, sur lesquels tous les spécialistes pouvaient s'accorder, même s'ils ne leur attribuaient pas finalement la même importance dans la survenance des coups d'Etat.

LES PHASES DE L'ÉVOLUTION

D'abord, on pouvait noter une évolution de la situation. On a pu parler de façon expressive d'une *histoire naturelle des coups d'Etat* (Michel Martin, 1970). En dépit des mythes régionaux de « Libération » et de « Révolution » la plupart des pays africains de cette zone avaient accédé à l'indépendance en 1960 sans véritable guerre révolutionnaire. L'arme des dirigeants contre l'administration coloniale était plutôt le suffrage universel et les mécanismes électoraux mis en place dans la décennie qui précéda l'indépendance dans les territoires colonisés par des démocraties pluralistes constitutionnelles où l'opinion libérale l'emportait. Le recours à la force armée était abandonné. *La stratégie des dirigeants africains conduisait à exalter le parti unique et à négliger l'armée*. Au reste, dans ce climat idéologique, ni les soldats, ni même les vétérans de la deuxième guerre mondiale (100 000 pour le seul Nigeria) ne pouvaient avoir le prestige des militants et des syndicalistes. Ainsi, dans la première phase qui suit immédiatement la décolonisation formelle, les leaders sont surtout soucieux de mobilisation politique. La gestion de l'armée est même abandonnée à des officiers de l'ancienne puissance coloniale comme au Ghana jusqu'en 1961, ou comme au Congo, malgré la violence rhétorique du président N'Krumah ou de Patrice Lumumba. Techniquement et stratégiquement ces armées demeurent liées aux ensembles européens dans le cadre des accords de coopération aussi longtemps que l'URSS se désintéresse de cette zone d'influence ;

sociologiquement elles demeurent étrangères à l'objectif prioritaire du développement envisagé par les gouvernants. Elles sont souvent recrutées par tradition dans des « tribus » réputées « guerrières » dont l'ethnie est souvent différente de celle de la classe politique du moment.

La lenteur de l'africanisation des cadres de 1960 à 1964 explique peut-être les premières manifestations de mécontentement des militaires : malaise dû à la détérioration des soldes allant parfois jusqu'à la mutinerie, aussi bien dans les territoires anglophones (Tanzanie, Kenya, Ouganda) que francophones (Togo). Dans de nombreux cas, la méfiance réciproque était la règle entre militaires et dirigeants de formation et d'origines ethniques différentes. On pouvait rapidement (Michel Martin, 1970 ; J.-P. Pabanel, 1975) distinguer des types d'intervention directe de l'armée dans la politique selon que celle-ci *s'en tenait à un rôle d'arbitre* vis-à-vis du personnel politique ou *prenait effectivement le pouvoir*. Le rôle du colonel Soglo au Dahomey, en 1963, illustre le premier cas ; celui du général Bokassa, en 1965, en République centrafricaine, est exemplaire du second ; plus tard le colonel Lamizana en Haute-Volta, en 1966, ou le colonel Micombero, au Burundi, en 1967, agiront de même. Enfin, des « putschs » au sein des gouvernements — des « contrecoups d'Etat » en quelque sorte — venaient encore compliquer la situation en Sierra Leone et au Dahomey, en 1968. Mais, si la tendance générale n'est pas douteuse, il est délicat, sinon vain, de prétendre classer, dès ce moment, les coups d'Etat d'après les seules justifications idéologiques invoquées par les gouvernants. *L'orientation véritable d'une action de ce type ne peut être définie que par la pratique gouvernementale des nouveaux dirigeants* et, par conséquent, *a posteriori*.

Sans aborder encore le problème des interprétations, on peut analyser un certain nombre de facteurs structurels, fonctionnels et conjoncturels de ces interventions militaires qui ne préjugent pas des conclusions générales sur les causes profondes du phénomène, mais qui permettent de généraliser certaines observations.

LES FACTEURS STRUCTURELS

On peut appeler facteurs structurels ceux qui découlent *de la faiblesse de l'intégration nationale* dans la plupart de ces pays où la consécration formelle de l'Etat a souvent précédé la construction pratique d'un Etat-nation (J.-L. Seurin, 1960). La caractéristique générale des systèmes politiques africains est certainement la faiblesse

de leur unité nationale, même par rapport aux autres Etats du Tiers Monde en Asie et en Amérique. On sous-estime fréquemment *la brièveté* pourtant remarquable de la « *colonisation utile* », c'est-à-dire *d'une occupation et d'une administration effective des territoires colonisés*. Celles-ci dépassent *rarement cinquante ans* : de la première guerre mondiale à la loi-cadre de 1956, dans le cas français, alors que l'hagiographie nationale suggère une présence séculaire. Le sentiment nationaliste cachait à l'opinion publique des puissances coloniales *la réalité d'une sous-administration* qui déléguaux aux autorités traditionnelles, sur le terrain, la pratique de la gestion tandis que la rhétorique jacobine proclamait sur le papier le principe de « l'administration directe ». Cette vision institutionnaliste de la situation coloniale, si typique des manuels de *Droit d'outre-mer* jusque dans les années cinquante, contribuait à cacher le fait pourtant souligné par les ethnologues (Fortes-Evans-Pritchard, 1964) que le mince réseau administratif maintenu par les Européens n'avait pas toujours remplacé les anciens « systèmes politiques » et leurs assises ethniques. La « mauvaise conscience » des chercheurs occidentaux a certainement conduit à exagérer les phénomènes de « destructuration » et de « décomposition » des sociétés africaines (G. Balandier, 1956) que notre génération a enseignés avec conviction dans les années cinquante et que les suivantes ont pieusement reproduits.

La même surestimation des éléments formels et la même perspective universalisante contribuaient à cacher *la diversité des rythmes d'évolution de territoires* aussi différents par leur passé, disons que le Sénégal et la République centrafricaine, malgré le statut évolutif unifié que proposait la loi-cadre. A l'intérieur même d'un territoire, des disparités analogues pouvaient également subsister.

En fait, le progrès n'annule pas nécessairement la tradition comme dans un jeu « somme-zéro ». La tradition ne recule pas nécessairement là où la modernisation avance, montre A. R. Zolberg, dès 1967, ouvrant ainsi la voie à une réévaluation radicale des nouveaux systèmes politiques africains. *Les nouveaux « Etats » ne constituent pas nécessairement des sociétés intégrées*, au sens où nous l'entendons dans une perspective « ethnocentrique ». En cela, l'intuition des anthropologues parlant de *sociétés déstructurées* (G. Balandier) ou des économistes parlant de *sociétés dualistes* était parfaitement justifiée à mon sens selon que l'on mettait l'accent sur l'aspect culturel ou l'aspect économique de l'évolution. Une des clefs du rôle des militaires et des coups d'Etat se trouve peut-être ici. Dans un système politique intégré, la prise de décision (« l'allocation des valeurs ») relève d'un appareil politique « formel » : le gouvernement et d'un

ensemble « informel » : la classe politique, les partis, les groupes de pression, etc. Dans un régime politique africain, le cadre d'analyse demeure le même mais la réalité a changé.

LES FACTEURS FONCTIONNELS

On peut convenir d'appeler « facteurs fonctionnels » du coup d'Etat, les contraintes du développement si l'on garde en mémoire la portée analytique du terme (R. K. Merton, 1953 ; Kingsley Davies, 1959). Après la « lune de miel » de l'indépendance où la classe politique s'initiait à la gestion des appareils politiques et administratifs hérités des puissances coloniales, des problèmes nouveaux émergeaient. Dans la décennie 60-70, *les demandes croissantes des élites changeaient en quelque sorte de sens*. Tout ce qui jusqu'alors se conjuguait contre l'administration coloniale, dans un réflexe protestataire, en quelque sorte « unifié » et bien compréhensible allait se poursuivre avec une signification politique entièrement nouvelle. Le leader syndicaliste devenu entre-temps ministre du travail ne pouvait plus avoir la même optique sur les mêmes problèmes. On découvrait soudain que « l'intérêt général » en face de revendications catégorielles était une nécessité politique et non pas seulement la volonté arbitraire du colonisateur. Le conflit de 1962 qui opposa le président L. S. Senghor et son ministre M. Mamadou Dia et, dans leur sillage, l'armée d'une part et la gendarmerie d'autre part, prenait un caractère prémonitoire. *En cas de conflit de légitimité, les prétoriens devenaient volens nolens un élément décisif dans un affrontement où des intérêts antagonistes (primauté du parti, primauté du gouvernement) devaient être tranchés en définitive par le bras séculier le plus fort*. Ainsi, le recours à la force s'inscrivait dans une logique de la politisation des problèmes.

Jusqu'alors, la radicalisation idéologique avait été bénéfique pour les élites autochtones qui aspiraient à devenir la classe politique. Dans un système colonial pluraliste libéral elle devenait, comme dans les métropoles, un moyen efficace *parmi d'autres* de la négociation politique. Brutalement circonscrite à un territoire défini, elle changeait de sens et devenait une contrainte insupportable pour les gouvernants du moment. *Le verbalisme révolutionnaire du « socialisme africain » avait un effet « boomerang » imprévisible* dont les leaders les plus prestigieux étaient victimes : Modibo Keita au Mali, mais aussi bien Massembat-Debat au Congo devaient faire face à plus socialistes ou à plus marxistes qu'eux. Marion Ngouabi au Congo invoque le « maoïsme » contre le « marxisme » de son prédécesseur.

Dès lors, le paradoxe du développement éclate. En termes idéologiques, le conflit machiavélique des ennemis irréductibles peut se poursuivre éternellement entre les « révolutionnaires » et les « ennemis de la Révolution », « agents de l'Impérialisme ». Mais dans les faits, le processus de modernisation implique une complexité croissante des demandes auxquelles n'importe quel Gouvernement doit faire face. Or, ces demandes peuvent être de plus en plus contradictoires sans que pour autant les ressources du Gouvernement s'accroissent nécessairement. S'il en va ainsi, comme en Côte-d'Ivoire (M. Penouil, 1972) le Gouvernement renforce son arbitrage et sa légitimité mais, dans le cas contraire, c'est le processus de modernisation lui-même qui provoque précisément la vulnérabilité des systèmes politiques africains issus de la décolonisation. Le parti unique que l'on aurait aimé concevoir comme un substitut à la démocratie pluraliste (Julius Nyerere, 1962) devenait plutôt un écran comme on pouvait le redouter dès cette époque (A. Grosser, 1962). La combinaison de facteurs aussi diversifiés allait engendrer une sorte « d'effets pervers » : la politisation des liens traditionnels (A. R. Zolberg, 1967).

Ce qui se produit, c'est une véritable « novation des tribalismes ». Entendons par là que tel groupe ethnique qui avait pu affirmer son influence à l'époque coloniale allait voir remettre en question cette suprématie momentanée. L'introduction du suffrage universel dans la période intermédiaire de la décolonisation (loi-cadre 1956 pour les territoires d'influence française, par exemple) avait déjà amorcé ce renversement au profit de groupes ethniques jusqu'alors infériorisés. Mais surtout, les rivalités tribales traditionnelles qui ne portaient dans le passé que sur les enjeux restreints d'une économie agraire (pasteurs/cultivateurs) allaient être fortement réactivées par l'apparition d'enjeux nouveaux (exploitation de ressources nouvelles, symboles de puissance modernes, etc.) qui tous se résumaient finalement par le contrôle du pouvoir. Une véritable inversion des hiérarchies sociales allait en résulter et la place relative des forces armées, dans cette conjoncture, devenait décisive. L'armée appartient en effet à ce groupe hétérogène des catégories dirigeantes que les Africains appellent couramment les fonctionnaires dans un sens beaucoup plus large que le sens européen du terme. C'est ce groupe qui contrôle, en toute hypothèse le pouvoir mais qui définit également, à l'heure actuelle, le modèle dominant de la culture politique africaine. Si l'on garde à l'esprit que les dépenses en personnel, dans la plupart de ces pays, représentent fréquemment les deux tiers du budget annuel, il est facile de comprendre pourquoi « l'allocation des ressources » devient un enjeu contesté où l'armée détient une position stratégique éminente.

Si l'on ajoute à cela que la « classe politique » étudiée dans chaque cas concret est numériquement réduite et que joue, en son sein, la solidarité des « classes d'âge » — sans doute plus forte en Afrique qu'ailleurs — on est mieux en mesure de comprendre les conditions spécifiques du contrôle du pouvoir et de l'intervention de l'armée dans ce processus.

LES FACTEURS CONJONCTURELS

Le troisième type de facteur est évidemment conjoncturel et son poids conduit très vite à relativiser les explications globalisantes du phénomène. Dès les années soixante-dix, on pouvait être frappé par le fait que les facteurs « objectifs » du coup d'Etat existent pratiquement partout, en Afrique noire sans que précisément l'événement se produise *nécessairement*. Il fallait donc en conclure que des *facteurs circonstanciels* pouvaient intervenir *hic et nunc*, pour expliquer également le rôle politique des militaires. C'est la conjonction de ces facteurs qui pouvait seule rendre compte de tel ou tel coup d'Etat, car si tous les facteurs étaient latents partout la combinaison de l'ensemble demeurerait toujours problématique dans un cas concret.

On songe immédiatement ici aux *facteurs externes* soulignés par les théoriciens de « l'Impérialisme » et du « néo-colonialisme ». Quand l'intervention de l'ancienne puissance coloniale se produit (Stanleyville, Kolwezi) l'explication paraît séduisante. Mais *elle ne rend pas compte des cas beaucoup plus nombreux où elle n'intervient pas* (Haute-Volta, Dahomey, Congo-Brazzaville, Mauritanie). La bienveillante neutralité des agents diplomatiques français vis-à-vis des gouvernants « maoïstes » de Brazzaville dans les années 1970 aurait laissé nos étudiants gauchistes perplexes quant à la sagacité de leur schéma. Disons en bref que *l'improbabilité de l'intervention militaire extérieure devient plutôt un facteur favorable à une tentative de coup d'Etat*, indépendamment de l'idéologie proclamée par ses auteurs.

Un certain *phénomène de contagion* paraît relever également de ces facteurs externes. Il est vraisemblable de penser que les coups d'Etat en chaîne de la période étudiée n'ont pas été sans répercussion d'un Etat à l'autre, compte tenu de la réserve des anciennes puissances coloniales à laquelle même un militaire pouvait être sensible. Comment le coup d'Etat togolais, conduit avec 250 soldats n'aurait-il pas éveillé des ambitions dans les Etats voisins ? Outre la signification interne qu'invoquent ces auteurs, *le coup d'Etat peut devenir également*

le moyen ou l'occasion d'un changement d'alliance internationale ou de coalition régionale. On peut même se demander si la menace de renversement des alliances que le coup d'Etat comporte ne devient pas en elle-même un élément de négociation, dans une situation diplomatique bloquée (Mauritanie, Madagascar).

Enfin, doivent évidemment figurer parmi les *facteurs conjoncturels internes*, cette fois, les données invoquées par les acteurs eux-mêmes. *Le discrédit de la classe politique* en place est devenu un argument de routine des opposants du moment. La *corruption* est un des griefs permanents en l'occurrence qui conduit d'ailleurs les observateurs à approfondir un terme trop souvent reçu comme évident (Anne Deysine, 1980). *Les querelles et les rivalités personnelles* viennent au second rang et la sagesse africaine rappelle chaque fois que « deux crocodiles ne peuvent vivre dans le même marigot ». L'impéritie de la classe politique, même lorsqu'elle s'incarne dans un tyran spectaculaire (Amin Dada, Bokassa) ne saurait suffire à l'explication puisque l'expérience tend à prouver que les mêmes catégories dirigeantes sinon parfois la même classe politique dans son ensemble demeure en place, après le coup d'Etat ou l'élimination du tyran. Mais, on peut dire que, dans l'ensemble, l'afflux ou la surcharge de demandes contradictoires catégorielles ou périphériques dans le cas des ethnies défavorisées, constitue une meilleure piste de recherche que les griefs invoqués officiellement dans chaque cas de figure. Cette « spirale des demandes » rend, dans la plupart des cas, hautement probable l'analyse précoce du phénomène menée par des auteurs hâtivement décriés en France (S. P. Huntington, 1962 ; D. E. Apter, 1965). Un paradoxe est souvent choquant, pourtant il paraît toujours exact de prendre comme eux pour hypothèse que *dans un processus de modernisation, plus la complexité est grande dans la stratification des groupes en compétition, plus rapidement un système politique atteindra le plafond de ses possibilités et plus grand sera par conséquent le besoin de coercition, et, ajoutons ici les chances d'intervention de l'armée*. Il n'en ira autrement, dans une phase ultérieure, que lorsque les modes d'information et de communication politique auront modifié les données du jeu, jusqu'au point où le recours à la force deviendra « dysfonctionnel » par rapport au système politique. Peut-être, le cas du Sénégal, malgré son manque manifeste de ressources matérielles, illustre-t-il mieux que la Côte-d'Ivoire — où la prospérité relative peut fausser la perspective — *la possibilité d'une solution pluraliste et pacifique des conflits issus de la modernisation*. Mais ici, nous touchons aux problèmes de l'interprétation. Le vocabulaire même de l'analyse que j'ai utilisé jusqu'ici peut faire problème

pour certains. C'est pourquoi, il apparaît indispensable d'aborder ici — trop rapidement — le problème des théories générales sur les coups d'État et le rôle des régimes militaires en Afrique noire.

LES INTERPRÉTATIONS THÉORIQUES

Il doit être clair d'abord que l'on ne peut pas attribuer à ces diverses explications le même statut universitaire. Parfois, certaines d'entre elles n'ont de la « théorie » que l'intention étymologique : la *theoria* des Grecs étant de voir « ce qui est divin » et, par conséquent, de saisir l'essence même d'un phénomène. Les théories les plus ambitieuses, à cet égard, sont *les théories néo-marxistes* et *les théories de la dépendance* qui en dérivent plus ou moins directement. Il est nécessaire d'en parler ici, dans la mesure où elles sont les plus connues, voire les plus populaires, dans le public qui s'intéresse de plus près au problème, c'est-à-dire l'opinion de sensibilité « tiers-mondiste » et les étudiants africains... On trouve des variantes ou des nuances chez les divers auteurs mais *la thématique des théories néo-marxistes est la même* (Ziegler, 1964 ; Samir Amin, 1976 ; P. Fougeyrollas, 1978). La colonisation n'a pas été seulement l'annexion des territoires coloniaux, mais le « pillage des ressources naturelles et humaines », d'ailleurs poursuivi aujourd'hui. Les « grandes bourgeoisies européennes » ont implanté des cultures à destination extérieure et entrepris l'exploitation des ressources minérales de l'Afrique sans créer d'industries de transformation. Il s'ensuit que les sociétés africaines actuelles (comme celles d'Amérique latine et de l'Asie) peuvent être conçues comme *des pyramides dont le sommet se situe à l'extérieur de leurs frontières dans les trusts et les sociétés multinationales dominées par un « impérialisme déterminé »*. On retrouve donc bien, dans ces pays, une lutte des classes qui relève de la même analyse que celle proposée par Marx. C'est parce que « les bourgeoisies africaines et une partie des couches petites bourgeoisies constituent des classes compradores » qu'elles ont été contraintes de recourir soit au parti unique, soit au pouvoir militaire. On analyse alors ces régimes comme des « bonapartismes » fonctionnant au profit de la bourgeoisie impérialiste par les relais des « classes compradores ». Il est certes un peu gênant dans cette thèse d'expliquer alors pourquoi certains de ces régimes militaires invoquent « le socialisme scientifique » (P. Fougeyrollas, 1978). Mais, il suffit d'espérer que tout cela exprime finalement une « lutte en vue de la libération des peuples du continent ».

L'explication s'arrête là, de sorte que ce qui fait problème ce n'est

pas tant le contenu de ces prétendues « théories » que leur large audience dans un milieu intellectuel supposé soucieux d'une explication scientifique. Dans tous les cas, le raisonnement « scientifique » se borne à l'énoncé dogmatique d'un schéma général, appliqué d'ailleurs à l'ensemble du Tiers Monde et *qui ne prend jamais la peine d'analyser une situation concrète et ses contradictions pour tenter de démontrer la pertinence de ses assertions*. Ainsi, ces théories appartiendront aux explications de type *essentialiste* auxquelles on ne peut accéder que *par conversion* aussi longtemps du moins que leurs partisans ne prendront pas la peine de les soumettre à l'épreuve de la vérification empirique et de la réfutabilité, ce qui demeure impossible à un tel degré de généralité.

Les théories de la dépendance, malgré tout plus subtiles, relèvent encore cependant de la même conception *essentialiste*. Bien qu'elles aient été conçues davantage dans le contexte latino-américain (F. H. Cardoso et E. Faletto, 1969 ; H. Magdoff, 1970 ; A. Gunder Frank, 1969) elles ont été généralisées et appliquées à l'Afrique noire comme au reste du Tiers Monde (G. Lachenal, 1966 ; Y. Benot, 1969 ; S. G. Ikoku, 1971). Disons en bref que *si personne ne conteste l'existence effective de phénomènes de dépendances particulières, ce qui apparaît au contraire scientifiquement contestable c'est la prétention théorique d'une dépendance généralisée* reproduisant sous une autre forme les démarches essentialistes nées du concept d'impérialisme et des thèses marxistes sur le sujet (A. C. Peixoto, 1977). L'idée générale, souvent reprise, est que *le sous-développement de la périphérie est le produit du développement capitaliste du Centre* depuis le xvi^e siècle. Dans l'ensemble de ces ouvrages, *la notion de dépendance joue davantage comme une dénonciation que comme une explication scientifique* des phénomènes de domination que l'on prétend stigmatiser. En toute hypothèse, ces « théories » prétendent expliquer *tous les régimes politiques de la périphérie*. Ceux qui les invoquent n'apportent donc rien de spécifique pour expliquer ce qui nous concerne : *la survenance à un moment donné de régimes militaires*. Ces thèses ont été notamment appliquées à l'Afrique noire (T. Yannopoulos, Denis Martin, 1973) pour expliquer à l'époque la montée des régimes militaires : 21 coups d'Etat en huit ans dans 36 pays. Selon ces auteurs, l'Afrique est confrontée à « une stratégie impérialiste de domination » dont le centre est évidemment « occidental ». C'est pourquoi la dynamique interne des sociétés africaines ne saurait en être détachée. *Leur hypothèse est alors que les militaires remplissent la fonction de « couche suppléante », là où une bourgeoisie indigène constituée ne remplit pas son rôle historique de relais entre centre et périphérie*. L'hypothèse prétend donc à une

valeur explicative très large : les interventions militaires, leur absence éventuelle, mais aussi bien le retour à un régime civil quand celui-ci se produit.

Les auteurs ont bien vu la difficulté : *les régimes militaires étudiés ne sont pas fondamentalement différents des régimes civils* ni du point de vue idéologique, ni du point de vue de leur pratique gouvernementale. *Où les auteurs achoppent c'est dans leur démonstration d'un processus « nécessaire » de formation d'une bourgeoisie nationale*, analogue à celle de l'analyse marxiste pour l'Europe. Ils sont obligés de présumer que les élites africaines sont « des embryons de bourgeoisie, leur position dans les rapports de production les rend nécessairement solidaires de l'impérialisme et leurs aspirations les portent à se constituer en tant que classe bourgeoise »...

On comprend mieux les doutes émis plus haut sur la validité du terme « théorie » comme sur celui du terme « hypothèse » destiné à donner ici une allure scientifique. Rappeler le credo marxiste ce n'est pas établir les faits. C'est exactement l'inverse : l'évocation du credo à propos des faits est là pour *forcer leur signification*, nullement pour les expliquer. C'est pourquoi, lorsque les régimes militaires se présentent eux-mêmes comme procédant d'une révolution marxiste-léniniste, *l'explication devient une contradiction non résolue*. Une fois de plus, ce type de raisonnement ne surmonte pas le problème de l'objectivité dont il se réclame. Pour faire un usage scientifique du terme « classe » ou du terme « bourgeoisie » il faut que les autochtones eux-mêmes aient une conscience de classe. Ce n'est pas le politiste qui *le décrète*. Il n'y a pas davantage d'instance suprême d'où il puisse déclarer — scientifiquement — que tel régime est authentiquement « progressiste » et l'autre pas...

C'est pourquoi, en matière comparative en général et, dans le cas des régimes militaires africains en particulier *nous préférons nous en tenir à des théories de « moyenne portée »* (selon Merton) *et de caractère analytique au sens de « la tradition » sociologique* (G. Rocher, 1968). Ici, la théorie comme l'hypothèse acceptent toutes les contraintes et toutes les limites d'un *paradigme scientifique : définir une méthode d'analyse, pour un champ de recherche délimité, de façon à permettre la critique des données et, par conséquent, sa réfutation éventuelle*, les défenseurs d'un paradigme concurrent étant tenus également aux mêmes contraintes de réfutabilité.

— Insatisfait par la multiplicité des « causes » des coups d'Etat énumérées par la doctrine et rappelées plus haut — l'auteur d'une *théorie partielle* a tenté d'insérer le coup d'Etat militaire dans le phénomène plus général *de la militarisation des Etats africains*

(M. L. Martin, 1976). Puisque les explications développementalistes ou écologistes ne sont pas suffisamment spécifiques, mieux vaut centrer la recherche sur *l'aspect corporatif du phénomène en mettant en relation le facteur militaire et le pouvoir central dans le cadre du système politique envisagé*. L'exiguïté même des micro-républiques africaines peut devenir un élément d'explication des contraintes internes qui, par une inflation des demandes, provoque un syndrome de « dépossession des militaires » et une réaction corporative. On peut noter d'abord *une tradition revendicative* dans les armées africaines allant de la *pétition* au mouvement de *protestation* et jusqu'à la *mutinerie* sans qu'on puisse assimiler l'armée à une classe au sens économique, définie par sa position vis-à-vis des moyens de production. On peut y voir une *corporation parfaite* (M. G. Smith, 1966) ou un *Standische Herrschaft* au sens wébérien : en bref, *un groupe de rang social assez bien défini, ayant un statut, un mode de vie et un code de comportement commun et relativement précis, en mesure de s'approprier le contrôle de l'autorité dans un système bureaucratique et de devenir indépendant de ses supérieurs*. Le coup d'Etat est non seulement un instrument de régulation corporative mais aussi un instrument de consolidation statutaire par rapport à l'ensemble de la société civile.

Plus que toute autre organisation, l'armée (et la police) ne tire sa légitimité que de la seule existence de l'Etat. En sauvegarder l'aspect formel et la structure centralisée est, pour ce groupe, une question vitale surtout dans des Etats où le monopole de l'usage légitime de la violence n'est nullement assuré (les formes de criminalité africaine en font foi : razzias de bétail, vols et crimes urbains et leurs corollaires : brigades de vigiles, milices privées, etc.).

Pour donner à l'hypothèse toute sa portée, il ne faut pas évidemment entendre « corporatisme » dans un sens doctrinal trop strictement historique mais dans le sens contemporain de la sociologie empirique anglaise et américaine. Même si l'armée ne constitue à l'origine qu'un « *groupe exclusif* » (M. Olson, 1978), *on doit comprendre qu'elle devient, du fait même de son intervention, un « groupe inclusif » porteur à ce titre d'aspirations plus larges que les siennes propres*. C'est pourquoi d'ailleurs, un rapprochement avec la situation de classe n'est nullement exclu *a priori*, à condition de la débarrasser de son caractère dogmatique et de toute idée de « *conspiration internationale* ». On comprend mieux en tout cas pourquoi l'armée intervient avec des justifications idéologiques radicalement opposées selon les hypothèses et pourquoi elle n'intervient que dans telle ou telle conjoncture. L'hypothèse est « *compréhensive* », elle n'est jamais mécaniste.

Pour ma part, je serais tenté de lier l'explication précédente, ou plutôt de l'élargir, à deux points de vue. *Le premier, c'est le rôle décisif des facteurs ethniques dans plusieurs des situations envisagées.* Au Katanga comme au Biafra, à Zanzibar comme en Ouganda, au Kouilou, au Tchad comme au Ruanda et au Burundi, il est impossible de ne pas évoquer le facteur ethnique. Nous avons vu comment l'extension du suffrage avait réactivé ce problème dès la première phase de la décolonisation. Le facteur ethnique est de même sous-jacent dans ce que A. Zolberg appelait « la seconde révolution », malgré le souci manifeste des acteurs politiques africains de placer au premier plan les mobiles idéologiques et de bannir la référence même au problème « tribal ». Pourtant, les pudeurs du langage officiel et les procès d'intention usuels dans ce domaine ne doivent pas permettre d'éluider l'hypothèse. Dans les trois variétés de coups de force militaires qui, selon A. Zolberg, soit modifient la communauté politique, soit changent la stratification sociale, soit remettent en cause la nature du régime, *la prise du pouvoir est le fait d'un groupe ethnique qui remet en question l'un ou l'autre des aspects du système, voire le cadre étatique du système* (Biafra, Katanga, etc.). *L'hypothèse ethnique n'exclut jamais celle de la révolution ; bien au contraire, comme à Zanzibar, il s'agit bien d'une révolution bien que la question décisive ait été raciale.* Le massacre de quelques milliers d'Arabes et l'exclusion radicale des autres ne peuvent être accidentels. Les médias peuvent souligner après coup le rôle du parti révolutionnaire et ses revendications de classe. Le fait demeure : celui-ci n'avait pas conduit la « Révolution » ! (Léo Kuper, 1969). *Au reste, l'hypothèse ethnique n'exclut pas davantage l'hypothèse de « classes en formation »* partout où une différenciation sociale découlant de la modernisation justifie une analyse pertinente en termes de classes sociales.

Enfin, tout ce processus de militarisation ne prend sa pleine signification que dans *une théorie analytique globale des systèmes politiques africains*. Pour ma part, je suis convaincu que les catégories wébériennes les plus classiques sont irremplaçables comme point de départ de l'analyse des régimes africains. L'ennui c'est que le plus souvent les chercheurs qui s'y réfèrent *isolent l'un des éléments du modèle* (patrimonialisme, clientélisme) *alors que la pertinence de la méthode wébérienne repose fondamentalement sur l'usage concurrent des « types idéels » préconisés.*

La spécificité de l'Etat sous-développé c'est d'être une sorte d'Etat synchrétique, emboîtant des structures politiques traditionnelles et bureaucratiques et éventuellement charismatiques et recouvrant, en même temps, une économie de redistribution et une économie d'échange au sens de Polyani.

Les raisons de la multiplication des coups d'Etat doivent être cherchées dans cette direction. Le terme d'*Etat mou* (G. Myrdal) traduit bien *la difficulté ou l'impossibilité d'acclimater « l'Etat de droit » au plein sens du terme, c'est-à-dire avec son efficacité objective*. Nul Etat africain n'est condamné à la dépendance malgré les théories qui le proclament, mais nul Etat africain n'est voué pour autant, de plein droit, au pluralisme démocratique constitutionnel. Une théorie analytique structurelle et fonctionnelle des systèmes africains peut aider à faire le point sur la modernisation ; elle n'a jamais prétendu malgré l'erreur courante d'interprétation (B. Badie, 1980) en fixer ni les objectifs, ni le terme final que seules ont professés jusqu'à présent les philosophies de l'histoire et leur dérive sociologiste.

Jean-Louis SEURIN.

The high frequency of military « coups » in Black Africa during the two last decades involves political scientists in a reevaluation of contemporaries African Political Systems. A certain amount of factual and empirical datas are available from many cases studies from the 60's to the 80's. Historical, anthropological and political factors contributes to a fair explanation of the background of the general phenomenon. But the ideological bias common in this type of studies, makes holistic interpretation somewhat problematic. A « middle-range » analytic theory referring to a weberian model taking account of patrimonial, corporatist, and clientelist practices could be more fertile.

JEAN-CLAUDE GAUTRON

L'administration

L'administration occupe, au sein des pouvoirs africains, une place singulière par son ampleur physique et vu l'abondance des controverses et des critiques empiriques, scientifiques et idéologiques qu'elle a suscitées. Lorsque René Dumont, déçu par les premières expériences des nouveaux Etats, écrit que l'administration est « la principale industrie des pays d'Afrique », il souligne, à sa manière, que la gestion des institutions publiques africaines est autant un indicateur du mode de fonctionnement des Etats africains qu'un produit de leurs déséquilibres structurels propres. Les sciences de l'administration (le droit administratif ou même la sociologie des organisations) sont impuissantes à rendre exclusivement compte d'un phénomène total qui est au cœur d'un réseau complexe de relations de pouvoir.

Pays sous-développés (ou non développés), les Etats de l'Afrique noire ont acquis en partage certaines conceptions théoriques, universalistes par leur visée et historiquement dominantes au moment où elles ont été reçues. Deux d'entre elles ont servi d'alibi et de vecteur pour l'implantation et la croissance d'une administration publique. En premier lieu, on a induit de la sociologie wébérienne la perspective stratégique qu'une administration de type « légal-rationnel » devait être substituée à des modes de domination et à des légitimités traditionnels, et pourrait prendre en charge des objectifs de modernisation ou de développement ; en augmentant ses capacités techniques, l'administration relèverait à la fois de la logique de l'Etat et de celle du développement. En second lieu, la sociologie du développement elle-même, fortement influencée par le dualisme, a longtemps affirmé que les différences entre les pays ou secteurs développés et les pays ou

secteurs sous-développés étaient identifiables en termes de retard dans les étapes de la croissance (sociologie historique de Rostow) ou d'écart entre des structures, trop particularistes dans les pays sous-développés, plus universalistes dans les pays développés (sociologie structurale de Hoselitz). Cette double présupposition a créé les conditions favorables, objectivement et subjectivement, consciemment et de manière inconsciente, pour un transfert massif des techniques et des normes administratives des pays développés, surtout des pays dispensateurs d'une aide technique et financière, et pour la recherche de systèmes administratifs réputés spécifiques et mieux adaptés aux contextes locaux.

Pourtant la logique de ces emprunts conceptuels n'est pas irrécusable. D'une part, le dualisme — description plutôt qu'explication — a été fortement remis en cause par des approches plus intégrées en sociologie comme en économie. D'autre part, on ne saurait oublier que, selon Max Weber, l'administration et la bureaucratie étaient d'abord la résultante de la complexité croissante des sociétés industrielles et que son modèle « légal-rationnel » est un type idéal parmi d'autres, fondé sur des caractéristiques hypothétiques et inégalement observées : objectivité des normes, prévalence absolue des rôles sociaux sur les personnes, rationalité de la décision, absence d'entraves à l'exercice par l'administration de sa fonction d'exécution des politiques gouvernementales. Ces caractères ne sont effectifs ni dans les sociétés développées, ni dans les pays africains où ils sont plus fragiles encore. Si l'analyse postwébérienne a pu mesurer les écarts du réel au regard du modèle et surtout en approfondir la théorie (multirationalité, irrationalité, dysfonctions, effets pervers), l'administration africaine offre à cet égard un vaste champ d'investigations. Pour des raisons de commodité, on distinguera ici l'appareil administratif à travers ses caractéristiques structurelles et les tendances directrices de son évolution, et la bureaucratie qui participe directement comme acteur aux pouvoirs africains.

I — L'APPAREIL ADMINISTRATIF

On désigne par là l'ensemble des normes, structures et modes d'organisation, techniques de gestion, applicables à l'administration publique. L'appareil administratif découle de facteurs politiques et socioculturels qui s'inscrivent dans une continuité historique de la période coloniale à la phase actuelle. Après l'indépendance, l'administration africaine a connu une croissance accélérée et très inégale-

ment maîtrisée. Cette croissance a produit des effets et des dysfonctions sont apparues dans le système administratif des Etats africains.

Un modèle hérité et désiré

Par-delà la classique et relative distinction entre l'administration directe de tradition française et l'administration indirecte, jadis systématisée par Lord Lugard qui fut gouverneur du Nigeria, le paradoxe de l'indépendance est d'avoir accéléré les emprunts effectués auprès des modèles européens, ce qui ne veut pas dire — comme l'exprime Jean-François Bayard à partir du Cameroun — que l'Etat africain est une simple projection de l'Europe. Au Nigeria précisément la nationalisation du Civil Service et la régionalisation de la fonction publique à compter de 1954 ont bouleversé les règles et les acteurs de l'*indirect rule*. En Afrique francophone, avec un certain retard dans la partie centrale par rapport à la côte occidentale, l'aspiration vers une administration de type métropolitain est constante : elle s'est réalisée par étapes à travers la création des conseils de gouvernement (et des secteurs administratifs y afférents), la fonctionnarisation des chefferies, l'alignement du personnel africain sur le personnel métropolitain en 1950, l'extension des communes, puis la loi-cadre et la mise en place des Etats de la Communauté (1). L'autonomie des territoires, prélude à l'indépendance, ne contredit pas la longue marche vers l'assimilation. Celle-ci est jugée comme un progrès objectif et réclamée par les élus et les administrateurs locaux, les syndicats. Le fonctionnariat, loin d'être une création artificielle des Etats indépendants, a été dans beaucoup de cas l'espace privilégié des revendications et des conflits politiques franco-français et africains. Rien d'étonnant à ce que l'administration devienne un point de passage vers des carrières politiques, encore que ce phénomène ait été moins marqué là où existait une couche d'exploitants agricoles titulaires de revenus monétaires (Côte-d'Ivoire, Cameroun) (2). Le salariat public répond à une double rationalité. Rationalité politique, car il donne une base plus solide à des pratiques clientélistes qui découlent des cultures ambiantes et de l'incertitude des soutiens dont disposent les hommes politiques, surtout dans les villes. Rationalité sociale et culturelle car, en accompagnant les progrès de l'instruction et l'accrois-

(1) J.-C. GAUTRON, L'évolution de l'Afrique francophone, dans *La IV^e République* (Colloque de Nice), LGDJ, 1978.

(2) P. GUILLEMIN, Structure des premiers gouvernements locaux en Afrique noire, *Revue française de Science politique*, 1959.

sement du nombre des diplômés, il paraît répondre à des objectifs de modernisation : monétarisation de l'économie, individualisation et stabilisation des revenus, création de nouvelles hiérarchies fonctionnelles, diffusion de nouvelles techniques de gestion. La spécificité du salariat public par rapport aux emplois privés est dès l'origine plus marquée dans les pays de langue française qu'en Afrique anglophone, tout au moins au niveau de l'idéologie et de la sous-culture politique. En fait, l'irrésistible évolution vers le fonctionnariat et les charges budgétaires récurrentes amenèrent ensuite les autorités des nouveaux Etats à réduire les avantages acquis : la minceur des ressources marque la limite de l'assimilation.

*Administration de développement
ou développement de l'administration ?*

L'administration en Afrique francophone comporte plusieurs sous-ensembles, produits de stratifications successives. En premier lieu, l'administration de type classique se situe dans le droit fil des organisations administratives coloniales ; elles assurent des fonctions principales de gestion et des fonctions d'état-major (comptabilité, coordination, contrôle). Modèle en expansion, la division du travail et la spécialisation de l'action administrative sont compensées par une forte centralisation. La spécialisation s'est traduite par la mise en place d'un nombre élevé de départements ministériels, de directions (ou parfois de directions générales) et de services centraux ou extérieurs. Remède apparent à la sous-administration, l'administrateur colonial étant réputé disposer d'une compétence abusivement polyvalente, cette segmentation présente deux inconvénients qui influent sur l'exercice des fonctions bureaucratiques : le volume des affaires traitées est inégal selon les services et parfois dérisoire, et les moyens mis à leur disposition sont réduits (3). La multiplication des échelons et des collectivités territoriales intermédiaires est un autre facteur d'inflation.

En second lieu, tous les pays africains se sont donnés une « administration de développement » afin de compenser la faiblesse des institutions locales, l'inexistence de communes sur la plus grande partie de leurs territoires et l'insuffisance des moyens confiés aux services extérieurs spécialisés. Cette deuxième strate a revêtu des formes variées : coopératives, animation rurale, centres ou organisa-

(3) J. BUGNICOURT, Le mimétisme administratif en Afrique, obstacle majeur au développement, *Revue française de Science politique*, décembre 1973.

tions régionaux de développement (en Haute-Volta), communautés rurales (au Sénégal), toutes plus ou moins inspirées du schéma du développement communautaire proposé par les Nations Unies (4), et visant essentiellement le milieu rural. Si, en Afrique francophone, ces organisations trouvent leurs origines dans les sociétés indigènes de prévoyance et dans les services techniques des fédérations coloniales de l'AOF et de l'AEF, le problème ne se posait pas dans les mêmes termes en Afrique anglophone ; ainsi en 1979 au Nigeria, les 19 Etats de la Fédération étaient-ils subdivisés en 229 *local governments* disposant d'importantes ressources propres affectées aux dépenses de fonctionnement et aux budgets d'investissement (5).

En troisième lieu, les Etats africains ont créé des entreprises publiques à partir de considérations idéologiques diverses (socialisme en Guinée, au Congo, au Bénin, en Tanzanie, capitalisme d'Etat en Côte-d'Ivoire, au Kenya, socialisme « africain » au Sénégal) en vue de contrôler les grands services publics et les secteurs clés de l'économie nationale (6). Ce secteur parapublic influe sur l'appareil administratif dans la mesure où il lui impose un équilibre difficile entre l'autonomie des entreprises (différenciation) et le contrôle et la cohérence du secteur (agrégation). C'est un secteur en quelque sorte « à géométrie variable » : il dépend des ressources financières de l'Etat, il comporte de fréquentes restructurations ou disparitions d'entreprises telles en Côte-d'Ivoire en 1980 du fait de la crise du café et du cacao, principaux produits d'exportation. Nous verrons que les exigences de sa gestion modifient les comportements et l'idéologie des cadres dirigeants.

Cette institutionnalisation influe sur les volumes et les statuts des personnels de l'administration. La très forte demande d'emplois publics a été un facteur essentiel de la création d'organismes et services nouveaux. Un décuplement des agents du secteur public est intervenu au Nigeria (de 200 000 à 2 millions) ; le taux annuel d'accroissement des effectifs a été d'environ 10 % dans les pays francophones dont le développement administratif était le plus retardé (Niger par exemple) ; dans les autres pays il est resté supérieur à celui de l'augmentation de la population.

La méthode française du statut général et des statuts particuliers a été adoptée pratiquement sans adaptation de fond. Elle a donné un

(4) H. DE DECKER, *Nation et développement communautaire en Guinée et au Sénégal*, Ed. Mouton, 1967.

(5) O.-M. LALEYE, *Le secteur public au Nigeria*, University of Ife, 1981.

(6) CONSTANTIN, COULON, DU BOIS DE GAUDUSSON, GAUTRON, ZUBER, *Les entreprises publiques en Afrique noire*, t. I.

maximum de garanties à leurs bénéficiaires, quelles qu'aient été les modalités d'accès à la fonction publique (recrutement sur titres, sur concours ou intégration *ab initio*).

L'expérience africaine révèle la rationalité politique et sociale de la fonction publique (et ses limites) dans des pays où l'exode rural et la faiblesse des investissements font de la puissance publique le principal employeur (entre 35 % et 65 % du total des salariés en Afrique francophone). Par ailleurs, les agents publics qui ne relèvent pas du statut de la fonction publique (auxiliaires, contractuels, agents de droit public) sont considérés comme des fonctionnaires et bénéficient de la stabilité de l'emploi ; il arrive que des agents d'une entreprise publique dissoute continuent à percevoir un traitement. Cette double inflation, organes et personnels, a produit des effets négatifs.

Sur quelques dysfonctions internes

L'imposition d'un appareil administratif initialement conçu et progressivement révisé dans des sociétés non africaines participe du mimétisme administratif. Si, comme l'indique Michel Crozier, le modèle administratif français est aussi un « modèle culturel », on mesurera mieux l'inadaptation des instruments choisis. Quelques exemples, entre autres, corroborent cette affirmation.

L'intensité des relations interpersonnelles (familles, clans, amis, clients, autorités reconnues) pèse sur l'exercice de certaines fonctions, tels le pouvoir hiérarchique, le pouvoir de sanction, la fonction de contrôle, et en réduit la portée, alors que, sauf exceptions, l'administration n'a pas su établir un système de communication avec les administrés qui intègre les techniques relationnelles propres à la culture africaine. Dans les faits, le syncrétisme constamment pratiqué aboutit à fausser la relation entre administration et administrés : l'administration est perçue, depuis l'époque coloniale, comme une abstraction diffusant des flux culturels extérieurs au milieu local (7), alors que la relation personnelle avec l'agent public est valorisée et peut s'avérer gratifiante... dans les deux sens. Nous y reviendrons. De même la perception du service public échappe, de part et d'autre, aux codes et normes d'ordre légal et d'ordre éthique impliqués par le modèle wébérien.

D'autres dérives, en partie culturelles et en partie techniques,

(7) J. BUGNICOURT, Action administrative et communication avec les administrés en Afrique, *Revue française d'Administration publique*, avril-juin 1977, p. 369 et s.

s'attachent à la relation entre la structure et l'exercice de la fonction administrative.

En effet, le phénomène administratif change de nature en même temps qu'il change de volume, et cette loi hégélienne n'a pas retenu suffisamment l'attention des « réformateurs ». Ainsi, les administrations africaines ne parviennent pas à assurer la convergence des flux d'information avec les centres de décision et de responsabilité. Les flux d'information sont centralisés ou insuffisants et le processus de décision tend à se localiser à un niveau hiérarchique élevé tant dans les rapports entre services centraux et services extérieurs qu'à l'intérieur des services centraux. Ce fait, conjugué avec une méfiance instinctive à l'égard des organes inférieurs, aboutit à vider de leur contenu les fonctions intermédiaires dans la pyramide administrative et provoque un sentiment de sous-utilisation et d'irresponsabilité. La mauvaise organisation du travail conduit ainsi à ce que la coordination équivaut à une centralisation de la décision plutôt qu'à un arbitrage entre des services capables de défendre les thèses ou doctrines de leurs administrations d'origine : valorisation des fonctions d'état-major et dévaluation des fonctions normales de gestion. Le goût immodéré des administrateurs africains pour les réunions dites de coordination (ou plutôt de conversation) ne fait que recouvrir la dépossession du plus grand nombre de services ; l'impréparation de ces réunions et l'absence de suivi à leur terme vont dans le même sens.

Ces dysfonctions n'ont pas été corrigées par une quelconque révision des codes de droit administratif... qui serait au demeurant inopérante. Si les interventions des militaires africains dans la vie politique et administrative dans leurs pays, quelle que soit leur cause réelle, prétendaient y remédier au nom de la capacité organisationnelle et modernisante de l'armée, elles n'y sont jamais parvenues de façon durable.

Ces observations situent la bureaucratie africaine dans son environnement socio-professionnel.

II — LA BUREAUCRATIE

Le Gouvernement ou le pouvoir des bureaux subit en Afrique, comme en cent autres lieux, une double dérive. Michel Crozier indique que la bureaucratie est un « ... système d'organisation incapable de se corriger en fonction de ses erreurs et dont les dysfonctions sont devenues un des éléments essentiels de l'équilibre » (8). Par ailleurs, la

(8) *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 239.

bureaucratie est tentée de cesser de fonctionner comme un instrument (exécution, transmission, communication) pour s'élaborer en pouvoir autonome avec les risques qui s'y attachent : clôture du système, sclérose, entropie. Compte tenu de la double spécificité du pouvoir politique et des sociétés en Afrique, il est fatal que la bureaucratie suive, à sa manière, les pentes naturelles de tout système. Mais de quelle manière ? et jusqu'à quel point ?

Les fonctions

La bureaucratie est d'abord chargée d'une fonction symbolique, comme la Constitution, l'hymne national ou le *Journal officiel* ; elle est le symbole de la souveraineté juridique et elle retient son ambivalence téléologique : libération vis-à-vis des pouvoirs extérieurs (l'africanisation des cadres supérieurs, publics ou privés, est ainsi perçue), contrôle et agrégation des ordres internes partiels, fractionnés et segmentaires, réputés menaçants surtout dans l'idéologie héritée du jacobinisme français. L'effet symbolique est d'autant plus intense que sa prétention globalisante anticipe le plus souvent sur une société vraiment globale et contredit des ordres qualifiés de partiels mais qui sont effectivement globaux (9).

Le rôle de légitimation joué par la bureaucratie découle du premier. Revenons à Max Weber. Si les divers types de légitimité sont conceptuellement séparables, ils sont historiquement cumulés, interdépendants ou en conflit : la bureaucratie offre au pouvoir politique une légitimité légale-rationnelle, comme les élections ou la laïcisation, qui se combine avec des légitimités traditionnelles ou charismatiques, encore que, selon nous, le concept très européen-centrique de « présidentialisme néo-africain » ait joué le rôle de l'arbre qui cache la forêt. Ses effets sont inégalement répartis. Pour certains titulaires du pouvoir politique (le noyau central) c'est une valeur ajoutée. Pour d'autres, cette légitimité leur est opposée et joue comme force d'interposition (sauf s'ils parviennent à la retourner à leur profit au prix de services rendus). Les « autres », ce sont les citoyens, les communautés et leurs chefs, mais aussi les parlementaires, les instances partisans, divers segments de l'appareil politique.

Afin d'étayer la rationalité de la bureaucratie, deux objectifs lui sont assignés, la modernisation et l'intégration, quelle que soit

(9) On peut lire sur ce point l'analyse de Christian COULON, *Le Marabout et le prince (Islam et pouvoir au Sénégal)*, Pedone, 1981.

l'idéologie politique de référence chez les gouvernants (10). En ce qui concerne la modernisation, observons qu'il n'est pas rationnel d'attendre de la bureaucratie qu'elle brise les obstacles économiques, culturels et sociaux au développement alors qu'elle participe, à des degrés divers mais à tous les niveaux, aux modes de vie et de penser ambiants, et que s'il en était autrement elle cesserait d'être en relation avec la population. Un indicateur le montre bien, le rejet par les populations des administrateurs « parachutés ». Exemples : les Saras dans le nord du Tchad, les Toucouleurs dans les organismes de développement rural en Casamance, province sud du Sénégal, les médecins et les ingénieurs Ibos et Yorubas dans le Nord-Nigeria, les Malinké dans le Fouta-Djalou et la Guinée forestière. C'est que l'intégration devrait s'ouvrir par la formation d'une bureaucratie supra-ethnique et supra-régionale ; or les régions retardées ou dominées, qui connaissent un sous-développement administratif intrinsèque, sont sous-représentées dans les élites bureaucratiques ou ne fournissent que des employés subalternes (nord du Bénin, nord de la Côte-d'Ivoire) (11). Les fonctions intégratives de la bureaucratie, par la communication ou par la diffusion des normes communes, sont freinées par ce facteur et par ceux déjà évoqués.

La bureaucratie exerce deux fonctions majeures. D'une part, il lui revient, comme l'indiquent R. Price pour le Ghana ou David Apter de façon générale (12), de jouer le rôle laissé vacant, partiellement ou totalement, par l'absence d'une couche d'entrepreneurs, surtout dans l'industrie. Il est remarquable que certains pays les moins développés industriellement (Mali, Dahomey, Haute-Volta) aient mis prioritairement sur la bureaucratie ; il n'est pas surprenant non plus que des interventions militaires dans la vie politique aient pu être interprétées comme émanant d'une « couche suppléante de la bourgeoisie », y compris dans le cas, paradoxal, de régimes à orientation progressiste (Congo, Somalie) ; cette interprétation des coups d'Etat militaires paraît dénuée de spécificité.

Outre cette fonction latente de substitution, la bureaucratie entretient des relations croisées avec le pouvoir politique au sein du « complexe politico-administratif » (13). Plusieurs facteurs poussent

(10) J.-C. GAUTRON, Administration et développement, *Mélanges offerts à A. Garrigou-Lagrange*, Ed. Bière, 1974.

(11) J. BUGNICOURT, *Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique*, IIAFA, Colin, 1971, spécialement p. 133 et s.

(12) D. APTER, *The politics of modernization*, University of Chicago Press, 1967.

(13) G. CONAC, Le développement administratif des Etats d'Afrique noire, dans *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Ed. Economica, 1979.

dans cette direction : la prévalence — déjà signalée — des fonctions d'état-major dans l'administration, la politisation des recrutements et le clientélisme (les ministres amènent avec eux des agents ayant les mêmes origines familiales, ethniques ou régionales qu'eux), le fait que l'exercice de la fonction administrative est une voie d'accès à la politique, la coexistence de circonscriptions administratives et des structures monopartisanes, le caractère politique du style de l'administration (persuader, transmettre dans les deux sens, mobiliser). La confusion du personnel politique et du personnel administratif est quasi totale au sommet de l'Etat. La bureaucratie dispose d'atouts puissants : la permanence, la capacité de soutien et de nuire, celle d'endosser, comme entité abstraite, des mesures impopulaires. Les gouvernants, civils ou militaires, qui ont tenté de la mettre en question (retour à l'authenticité au Tchad ou au Zaïre, contrôle par des organismes révolutionnaires au Bénin ou au Congo, critique de ses défaillances à partir de 1975 au Nigeria) ont dû composer avec elle. La bureaucratie est devenue le lieu de production des nouvelles élites : l'institué devient l'instituant, dans des systèmes dont les ressources socio-économiques sont limitées et où les partis politiques ont connu un déclin rapide.

Des dysfonctions

Sans compter la mauvaise qualité du travail administratif, qui peut découler de l'insuffisante formation des agents publics, de leurs comportements autoritaires ou de la réduction de leurs fonctions au minimum (maintien de l'ordre, perception fiscale, remboursement des dettes ou des avances de l'Etat, collecte du produit agricole), nous retiendrons ici deux sortes de dysfonctions.

L'emprise de la bureaucratie est parfois plus apparente que réelle car elle s'inscrit inégalement dans l'espace et se heurte à des résistances ou à la concurrence des pouvoirs dits traditionnels (14). La concentration administrative bénéficie surtout aux régions centrales les plus favorisées car les taux d'encadrement (écoles, hôpitaux, services socio-économiques) sont inégaux. Encore observe-t-on que le contrôle social dans les villes — qui, contrairement à une idée reçue, ne sont pas des lieux de modernisation par nature — passe par le canal de nombreuses associations, ethniques, culturelles ou reli-

(14) *Mutatis mutandis*, on invoquera ici à titre comparatif les travaux de P. GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Ed. du Seuil, 1978.

gieuses, formelles et informelles. Dans les zones rurales, la pénétration de la bureaucratie est limitée, elle doit recourir aux vieilles techniques de l'administration indirecte et composer avec les pouvoirs traditionnels qui deviennent des auxiliaires de l'administration... à moins que l'administration ne devienne un auxiliaire de ceux-ci (15).

Un autre type de dysfonction, qui n'est pas sans lien avec le précédent, s'attache aux relations de clientélisme ou de patronage puissamment ancrées dans la structure et le fonctionnement des organisations politiques et naturellement récupérées par les organisations bureaucratiques. Le clientélisme repose sur un *do ut des* entre partenaires inégaux, il exprime une différenciation sociale ou fonctionnelle à base de parenté, d'appartenance ethnique, de clans ou de factions (16). Les pratiques clientélistes de la bureaucratie jouent dans le même sens que l'image dominante du pouvoir : dysfonctionnelles au regard de la théorie pure de la bureaucratie, elles sont fonctionnelles eu égard aux perceptions africaines d'un pouvoir bureaucratique, largement individualisé et nécessairement redistributeur (17). Dès lors, des pans entiers du modèle idéal s'effacent en matière de secret administratif, d'attribution des marchés publics, d'application des réglementations répressives ou d'octroi d'avantages et de subventions. Le clientélisme doit être distingué de la corruption bien que les deux soient liés (18). La monétarisation des économies locales, la perception de l'administration coloniale comme étrangère, les pratiques de patronage politique, le poids des échanges commerciaux extérieurs (les taxes à l'importation et à l'exportation couvrent la plus grande part des dépenses publiques) ont créé les préconditions pour un développement de la corruption. La confusion entre le public et le privé — que Jean-François Médard en partant des représentations dominantes et d'une conjoncture historique qualifie de « néo-patrimonialisme » — est à la base de la corruption. La corruption serait dès lors moins un état pathologique qu'une donnée structurelle ; ce serait en outre un

(15) Pour le Sénégal, citons les travaux de Ch. COULON (précité) et de BALANS, COULON et CASTELLU, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*, Pédone, 1975.

(16) J.-F. MÉDARD, L'Etat sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?, *Travaux et documents*, Centre d'Etude d'Afrique Noire de Bordeaux ; D. BOURMAUD, *La bureaucratie et le développement en Afrique noire*, mémoire pour le DEA d'Etudes africaines, IEP de Bordeaux.

(17) Certains pays méditerranéens de l'Europe connaissent la même image et des pratiques semblables. L'Etat est vécu comme une entité étrangère ou étrange.

(18) S. ANDRESKI, *Kleptocracy or Corruption as a System of Government*, dans *The African Predicament*, New York, Atherton, 1968 ; F. W. RIGGS, dans *Bureaucracy and Political Development*, Ed. La Palombara, Princeton University Press, 1963.

concept opératoire permettant d'élucider la nature du pouvoir.

R. J. Williams indique que la corruption s'est déplacée historiquement des élections et des assemblées parlementaires vers les branches du pouvoir exécutif (19), avec l'extension de la bureaucratie : étatisation de la collecte des produits agricoles, complexité de la législation douanière, création des entreprises publiques.

Observons que la corruption connaît des degrés qui vont de la petite corruption (au moment de la délivrance d'un acte ou d'une autorisation administrative) à la grande corruption portant sur des enjeux ou des sommes considérables, et aussi qu'elle paraît inégalement développée selon les pays (20). Il est intéressant de noter que la littérature sur le sujet se partage entre ceux qui l'appréhendent comme un virus pernicieux, facteur d'instabilité politique et de désastres économiques, et ceux qui y voient, comme Leff ou Huntington (21), un paramètre positif de l'intégration sociale et du développement économique, capable de restaurer la loi du marché à la place de celle de l'Etat. Exemple : la multiplicité des cours du naira au Nigeria, le cours officiel ignorant l'inflation, favorise les fraudes. D'un point de vue strictement positif, on peut dire que la corruption en tant que mécanisme d'allocation de ressources et d'accumulation du capital peut contribuer à la formation d'une classe possédante d'affaires dans des conditions différentes de celles qu'a connues l'Europe ; la méthode ne garantit ni l'apprentissage de la gestion ni la fonction sociale du capital accumulé. Moralement choquante, elle pourrait être économiquement inopérante. Si certains gouvernements déclarent la pourchasser, c'est qu'elle constitue un aspect du développement et du sous-développement bureaucratiques.

La nature du prince ?

L'appréciation de la nature sociale de la bureaucratie renvoie à des approches globalistes des pouvoirs et des sociétés africaines dans leurs spécificités (22). Elle est en outre toujours exposée à l'irruption de présupposés idéologiques, ou plus simplement de sentiments et de croyances. L'alternative bourgeoisie capitaliste-bourgeoisie bureau-

(19) R. J. WILLIAMS, *Corruption in african politics*, IPSA, XIIth World Congress, Rio de Janeiro, 1982.

(20) Il existe des publications sur le Ghana, le Nigeria, le Zaïre. Ces deux derniers pays ont suscité une abondante littérature à la mesure de leurs dimensions physiques.

(21) S. P. HUNTINGTON, *Political order in changing societies*, Yale University Press, 1968.

(22) Cf. les études de J.-F. MÉDARD et de J.-F. BAYARD dans ce numéro.

cratique peut séduire en donnant une première lecture des Etats africains. Elle ne rend pas compte de la diversité de la bureaucratie (modèles culturels, niveaux de revenus et de prestige) ni du glissement qui s'effectue de l'une à l'autre par le jeu de la conquête des postes politiques, du développement du secteur parapublic et des entreprises publiques, de la continuité qui relie le secteur public aux affaires privées. J.-F. Médard et Y. Faure ont montré que la classe dirigeante ivoirienne est faite d'interactions entre le noyau originel (les planteurs), une bourgeoisie politico-administrative et une bourgeoisie d'affaires, la circulation des élites s'opérant dans les deux sens et à partir de la bourgeoisie d'Etat. Ils observent que la différenciation des rôles sociaux n'est pas acquise en Côte-d'Ivoire (23). Le *public service* nigérian est un tremplin pour la constitution d'affaires privées par des fonctionnaires, ou des anciens fonctionnaires, d'autant que l'on espère corriger ses contre-performances par un appel aux techniques de gestion privée. Le Sénégal, à compter des années soixante-dix, s'est orienté vers la reconstitution d'une classe d'affaires à travers la haute administration, alors que l'effondrement de la gomme arabique et l'économie de la traite arachidière avaient orienté les nationaux, à la fin du XIX^e siècle, vers l'administration.

Dans les sociétés africaines en mutation, la bureaucratie est un reflet et un creuset ; elle marque la prévalence dans un état de sous-développement des ressources politiques sur les ressources technico-économiques. S'il est tentant de dire, comme le pensent beaucoup d'intellectuels, qu'en Afrique les hôpitaux ne sont pas faits pour soigner les malades, ce paradoxe ne peut être admis que sous deux réserves. La première, c'est que l'Afrique n'a pas le monopole d'un tel détour. La seconde, c'est que les hôpitaux contribuent quand même à soigner les malades.

(23) *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Karthala, 1982, p. 135-147.



Jean-Claude GAUTRON.

The Administration lies on the Weber's hypothesis. The inflation of the administrative apparatus during and after the colonial period, which chiefly proceeds from social-political reasons, had produced paradoxical effects upon its own operation. The Bureaucracy assures functions of legitimation of the State, substitution to a class of managers, support of the political system ; it had produced serious dysfunctions letting opened the discussion on its real nature.

RÉSUMÉ. — *L'administration repose sur l'hypothèse weberienne. L'inflation de l'appareil administratif pendant et après la période coloniale, qui découle surtout de raisons sociopolitiques, a produit des effets paradoxaux sur son propre fonctionnement. La bureaucratie assure des fonctions de légitimation de l'Etat, de substitution à une classe de managers, de soutien du système politique ; elle a généré des dysfonctions graves qui laissent le débat ouvert sur sa véritable nature.*

GÉRARD CONAC

Portrait du chef d'Etat

Dans les constitutions africaines le chef d'Etat apparaît comme la clé de voûte des institutions politiques. Cette qualification, qui résulte de l'analyse juridique, ne peut satisfaire le politiste. Elle ne peut rendre compte de la nature des relations entre le chef et son Etat, ni entre l'Etat et la société qu'il vise à encadrer. Qui dit clé de voûte, dit ensemble construit. Or l'Etat en Afrique est un édifice inachevé. Il évoque plus l'échafaudage ou le décor qu'une cathédrale harmonieuse, ouverte à tout un peuple. L'image de la clé de voûte laisserait supposer aussi que le chef de l'Etat a un rôle essentiel mais passif. Or, en Afrique, il ne pourrait rester longtemps à la tête de son pays s'il ne faisait constamment preuve de dynamisme et d'esprit d'initiative. Le chef d'Etat est plutôt dans la situation d'un architecte ou d'un maître d'œuvre. Il est au centre de tout. C'est lui qui bâtit la nation, dirige l'Etat et le personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur. Dans une large mesure, il se confond avec le système politique lui-même. Il n'en est pas seulement le symbole. Il le modèle et le contrôle. L'on attend de lui qu'il guide, qu'il enseigne, qu'il protège. En Afrique noire, les nationalismes se sont le plus souvent affirmés avant les nations elles-mêmes. Pour gouverner des populations qui n'ont pas encore acquis le sentiment d'un destin collectif, il faut leur offrir un dessein qui les unisse en les mobilisant. Ceux qui dirigent sont donc nécessairement des fondateurs. Ils définissent des projets de société en même temps qu'ils les expérimentent. Dans la mesure où la nation reste un projet fragile, elle a besoin de s'incarner dans un homme qui lui donne en quelque sorte son identité. La personne du chef de l'Etat en authentifie l'existence vis-à-vis de l'exté-

rieur. Elle en garantit la cohésion vis-à-vis des gouvernés eux-mêmes.

Les chefs d'Etat voyagent à l'étranger font connaître leur pays. Ils en fixent l'image. L'identification est telle qu'il semble que l'on évite difficilement de qualifier certains Etats sans se référer au nom de celui qui en est le chef. C'est le cas lorsqu'il s'agit de personnalités qui par leur stabilité ou leur sagesse se sont acquis une audience internationale. C'est aussi, hélas, le cas de ceux qui par leur autoritarisme ou leur excentricité ont capté l'attention des mass media. On disait il y a peu de temps encore le Sénégal de Léopold Sédar Senghor, le Cameroun d'Ahidjo. On dit la Tanzanie de Nyerere, la Zambie de Kaunda, la Côte-d'Ivoire d'Houphouët-Boigny. Mais on disait aussi l'Empire centrafricain de Bokassa, l'Ouganda d'Amin Dada, la Guinée de Macias Nguema. Contrairement à la pratique nohiliaire, le seigneur n'est plus désigné par sa terre, mais la terre l'est par son seigneur, sauf comme ce fut le cas au Kenya de Kenyatta où le pays lui-même lui avait donné son nom.

L'Afrique des Etats a des liaisons personnalisées. Les chefs d'Etat se rencontrent, se concertent, s'invectivent. Ils restent frères, même s'il y a des frères ennemis ou indignes. Il y a des ruptures, des excommunications, des réconciliations. On a pu dire de l'OUA qu'elle était un club des chefs d'Etat. Ses réunions se déplacent annuellement en fonction de la nationalité du président en exercice. Les chefs d'Etat s'y rendent ou ne s'y rendent pas pour des motifs politiques, mais parfois par sympathie ou antipathie envers le partenaire auquel le tour de rôle a conféré la fonction d'animateur et d'hôte. Mais cette association panafricaine n'est toutefois pas une société de garantie mutuelle. Les démis, les destitués, les renvoyés n'ont plus droit à la parole. Si la solidarité a pu jouer au profit de certains d'entre eux, cela n'a pu se faire qu'à titre individuel. Cette générosité envers le malheur a le plus souvent des motifs d'ordre idéologique. Sekou Touré, accueilli en 1966, N'Krumah, victime d'un coup d'Etat, Nyerere, héberge et soutient de 1971 à 1979 Milton Obote chassé d'Ouganda par son généralissime Amin Dada. Lorsqu'il accepte que Bokassa, l'empereur déchu que la France refoule, s'installe en Côte-d'Ivoire, Houphouët-Boigny donne une leçon de grandeur. Il y avait pour lui plus de risques que d'avantages à donner asile à un compagnon d'infortune qu'il avait souvent mis en garde et auquel il avait fait savoir qu'il désapprouvait les excès.

La suprématie constitutionnelle est le trait le plus évident des régimes qui ont réussi à se consolider. On a pu dire que la présidence de la République est en Afrique noire une véritable chefferie d'Etat. Le Président gouverne et nul ne peut lui contester de trancher en

dernier ressort. Il a droit naturellement au prestige que lui confère le commandement. Là où sont les responsabilités, là doivent être le pouvoir et les honneurs. Vouloir dissocier, comme le font les régimes parlementaires classiques, la personnalisation de l'Etat au profit du monarque ou du Président de la République et la direction effective par un Premier ministre, est une distinction qui apparaît artificielle dans des pays où les cultures politiques ont été façonnées dans le contexte autoritaire de la colonisation. S'il peut accepter d'être déchargé de certaines de ses tâches par un vice-président ou un Premier ministre, il ne saurait être question d'un quelconque partage du pouvoir. « Deux coqs ne peuvent coexister dans la même basse-cour », dit un proverbe africain.

Dans l'immédiat, le civisme est conçu et compris comme une allégeance au chef, une mobilisation au service de ses souhaits, de ses projets, de ses rêves. C'est lui qui donne vie aux institutions. Institutions largement importées, elles restent son outil, les instruments de sa stratégie politique. C'est à lui qu'on se réfère dans les formules officielles, dans les discours, dans les fêtes, mais c'est aussi lui que l'on rend responsable des difficultés, des crises politiques, des retards dans les paiements des traitements publics et des soldes des militaires, de la corruption et de l'insolence des privilégiés, de la misère et de la famine lorsque sévit la sécheresse.

Tout ce qui touche à sa personne, sa santé, ses problèmes familiaux, ses liaisons ethniques, son comportement religieux, ses méthodes de gouvernement, ses initiatives intellectuelles, sa « baraka » au cours des accidents, des crises, des complots, affecte la vie politique du pays. Le style d'un homme devient le style d'un Etat. Au moindre indice de maladie grave ou lorsque l'âge avancé annonce la mort prochaine, tous ceux qui vivent dans la clientèle du prince ou les partenaires étrangers s'interrogent sur les risques de déstabilisation et l'ampleur des remises en cause. Il faut bien constater que les relèves ont été plus fréquentes par coups d'Etat, révolutions, que par transfert de pouvoir pacifique. Sans doute il est des exemples de transmission sans heurts graves. En 1967, le président Léon Mba, malade, investit un dauphin, Omar Bongo, qui est encore en fonction treize ans plus tard. Au Kenya, en 1978, Moy prend le relais d'un prédécesseur prestigieux, l'ancien insurgé Jomo Kenyatta que le pouvoir avait conservé dans une longue vieillesse. En 1980, Sédar Léopold Senghor se retire au profit de son Premier ministre, lorsqu'il l'estime suffisamment initié aux activités gouvernementales. En 1982, au Cameroun, à la surprise générale et sans que rien ne le laissât pressentir, Ahidjo se décharge à son tour de ses responsabilités

appelant son Premier ministre à accéder à la fonction suprême.

Mais les successions tranquilles ne sont pas des tests décisifs. Si quelques-unes peuvent être mises au crédit d'un chef d'Etat habile qui a su la préparer, d'autres démontrent qu'il existe à l'intérieur d'un système clos un mécanisme bien rodé de successions. Le Libéria, pendant plus d'un siècle, a vécu sous la même Constitution, la relève des chefs d'Etat étant assurée au sein d'une oligarchie, dont les intérêts étaient d'éviter qu'elles ne soient l'occasion de situations conflictuelles. Brusquement, un coup d'Etat sanglant, fomenté par un jeune capitaine, faisait s'écrouler une construction qui n'apparaissait plus rétrospectivement que comme un château de cartes.

La liste des chefs d'Etat qui ont payé de leur vie leur présence au pouvoir est impressionnante : Sylvanius Olympio au Togo en 1963, Ali Chermake en Somalie en 1969, le roi Nétaré au Burundi en 1972, le président Marien Ngouabi au Congo en 1972, le président Richard Ratsimandrava à Madagascar en 1975, le président Ngarta Tombalbaye au Tchad en 1975, William Tolbert au Libéria en 1980, Macias Nguéma en Guinée équatoriale en 1979 et le général Ironsi en 1968 au Nigeria, ainsi qu'Ali Soilih aux Comores en 1978. Cette liste pourrait être complétée encore par les anciens chefs d'Etats morts en détention : l'empereur Haïlé Sélassié en 1975 dans des conditions mystérieuses et peut-être dramatiques, le président Kaybanda du Rwanda en 1967, le président Keita du Mali en 1979.

Si le chef d'Etat attire à lui la violence, c'est d'abord parce qu'il détient la réalité du pouvoir. C'est aussi parce que dans beaucoup de pays, dominant le système politique, il peut en bloquer l'évolution. Dès lors, les espoirs de changements passent par son élimination brutale. S'il n'était qu'un symbole, il pourrait redouter le geste isolé d'inspiration anarchique. Mais détenteur des mécanismes de coercition et dans une large mesure d'information, il est la cible des conspirateurs. Ceux qui par ambition, par révolte, par crainte de devenir eux-mêmes victimes en veulent à son pouvoir, sont tentés de s'en prendre à sa vie. Le succès du coup d'Etat dépend presque uniquement de la neutralisation du Président. Comme le montrent plusieurs exemples le meurtre n'en est pas la condition nécessaire mais les putschistes, compte tenu des risques encourus, ne peuvent en écarter l'éventualité.

Exaltée, la personne du chef de l'Etat est donc aussi menacée. La fonction implique le risque d'un destin tragique. Ses titulaires en sont conscients. Cette crainte incite les plus sages à la modération et à la prudence. Mais la hantise des complots peut conduire les plus méfiantes à des réflexes autocratiques. Vivant dans l'anxiété, ils

surveillent en permanence et cherchent à affaiblir leurs rivaux potentiels. Ils s'attachent à prévenir les menaces de putsch et de rébellion et à désamorcer ou étouffer les contestations. Ils s'imposent ou leur entourage leur impose une protection si contraignante qu'elle les isole. Mais, enfermés dans un monde clos et artificiel, ils se laissent emporter par des réactions de peur et envahir par des fantasmes.

Il serait cependant inexact d'affirmer que tous les chefs d'Etat en Afrique sont des dictateurs se maintenant au pouvoir par des moyens policiers. La plupart d'entre eux cherchent à entretenir avec leur peuple des liens affectifs. Beaucoup disposent d'une popularité réelle. Certes, il n'est pas facile de mesurer l'audience d'un chef d'Etat. Les manifestations bruyantes de loyalisme, les résultats des élections présidentielles fournissent des indices peu sûrs.

Artisans de l'indépendance, les premiers chefs d'Etat pouvaient invoquer une légitimité historique pour fonder leur autorité. Dès qu'ils ont suffisamment raffermi leurs assises, leurs successeurs tendent, eux aussi, à apparaître comme des chefs irremplaçables. Bâtitteur de la nation, guide de la révolution, libérateur, rédempteur, grand timonier... Ils estiment avoir le droit d'exiger de leurs concitoyens une fidélité totale en raison des services qu'ils leur rendent et de l'aptitude dont ils font preuve pour les diriger. Le pouvoir dans les Etats d'Afrique reste ainsi marqué par la conception de l'autorité familiale. Le chef se présente comme le père de son peuple.

Cette adhésion filiale demandée aux populations peut se révéler précaire. Les présidents vaincus sont dévalorisés. Ils sont tombés de trop haut. Ils semblent avoir perdu à jamais le charisme du pouvoir. Il est rare que les chefs d'Etat déchus soient revenus au pouvoir. Trois seulement ont réussi à retrouver la fonction qui leur avait été arrachée mais tous les trois ne l'ont pu qu'avec l'appui de puissances étrangères.

Désacralisés par leur défaite, les chefs destitués ne sont plus très gênants et leurs successeurs n'ont plus à craindre que ces morts politiques ne deviennent des revenants. La population, apparemment prompte la veille à acclamer le maître du pouvoir, ne réagit guère le lendemain pour réclamer le retour du chef d'Etat renversé. L'insuccès est une condamnation. Celui qui est vaincu n'est plus à même de vaincre. Il convient donc de reprendre la confiance que l'on pouvait avoir envers un chef dont la défaite a prouvé qu'il n'avait plus le don de dissiper les menaces ni la force de se prémunir contre l'adversité. Ce n'est qu'après leur mort que certains leaders du panafricanisme, N'krumah ou Lumumba, seront réhabilités pour entrer dans la mythologie des gloires nationales.

La puissance apparente des chefs d'Etat africains peut dissimuler une réelle faiblesse. Leur influence est parfois très limitée et leur marge de manœuvre des plus étroites. Dépendant de l'étranger économiquement, financièrement, techniquement et quelquefois militairement, ils doivent tenir compte de la volonté et des intérêts des partenaires qui leur apportent leur concours.

L'efficacité n'est pas toujours le corollaire du volontarisme. Entre le discours et l'action, le droit et le fait, il y a souvent de grands décalages. Les politiques définies peuvent être bonnes et leur mise en œuvre désastreuse. La publicité qui leur est donnée vaut au responsable suprême un succès éphémère. Mais elle risque d'engendrer la désillusion, voire la colère, si les décisions ne sont pas appliquées ou si elles le sont mal ou maladroitement, faute de fonctionnaires ou de techniciens compétents ou suffisamment motivés. Plusieurs chefs d'Etat se sont trouvés dans une position très inconfortable. Certains, portés au pouvoir sans ambition politique dans un processus de crise, se sont révélés ensuite incapables d'en reconstruire ou d'en utiliser les réseaux. D'autres, servis d'abord par la chance, n'ont pu, lors des premières épreuves, maîtriser les rivalités ethniques et régionales ni conjurer le péril de la désintégration. Parfois même des revirements brutaux, des décisions extravagantes ont masqué leur impuissance et leur désarroi. De telles situations ne peuvent être durables. Le chef de l'Etat qui ne parvient pas à s'imposer est particulièrement vulnérable. Il est vrai aussi que les leaders qui y ont réussi n'ont pu du jour au lendemain se rendre maîtres des leviers de commande de l'Etat. Pour se maintenir à une fonction conquise dans la lutte ou transmise par succession, ils ont dû renforcer leur légitimité et multiplier leurs appuis.

Les chefs d'Etat, même lorsqu'ils sont solidement installés au pouvoir, connaissent les limites humaines. Ils n'ont ni le temps, ni les moyens de contrôler de manière effective tous les rouages du système étatique et partisan. Pour ne pas être débordés, ils cherchent à s'entourer de fidèles. Les présidences deviennent le siège de superstructures administratives, contrôlant les ministères. Certains corps de police, certaines formations militaires, voire des milices armées au sein du parti, pourront être constitués en vue de servir de bouclier au régime. Mais en dehors de ces clans d'inconditionnels, beaucoup de fonctionnaires de l'Etat et de militants du parti ne sont pas intensément dévoués à la personne du Président. Certains ne lui obéissent que par crainte, voire par opportunisme. Pour ne point prendre de risques, ils s'en tiennent à une application formelle des directives. Ils préfèrent ne rien décider ou se faire couvrir lorsque les

décisions à prendre pourraient avoir des implications politiques.

Malgré les efforts pour consolider et pérenniser leur autorité, les chefs d'Etat ont une légitimité fragile. Ils ont donc constamment besoin de démontrer qu'ils sont efficaces et reconnus. Mais on ne peut leur demander d'avoir plus d'effectivité que l'Etat dont ils sont à la tête. Cet Etat, comme beaucoup d'Etats du Tiers Monde, est selon l'expression de Gunnar Myrdal « un Etat mou », création étrangère, sans tradition, sans grande intimité avec la société qu'il coiffe plus qu'il n'exprime. Il représente un pouvoir qui parle plus qu'il n'agit, qui contraint plus qu'il n'obtient, qui commande plus qu'il n'est obéi. Mais la magie du verbe ne peut être dissociée de l'art de gouverner. En Afrique, on attend du chef qu'il trouve des formules synchrétiques. A lui de concilier les idéologies importées avec les valeurs spécifiques qui confèrent aux cultures locales leur authenticité.

Pour faire face à ces multiples défis, les chefs d'Etat doivent prêter une attention constante aux réactions des élites et des masses. La réussite dépend de leur sens politique et de leur aptitude à déceler, exprimer ou sublimer les sentiments collectifs refoulés. Il n'y a pas de méthodes scientifiques, de recettes infaillibles, ni même de modèles à copier ou d'exemples à suivre. Chaque chef d'Etat tente de s'adapter à une situation particulière et de la maîtriser. Mais les conjonctures étant changeantes, tel leader, qui s'était révélé habile manœuvrier pour accéder à la fonction suprême, se trouve totalement désemparé lorsque les premières bourrasques ébranlent son autorité. Ainsi, a-t-on vu depuis les indépendances, dans les épreuves et les crises, se succéder des générations de chefs d'Etat très différents par leur origine, leur personnalité, leur formation et leurs méthodes de gouvernement.

Le fait que tel citoyen plutôt que tel autre se trouve investi du mandat présidentiel à un moment donné peut avoir des explications variées : le Président n'est presque jamais l'élu choisi par le peuple dans une compétition électorale entre plusieurs candidats, comme dans les régimes présidentiels classiques. Dans les régimes civils, c'est un leader historique dont l'accès au pouvoir a été facilité par les conditions de la décolonisation ou un dauphin installé par un président malade ou vieillissant, ou plus exceptionnellement un président constitutionnel investi sous le contrôle de l'armée. Dans les régimes militaires, ce peut être l'instigateur ou le bénéficiaire d'un coup d'Etat réussi, mais aussi l'officier désigné par ses pairs pour diriger l'Etat ou celui qui est apparu, en dehors de tout coup d'Etat prémédité, l'homme providentiel, parce que au moment de la crise qui

faisait vaciller le régime en place, il était tout simplement titulaire du grade le plus élevé dans la hiérarchie militaire de son pays.

Qu'ils s'en glorifient ou s'en défendent, les chefs d'Etat restent les hommes de leur ethnie. Ils continuent d'en porter l'empreinte : pasteurs, paysans ou guerriers comme leurs ancêtres ou leurs parents. Leur lignage leur vaut des fidélités mais aussi des réticences et des suspensions.

Les chefs d'Etat de formation islamique ne tiennent pas le même discours que ceux qui ont été christianisés ou qui ont adhéré à l'Islam une fois au pouvoir. L'origine sociale ne peut non plus être négligée. Peu de chefs d'Etat appartiennent aux familles de grands notables. Il est significatif de constater qu'à l'exception d'un seul, le Swaziland, les quelques Etats monarchiques existant au moment de l'indépendance sont devenus des républiques. En revanche, beaucoup des premiers présidents étaient issus de milieux modestes et devaient leur promotion à l'école qu'ils avaient fréquentée, ces écoles que les fils de chefs avaient boudées par soumission à l'autorité familiale.

Les chefs d'Etat de l'indépendance étaient souvent des intellectuels, parfois même des poètes. De plus en plus avec les coups d'Etat, ils ont été remplacés par des officiers. Mais les chefs d'Etat militaires sont eux-mêmes très divers. Il y a de grands contrastes entre le vieux général formé dans les armées du colonisateur et le jeune capitaine qui, bousculant les hiérarchies, s'est imposé par la violence, entre l'officier sorti du rang et le brillant diplômé d'une grande école militaire étrangère.

Il est évident que le mode d'accession au pouvoir, tout autant que l'origine professionnelle, conditionne les méthodes de gouvernement des chefs d'Etat. Mais le tempérament politique de l'homme, qu'il soit civil ou militaire, est loin d'être négligeable. Certains présidents préfèrent la conciliation à la contrainte. D'autres aiment imposer leurs décisions par surprise. Plusieurs acceptent une relative diversification des tendances politiques au sein ou en dehors du parti gouvernemental. Beaucoup, par des procédés divers, combinent les modes traditionnels de légitimation aux modes institutionnels d'inspiration moderne. Quelques-uns ont cédé à l'arbitraire, mais d'autres, plus légalistes, cherchent à l'éviter, considérant que la règle de droit peut être un instrument efficace de transformation sociale et de stabilité politique. Certains sont pragmatiques, d'autres, plus intellectuels, prennent soin de choisir leur idéologie et de faire connaître leur dessein politique. La personnalisation n'est pas poussée au même degré dans tous les régimes. Quelques chefs d'Etat, soit par incli-

nation personnelle, soit parce qu'ils n'en sentaient pas la nécessité politique, ont évité de mobiliser la population autour de leur personne. On pourrait en citer qui ont fait preuve de grande modestie pendant qu'ils étaient au pouvoir, puis d'un détachement digne de Cincinnatus lorsqu'ils en ont été écartés.

Ainsi lorsque le politiste cherche à esquisser un portrait du chef d'Etat en Afrique doit-il se garder de deux tentations contradictoires, celle du portrait-rohot et celle de la caricature. Le montage d'éléments disparates ne révélerait que la physionomie anonyme d'un chef d'Etat, qui pourrait être celui de n'importe quel pays. La charge ferait apparaître les traits de quelques chefs d'Etat africains très marginaux mais trahirait l'immense majorité des autres. Pour être juste et précis, c'est une galerie de portraits qu'il faudrait composer, mais le passage du singulier au pluriel, si séduisant soit-il, en mettant l'accent sur la variété des personnalités, pourrait faire oublier ce qui fait l'unité de leur condition historique : une situation de sous-développement et de pluralisme ethnique, qui les investit d'une mission difficile et périlleuse : rassembler des ethnies diverses sans briser leurs identités culturelles, intercéder auprès de partenaires étrangers dont l'aide est nécessaire à la promotion du pays sans trahir des populations qui répugnent à toute recolonisation directe ou indirecte, satisfaire les aspirations au progrès sans renier l'attachement aux conceptions religieuses, aux structures sociales et aux modes de vie hérités des ancêtres. Si le chef paraît si indispensable en Afrique noire, c'est parce que s'y fait sentir l'exigence de cette triple médiation.

Bibliographie

- ASSO (B.), *Le chef d'Etat africain, l'expérience des Etats africains d'expression française*, Paris, Ed. Albatros, 1976.
- CADOUX (Ch.), Le statut et les pouvoirs des chefs d'Etat et de gouvernement, in *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache* (sous la direction de G. CONAC), Paris, Economica, 1979.
- CONAC (G.), Le présidentielisme en Afrique noire, unité et diversité, essai de typologie, in *L'Evolution du pouvoir en Afrique*, Bordeaux, Centre d'Etudes d'Afrique noire, Institut d'Etudes politiques, 1977.

Gérard CONAC. — A portrait of the head of state.

In the African political systems, the head of state plays a vital role. He couldn't remain at the head of the state if he didn't constantly display great dynamism and spirit of initiative. Yet, despite their apparent omnipotence, the heads of state in Africa depend a lot on external support and are quite vulnerable because their legitimacy is fragile — given the lack of checks and balances and an open political competition, the intoxication of power and the obsession of plots may encourage autocratic behaviours but many heads of state-well aware that as the African proverb goes « power whets the appetite but can't satisfy it » — are wise and moderate rulers. Confronted as they are with so many challenges, the heads of state may react very differently, according to their tempers, their educational backgrounds, their social origins and their ideological biases.

RÉSUMÉ. — *Le chef d'Etat joue dans les systèmes politiques africains un rôle essentiel. Il ne pourrait rester à la tête de son pays s'il ne faisait constamment preuve de dynamisme et d'esprit d'initiative. Toutefois, malgré leur omnipotence apparente, les chefs d'Etat, en Afrique, sont dépendants de leurs appuis extérieurs et vulnérables car leur légitimité est fragile — en l'absence de contre-poids institutionnels et d'une compétition politique ouverte, l'ivresse du pouvoir, la hantise des complots peuvent favoriser des comportements autocratiques, mais beaucoup de chefs d'Etat sachant que, selon un proverbe africain, si « le pouvoir aiguise l'appétit, il ne peut le rassasier » —, gouvernent avec prudence et modération. Face aux nombreux défis auxquels ils sont confrontés, les chefs d'Etat peuvent réagir de manière très différente en fonction de leur tempérament, de leur formation, de leur origine sociale, de leurs orientations idéologiques.*

RENÉ LEMARCHAND

Quelles indépendances ?

A cette question le sottisier de certains titres récemment parus nous donne une réponse sans équivoque : « étranglée », « désenchantée », « déboussolée », « opprimée », « trahie » (1), à la lumière de pareil martyrologe l'Afrique nous apparaît le plus souvent comme un continent à bout de souffle, victime des effets doublement pervers d'une « privilégiature » autochtone insensible aux besoins des masses paysannes et d'un néo-colonialisme impénitent. Sans doute ce jugement contient-il une large part de vérité : presque toujours dérisoires dans leurs résultats économiques, illusoire sur le plan des promesses d'autonomie politique qu'elles suscitèrent, les indépendances africaines se sont soldées par de multiples échecs. Encore faut-il éviter de généraliser à partir de certains cas d'espèce, ou de schématiser sur la foi d'idées reçues (de droite ou de gauche). Pour certains ces échecs étaient inscrits dès le départ dans l'incapacité — congénitale ou sociologique — des Africains à se gouverner eux-mêmes, pour d'autres ils sont la conséquence inéluctable de déterminismes structurels profondément ancrés dans les économies capitalistes du monde occidental. Prématurées ou confisquées, ces indépendances en trompe-l'œil ne trompent désormais ni la droite ni la gauche, chacune disposant de ses propres schémas explicatifs.

Quelles indépendances ? La question en soulève une autre, plus

(1) Ces « titres-choc » n'ôtent cependant rien à l'intérêt que peut susciter la lecture de certains de ces ouvrages. Trois méritent de retenir l'attention : René DUMONT et Marie-France MOTTIN, *L'Afrique étranglée*, Ed. du Seuil, 1982 ; G. GOSSELIN, *L'Afrique désenchantée*, Ed. Anthropos, 1978 ; Jean-Claude POMONTI, *L'Afrique trahie*, Hachette, 1979.

fondamentale : quels Etats ? La plus pernicieuse des illusions sociologiques est celle qui tend à réduire la pluralité des systèmes politiques africains au cadre monovalent de l' « Etat sous-développé » sans se soucier des multiples facteurs — institutionnels, idéologiques, économiques, géographiques — qui les différencient et les apparentent dans leurs mérites ou leurs méfaits. Quoi de commun, en effet, entre la Guinée marxiste et outrancièrement répressive, et la Côte-d'Ivoire libérale, entre l'Etat encore très théorique du Tchad ou de la République centrafricaine et l'appareil centralisateur du Mozambique et de l'Angola, entre le leadership ubuesque et sanglant d'un Idi Amin ou d'un Macias Nguema, et la sagesse éclairée d'un Senghor ou d'un Houphouët ?

Si la notion réductrice de l' « Etat sous-développé » ne tient guère compte des caractéristiques propres à chaque Etat, il en résulte une tendance non moins fâcheuse à uniformiser leurs performances, et plus précisément leur manque de capacité à promouvoir les multiples articulations entre le politique et l'économique que postule tout processus de développement autocentré. Ce thème de la « capacité » (ou de l'incapacité) de l'Etat sous-développé s'accommode aussi bien de l'optique marxiste que fonctionnaliste : dans un cas on attribue la faillite de l'Etat aux contraintes exercées par les économies capitalistes du centre sur les structures de la périphérie (et ceci grâce à la convergence des intérêts de classe entre bourgeoisies africaines et occidentales), dans l'autre c'est la perdurance de facteurs sociologiques propres à l'Afrique qui explique pourquoi le sous-développement se confond avec la dépendance. Ainsi en arrive-t-on à un choix d'hypothèses pour le moins limité : ou les Etats africains sont dépendants parce que sous-développés, ou ils sont sous-développés parce que dépendants.

S'il existe une relation de causalité entre sous-développement et dépendance celle-ci n'est ni évidente ni automatique. La notion de sous-développement est éminemment relative, tout comme celle de dépendance. Elles répondent l'une et l'autre à des contraintes et des exigences très différentes. Les unes relèvent, à des degrés divers, de l'écologie, de la géographie, de l'incidence de crises conjoncturelles sur l'économie et la société, les autres sont le reflet de choix politiques et de stratégies divergentes, des conditions particulières qui ont présidé à la naissance de l'Etat postcolonial, enfin et surtout de la manière dont se sont structurées les institutions étatiques. Il convient à ce propos de souligner le poids déterminant de l'Etat en tant que variable sensible. C'est en effet par le biais de la notion de capacité étatique qu'il faut saisir les liens de corrélation et de causalité entre

sous-développement et dépendance. Comme nous le verrons, une différence fondamentale sépare les formes de dépendance résultant de la faiblesse ou de l'inexistence d'institutions étatiques autonomes de celles qui sont à la fois la condition et la conséquence de l'émergence d'un appareil étatique relativement structuré et autonome. Dans un cas la relation de dépendance exprime l'anémie des institutions étatiques, et par voie de conséquence leur incapacité à extraire les ressources nécessaires au développement, dans l'autre c'est précisément l'inverse : les liens de dépendance sont non seulement tissés grâce à l'autonomie d'une machine politico-administrative relativement stable, mais dans le but de tirer parti au maximum des avantages économiques qui en résultent.

Avant de nous interroger sur le bilan des indépendances il convient de mettre en évidence la diversité des types d'Etat enfantés par la décolonisation : le phénomène requiert d'être replacé dans le cadre historique des crises qui ont suivi la décolonisation. Nous nous efforcerons ensuite de repérer les corrélations entre ces différentes formes d'Etat et leur performance économique et sociale, à savoir leur rythme de croissance économique et les coûts sociaux qui souvent figurent au bilan de cette croissance.

A partir de la juxtaposition de ces deux types de données un certain nombre d'hypothèses peuvent être formulées. Peut-être pourrons-nous alors apporter quelques nuances aux jugements à l'emporte-pièce qui truffent certains discours tiers-mondistes et mieux comprendre la complexité des facteurs qui conditionnent le décollage et le devenir possible des Etats africains.

PREMIER INVENTAIRE :

STRUCTURES ÉTATIQUES ET ÉTATS THÉORIQUES

Cinquante et un Etats formellement indépendants jalonnent l'espace politique du continent africain. Leurs chiffres de population vont des 80 millions du Nigeria aux quelques dizaines de milliers des Comores et des Seychelles ; leurs superficies varient à la même échelle, recouvrant plus de deux millions de kilomètres carrés au Soudan et au Zaïre, à peine mille pour le territoire des Afars et des Issas ; il en va de même pour leurs systèmes juridiques et constitutionnels, sans parler de leurs structures sociales. Comment les étalonner sans tomber dans les nomenclatures stériles, le juridisme du droit constitutionnel, le discours abscons des idéologies officielles ? Comment éviter l'arbitraire du jugement à court terme, fondé sur la

conjoncture du moment ? En Afrique comme ailleurs « la société est plusieurs », selon l'expression de Balandier, et plus que nulle part ailleurs les systèmes politiques africains sont précaires, susceptibles de transformations radicales et généralement imprévisibles.

Sans vouloir donner valeur de dogme à une typologie ou à une autre, on peut, dans une première approche, classifier la plupart de ces entités suivant trois axes principaux : les Etats militaires ou militarisés et les Etats sous régime civil ; les Etats ou le pluripartisme prévaut et ceux où le monopartisme ou l'absence de partis est la règle ; enfin ceux où la construction nationale s'effectue à partir de principes marxistes-léninistes et ceux où le système social se structure en fonction d'une économie de marché de type capitaliste (2).

Au-delà de cette première diversité on doit souligner un autre type de discontinuité qui dépasse les critères de différenciation que nous venons d'énumérer : le poids, la structure et l'autonomie de l'appareil étatique. C'est à ce niveau que nous pouvons le mieux saisir la spécificité du domaine politique. Au mépris de toute nuance disons que les systèmes politiques africains appartiennent en gros à l'une ou l'autre de deux catégories principales : celle de l'Etat-factice, qui rassemble des entités pratiquement dénuées de structures institutionnalisées et autonomes (le Tchad, la République centrafricaine, la Guinée équatoriale, le Zaïre dans les années qui ont suivi l'indépendance), et celle de l'Etat relativement structuré ; fort et capable d'une action autonome, étant entendu que cette dernière catégorie englobe des entités très différentes.

Nous reviendrons à cette distinction en temps opportun ; contentons-nous pour l'instant de souligner ce qui différencie l'Etat post-colonial de son homologue occidental : contrairement à ce qui s'est passé à partir du Moyen Age européen, la naissance de l'Etat post-colonial est beaucoup moins la résultante des changements sociaux qui ont accompagné l'émergence de structures autonomes — division du travail, sécularisation, développement d'une bureaucratie professionnelle — que le produit d'un bricolage institutionnel visant à introduire dans l'espace politique africain des formes d'organisation parfaitement étrangères aux codes culturels et aux exigences des Etats en question. L'Etat postcolonial est, au départ, un édifice bancal. C'est de ce porte-à-faux, souvent aggravé par la coexistence au sein de mêmes entités de cultures extrêmement diverses, de niveaux d'occidentalisation très inégaux, de discontinuités écologiques profondes, que sont nées les crises de l'Etat postcolonial.

(2) Cf. tableau, p. 135.

TABLEAU 1. — Les systèmes politiques d'Afrique noire

	Type de régime		Système de partis			Orientation idéologique		
	Militaire	Civil	Pluri-partisme	Sans Parti	Parti unique	Socialiste	Marxiste	Capitaliste
Angola		×			×		×	
Bénin	×						×	
Cameroun		×			×			×
Congo	×				×	×		
Côte-d'Ivoire		×			×			×
Ethiopie	×				×		×	
Gabon		×			×			×
Ghana	×			×				×
Guinée	×				×		×	
Kenya		×	×					×
Libéria	×			×		×		
Malawi		×			×			×
Mali	×			×		×		
Mauritanie	×				×			×
Mozambique		×			×		×	
Niger	×				×			×
Nigeria		×	×					×
Ouganda	×		×					×
RCA	×		×					×
Rwanda		×			×			×
Sénégal		×	×					×
Sierra Leone		×			×			×
Soudan	×				×			×
Tanzanie		×			×	×		
Tchad	×		×					×
Togo	×				×			×
Zaire	×				×			×
Zambie		×			×			×
Zimbabwe		×	×			×		

Dans l'Occident, comme le souligne Birnbaum, « l'Etat bouleverse de manière définitive l'organisation du système social qui dorénavant se structure en fonction de lui » (3). En Afrique ce bouleversement ne s'effectue que péniblement, par à-coups — et par coups. Dans bien des cas c'est la société qui bouleverse l'Etat.

(3) Pierre BIRNBAUM, *La Logique de l'Etat*, Fayard, 1982, p. 13.

LES CRISES DE L'ÉTAT

La principale et la plus lourde de conséquences est sans conteste celle de la décolonisation : crise de dépossession engendrée par le surgissement des nationalismes, eux-mêmes porteurs de nouvelles revendications sociales et culturelles et animés d'espérances souvent utopiques, mais aussi crise proprement politique née des choix opérés par le colonisateur à la veille ou au lendemain des indépendances. Dans la majorité des Etats francophones, auxquels il faut ajouter le cas de l'Angola, les options offertes aux pouvoirs métropolitains se sont soldées par des marchandages politiques (le terme américain *deals* convient encore mieux pour décrire ces opérations) qui ont directement affecté la redistribution des cartes ainsi que les règles du jeu. Exception faite des territoires où le mouvement nationaliste était trop fortement structuré pour se prêter aux visées de la métropole ou du colonat — comme en Guinée, au Gbana ou en Tanzanie — on peut dire qu'en règle générale les Etats africains sont nés de la rencontre de deux choix : celui de la métropole fondé sur la recherche de partenaires « sûrs », partageant leurs options idéologiques et stratégiques, et celui des héritiers présomptifs, ces derniers ayant pour souci majeur de sceller et d'entretenir avec l'Etat métropolitain des alliances politiques, économiques et militaires destinées à affermir leur position par rapport à leurs rivaux. Il reste encore beaucoup à dire à ce sujet, ne serait-ce que pour replacer la problématique de la dépendance dans son contexte historique. Le dépouillement des archives coloniales confirmera sans doute ce que certains nous ont déjà révélé au sujet d'Etats comme le Niger, le Tchad, le Rwanda ou l'Angola. Sans entrer dans les détails nous savons désormais que dans chacun de ces Etats le processus de décolonisation s'est opéré au bénéfice de groupes ethniques et régionaux distincts (les Djerma au Niger, les Sara au Tchad, les Hutu au Rwanda, les Mbundu en Angola) et au détriment de communautés également bien définies, et ceci avec la collaboration active des autorités coloniales et métropolitaines.

Etant donné la sélectivité du recrutement du personnel politique qui a généralement présidé à la formation des Etats africains on conçoit mieux pourquoi le processus d'institutionnalisation de l'Etat s'est accompagné, dans certains cas précis, d'un phénomène de domination à la fois social et ethnique, engendrant ainsi les affrontements et les guerres civiles qui ont amené l'effondrement de l'Etat. Le Tchad, le Rwanda, le Burundi, Zanzibar, le Zaïre, l'Angola, le

Nigeria, autant de cas d'espèce qui, à un degré ou à un autre, confirment cette proposition.

C'est à ce niveau que se dessinent les éléments d'une deuxième crise, celle de l'intégration nationale. A cet égard deux types de situation sont à noter : la plus fréquente met en jeu des oppositions ethniques « latérales », sans pour autant déboucher sur des mutations révolutionnaires. Ce n'est pas la nature de l'Etat qui est jeu, mais l'appartenance ethnique du personnel de l'Etat. Il en va tout autrement dans le cas de sociétés fortement hiérarchisées, où, en vertu de la dynamique différentielle de la modernité, les clivages sociaux recoupent les discontinuités ethniques, comme au Rwanda, au Burundi ou au Zanzibar : les phénomènes contestataires y ont une résonance proprement révolutionnaire. Ce n'est pas seulement le sort d'une ethnie qui est en cause, mais le système qui assure sa domination. C'est en effet ce que démontre de façon particulièrement tragique l'histoire récente des deux seules sociétés d'Afrique noire qui peuvent valablement prétendre avoir accompli une révolution — le Rwanda et Zanzibar. Dans un cas comme dans l'autre c'est un nouveau type d'Etat, marqué par une idéologie et des pratiques fortement teintées d'égalitarisme, qui s'est élaboré sur les cendres de leur monarchie. On ne peut en dire autant de l'Ouganda, du Zaïre ou du Tchad : les affrontements ethniques qui y ont sévi n'ont guère abouti à une transformation en profondeur de leurs sociétés. L'histoire de leur évolution politique est celle d'un perpétuel recommencement : aux explosions ethniques succède la mise en place d'un appareil étatique trop dégingué pour ne pas succomber à de nouveaux bouleversements ; les équipes au pouvoir se succèdent sans pour autant transformer les règles du jeu ou la nature des enjeux.

Une troisième crise, intimement liée à la précédente, a une dimension internationale (ou interafricaine) : née de l'extension des rivalités qui ont nourri la guerre froide dans les années 50 et 60, elle débouche sur l'internationalisation des conflits locaux ou régionaux. Dès lors que les affrontements qui traversent les sociétés africaines servent de vecteurs à la compétition Est-Ouest — comme ce fut le cas au Zaïre de 1960 à 1965, au Burundi de 1964 à 1966, en Angola en 1975, et aujourd'hui en Somalie et en Namibie — ceux-ci obéissent à de nouveaux rapports de force et mettent en branle un processus d'intervention qui menace l'autonomie de l'Etat et la stabilité de ses institutions.

Même si le face à face de la guerre froide est généralement relayé par des acteurs régionaux (par une présence militaire cubaine en Ethiopie, en Angola et au Mozambique, par des effectifs sud-africains

en Namibie ainsi que très probablement dans les zones « dissidentes » du Mozambique et de l'Angola, et par une importante pénétration Libyenne au Tchad, pour ne citer que les cas les plus évidents) les conséquences n'en sont pas moins graves pour l'Etat « clientéliste » : sa survie dépend essentiellement de l'appui militaire et financier de puissances extérieures. Tout comme l'Etat tchadien fut porté à bout de bras (et de baïonnettes) d'abord par la France, et de janvier à novembre 1981 par la Libye, et s'effondra presque immédiatement après le retrait de l'appui militaire de l'une et de l'autre, on peut se demander si l'Etat en Ethiopie ou en Angola serait en mesure de survivre à l'évacuation des forces armées cubaines dans chacun de ces pays. Le cas du Tchad est particulièrement instructif : tout en mettant à nu les faiblesses de l'Etat-client ainsi que les contraintes auxquelles doit faire face l'Etat-patron lorsque celui-là est sérieusement contesté, l'imbroglie tchadien est révélateur de l'importance croissante des acteurs régionaux. Tout comme le projet « impérial » de Kadhafi s'inscrit dans les espaces conflictuels du Tchad, du Mali et du Niger, celui de l'Afrique du Sud s'appuie sur les clivages internes de la Namibie, du Mozambique et de l'Angola. Les ingérences de l'Algérie au Sahara occidental et en Mauritanie, et par contrecoup du Maroc dans chacune de ces régions, se rapportent à un phénomène analogue. S'ils compliquent singulièrement l'équation des rapports Est-Ouest en Afrique, les objectifs stratégiques des acteurs régionaux font également peser de lourdes hypothèques sur les régimes ou les oppositions envers lesquels ils se sont engagés.

Ce qu'il faut retenir de ce trop bref tour d'horizon c'est la spécificité des formes de dépendance qui se sont cristallisées à partir de certains moments de l'histoire, et sur la base de situations extrêmement diverses. Prenons le cas de l'Afrique francophone issue de l'ancienne Communauté, considérée à juste titre comme une zone privilégiée pour l'étude des relations de dépendances asymétriques entre la métropole et ses anciennes colonies. Ce qui frappe, dans cet ensemble, c'est non seulement la diversité des intérêts et motivations qui, dès la poussée des indépendances, ont présidé à la recherche et au maintien de liens privilégiés entre l'Elysée et les nouveaux chefs d'Etats africains — au « lien charnel » (4) qui unissait de Gaulle à

(4) L'expression est de Ph. DECRAENE, De Gaulle et l'Afrique noire : Un lien charnel, in *La Politique africaine du général de Gaulle (1958-1969)*, Actes du Colloque organisé par le Centre d'Etudes d'Afrique noire et l'Institut Charles de Gaulle, Ed. Pedone, 1980, p. 302-317. Une des contributions les plus intéressantes à ce Colloque, et dont le contenu se rapporte directement aux thèmes traités dans cet article, est celle de Pierre DABEZIES, « La Politique militaire de la France en Afrique noire

l'Afrique s'ajoutaient des considérations d'ordre culturel, économique, politique et stratégique — mais ce sont également les résultats totalement différents auxquels a abouti cette vaste entreprise de « récupération » : d'un côté une dépendance vis-à-vis de la France qui ressemble fort à la relation du cavalier à sa monture, même si celle-ci a souvent tendance à se cabrer (c'est le cas du Tchad sous Tombalbaye, de la République centrafricaine sous Bokassa, de la Haute-Volta sous Lamizana, du Niger sous Hamani Diori), de l'autre une gamme de rapports beaucoup plus diversifiée, allant du « refus » (comme dans la Guinée de Sékou Touré et le Bénin de Mathieu Kérékou) au « oui mais » — dépendance, oui, mais à quelles conditions, dans quels secteurs, vis-à-vis de quels partenaires, publics ou privés ? — d'Etats comme la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon, le Sénégal ou la Mauritanie. Cette attitude conditionnelle, génératrice de rapports de dépendance sélectifs, sectoriels et toujours susceptibles d'être remis en question, on la retrouve ailleurs en Afrique, y compris parmi les Etats marxistes ou marxisants. Derrière l'écran des traités d'amitié avec l'URSS, la fourniture d'armes soviétiques, la présence de conseillers militaires et de troupes cubaines ou soviétiques, se profilent des points de contact importants avec les multinationales du monde capitaliste (Gulf Oil en Angola), l'entreprise privée de souche coloniale (c'est le cas du Zimbabwe et de Madagascar), et les organismes de prêt internationaux comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

Contrairement à ce que prétendent la plupart des « dépendantistes » les rapports de sujétion qui lient l'Afrique au monde occidental ne sont pas la résultante d'une dichotomie rigide entre Etats sous-développés et les économies du centre, mais le produit d'une dynamique où le politique l'emporte sur l'économique, ou les situations de crise ont tendance à remettre en question les continuités de l'histoire. Cette dynamique s'articule autour de deux pôles principaux : celui du changement social qui naît de la relation de dépendance et la remet en question, et celui des options politiques ou stratégiques des Etats du centre, et qui ont pour effet, elles aussi, de modifier les rapports de force au sein des Etats périphériques. C'est

sous le général de Gaulle » (p. 229-265). Particulièrement savoureuses et révélatrices d'embarras sont les réactions de l'ancien secrétaire général aux Affaires africaines, Jacques FOCCART, à la communication de Pierre DABEZIES (p. 274) ; quant à ses commentaires au sujet du pourquoi des interventions armées de la France au Gabon et au Tchad, et de sa non-intervention lors des crises du Congo et du Dahomey, le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne satisfont guère à la curiosité de l'historien ou du politiste (*vide* p. 364 ss.).

à la lumière de cette dialectique, qui met en jeu des relations compétitives non seulement entre le centre développé et la périphérie sous-développée, mais à l'intérieur de leurs systèmes politiques respectifs, qu'il faut rechercher le véritable contexte de la dépendance.

C'est dans ce contexte mouvant et divers qu'ils faut également juger de la performance des Etats africains. Ainsi que nous le verrons, leurs options idéologiques ne constituent pas un cadre de référence toujours valable pour comprendre leurs réussites ou leurs échecs. Là encore il faut aller au-delà des dichotomies simplistes et des théories globalisantes, de droite ou de gauche.

IDÉOLOGIES ET PERFORMANCES

L'épouvantail qui normalement éloigne les investissements et les sympathies du monde occidental c'est la couleur idéologique qui teinte les stratégies de développement des Etats d'Afrique noire : réactions qui vont de la réticence à la défiance suivant que cette teinture idéologique vire du rose socialiste au rouge marxiste-léniniste. De là à en déduire que les chances de développement du continent varient en relation directe avec l'emprise de l'économie de marché, et en fonction inverse de l'influence des formules socialistes ou marxistes, il n'y a qu'un pas — très vite franchi lorsqu'on focalise l'analyse exclusivement sur les « miracles » ivoiriens ou gabonais, et les « désastres » de la Guinée ou du Bénin.

A cette hypothèse les données du tableau 2 apportent une confirmation assez superficielle parce que fondée sur des corrélations qui masquent les véritables liens de causalité entre le politique et l'économique. Le fait majeur qui se dégage de ces statistiques c'est la position relativement privilégiée des Etats à économie capitaliste. Pour ce qui est du volume du produit intérieur brut (PIB) par habitant la palme revient, en Afrique noire, au Gabon et à la Côte-d'Ivoire, même si le taux de croissance de celle-ci se ralentit considérablement de 1960 à 1980. Avec respectivement 3 650 et 1 026 \$ par habitant, leur performance économique devrait suffire à nous convaincre des vertus de l'économie libérale. Mais la question se pose de savoir pourquoi ce même type d'économie a donné d'aussi piètres résultats au Zaïre, dont le PIB par habitant est parmi les plus bas d'Afrique (175 \$), et le taux de croissance l'un des plus modestes (0,5 %), et pourquoi, au regard de cette situation, l'Algérie socialiste accuse un taux de croissance supérieur à celui du Gabon et de la Côte-d'Ivoire, et un PIB par habitant que seul le Gabon parvient à dépasser. Notons

par ailleurs que les performances de certains pays socialistes, tels le Congo et l'Angola, sans être spectaculaires, sont cependant nettement plus encourageantes que celle du Zaïre.

Que faut-il en déduire ? Outre le fait que les étiquettes idéologiques ne nous donnent qu'une explication très partielle, pour ne pas dire erronée, des performances économiques, on doit tenir compte d'un certain nombre de variables qui s'inscrivent en dehors du champ idéologique.

La plus évidente a trait à la distribution très inégale des richesses du sous-sol africain, en particulier du pétrole. Ce n'est certes pas une coïncidence si parmi les Etats dont le PIB par habitant est le plus

TABLEAU 2. — *Idéologies et taux de croissance du PBI : Etats marxistes, socialistes et capitalistes*

	PIB/habitant (en dollars)		Taux de croissance du PIB/habitant	
	1976	1980	1960-1976	1970-1979
Etats marxistes				
Angola	310	470	2,8	— 7,2 ⁽¹⁾
Bénin	180	300	0,0	3,5
Congo	530	730	1,3	2,3
Ethiopie	100	130	1,9	— 3,8
Madagascar	200	350	— 0,1	0,0
Mozambique	150	270	1,4	2,8
Etats socialistes				
Algérie	1,010	1,917	1,8	7,0
Ghana	370	420	1,9	0,1
Guinée	210	290	1,4	3,5
Mali	100	154	0,9	0,7
Tanzanie	180	254	2,6	3,6
Etats capitalistes				
Côte-d'Ivoire	650	1,026	3,3	1,4
Kenya	250	387	2,6	4,2
Nigeria	400	1,116	3,5	— 3,4
Zaïre	150	175	1,8	0,5
Gabon	1,500	3,680	7,5	6,3

(¹) Ce taux de croissance négatif peut surprendre lorsqu'on pense aux ressources pétrolières de l'Angola : il s'explique, dans une très large mesure par les dépenses d'armements consenties par l'Etat : l'équivalent de 10 milliards de dollars en sept ans (1975-1982).

élevé figurent en premier lieu les producteurs de pétrole (Gabon, Nigeria, Algérie, Congo). A cet égard le Gabon fait figure d' « émirat équatorial » : en 1979 environ 57 % des ressources ordinaires de l'Etat gabonais provenaient des exportations de pétrole et produits dérivés ; il faut ajouter à cela les ressources du secteur minier (manganèse et uranium), encore largement inexploitées, qui placent le Gabon au troisième rang des producteurs de manganèse, et ceci dans un pays dont la population atteint à peine 800 000 habitants! (5).

Tributaire de l'économie mondiale, le secteur minier, tout comme l'agriculture, est directement affecté par la conjoncture : si la hausse vertigineuse des prix du pétrole à partir de 1973 a directement contribué à la croissance du PIB au Nigeria, au Gabon, au Congo, au Cameroun et en Angola (et, inversement, au déclin des économies des pays importateurs de pétrole), l'effondrement des cours du cuivre a eu des répercussions catastrophiques sur les recettes de l'Etat au Zaïre et en Zambie. Les effets de la conjoncture se font sentir de façon encore plus cruelle là où la monoculture constitue la principale source de devises, comme au Sénégal, au Burundi, au Rwanda et en Haute-Volta. Intimement liée à l'instabilité des cours mondiaux, la détérioration des termes de l'échange s'est effectuée non seulement au détriment des cultures vivrières mais aussi des recettes d'exportation, et ceci indépendamment des options idéologiques des Etats concernés.

L'influence très relative du facteur idéologique se constate également au niveau des stratégies de développement du secteur agricole. Nous touchons-là à un aspect fondamental de la problématique du décollage économique. L'agriculture est en effet le secteur clef : de ses capacités de production, de sa diversification, de la proportion des surfaces consacrées aux cultures vivrières et aux cultures de rente dépendent non seulement le mieux-être des masses rurales mais aussi le taux des inégalités qui les séparent de la bourgeoisie urbaine et de la fonction publique. Ces inégalités sont particulièrement évidentes là où les secteurs ruraux sont les plus négligés, comme au Zaïre et au Gabon, en Zambie et au Niger. C'est aussi à ce niveau que l'Etat peut jouer un rôle décisif.

De même on ne peut mesurer les rythmes de croissance économique sans en calculer les coûts sociaux, y compris l'ampleur des

(5) La série d'articles parus dans *Le Monde* du 31 janvier et des 1^{er} et 2 février 1981 (Le Gabon au seuil de la troisième décennie d'indépendance) constitue la meilleure source d'informations économiques récentes sur le Gabon. Le lecteur que la chose intéresse y trouvera également une très révélatrice interview avec le président Bongo à propos du Tchad...

inégalités qui en découlent. C'est ici que l'analyse se heurte à des difficultés : difficultés de calcul statistique, car les chiffres dont nous disposons sont en général assez peu fiables ; difficultés d'interprétation lorsqu'on cède à la tentation de l'apriorisme, au point d'attribuer un égalitarisme de fait aux économies socialistes et des inégalités prononcées aux économies de marché. A la lumière des données disponibles ce que nous constatons presque partout en Afrique c'est d'abord de très vastes disparités dans la répartition des ressources économiques et sociales, et ceci indépendamment des idéologies ; on constate ensuite des tensions salariales et des déséquilibres sociaux beaucoup plus aigus dans les zones d'économie libérale.

En définitive, si la structuration des Etats africains obéit à une logique, c'est à travers les crises qui les traversent, et avec tout ce qu'elles véhiculent de contraintes et d'opportunités, qu'il faut la rechercher. Ces crises se nouent au sein d'Etats dépendants mais dont les particularités révèlent une plus ou moins grande aptitude à remettre en question ces rapports de dépendance. Aucun n'échappe à la dépendance, mais suivant qu'elle est subie, contestée ou réaménagée dans un sens ou dans un autre, il en résulte des phénomènes de domination très dissemblables. Entre les formes de dépendance que l'Etat est en mesure de tolérer ou de solliciter, et les coûts et bénéfices qui en découlent, se situe un aspect majeur de la problématique du développement.

DÉPENDANCE ET DÉVELOPPEMENT

Une mutuelle interaction régit la dialectique de la dépendance et du développement : la résultante de ces forces qui s'opposent ou se renforcent suivant les circonstances et les choix qui les gouvernent, c'est la spécificité de l'Etat.

L'Etat sous-développé n'est pas seulement un Etat dépendant mais un Etat « minimal », débile, qui porte les stigmates de toutes les crises qui l'ont secoué : décolonisation ratée, intégration inachevée ou inexistante, extrême vulnérabilité aux ingérences des puissances et intérêts étrangers — autant d'indices d'incapacité étatique qui, à un degré ou à un autre, séparent des entités telles que le Zaïre, le Tchad, la République centrafricaine, la Haute-Volta, la Guinée équatoriale, d'Etats comme le Kenya, le Cameroun ou la Côte-d'Ivoire. Ces derniers, malgré toutes leurs tares, sont parvenus à se structurer en même temps qu'ils s'exerçaient, avec un bonheur souvent inégal, à gérer chacune de ces crises.

Chez les premiers se nouent des liens de dépendance qui brident davantage encore leur autonomie. Leurs appareils étatiques sont des structures « bidon », et leurs économies sont réduites, pour des raisons stratégiques, économiques ou culturelles, à des zones de « chasse gardée » gérées au profit de puissances étrangères. Les impératifs de développement restent étroitement subordonnés aux exigences de l'Etat protecteur.

Chez les autres c'est le phénomène inverse qui apparaît : la dépendance se structure et se diversifie en même temps que les structures de l'Etat. On peut dire que celles-ci s'autonomisent par la dépendance. Elles mettent en œuvre des modèles de développement qui secrètent de nouvelles structures sociales au sein desquelles émergent de nouvelles formes de compétition. A ce stade se pose la question de savoir si les positions acquises par les bourgeoisies africaines peuvent échapper aux blocages créés par la nature même du système politique, système fondé dans une très large mesure sur des mécanismes d'enrichissement et d'appropriation qui fonctionnent parallèlement aux structures formelles de l'Etat et de l'économie.

Avant de répondre à cette question, une remarque préliminaire : les objectifs de développement que l'observateur impute aux Etats africains ne sont souvent que le produit de son imagination, et ceci est particulièrement vrai de ceux que nous avons qualifiés d'Etats-factices : en effet, la précarité de l'Etat est telle que toute tentative de développement autocentré qui dépasse les exigences de profit des élites au pouvoir est généralement perçue par celles-ci comme un manque à gagner, ou une menace. Ce qui compte, avant tout, c'est le maintien du *statu quo*, même si, à long terme cette situation engendre les germes de sa propre liquidation.

Il en va de même des intérêts allogènes — multinationales, grandes sociétés, exploitants forestiers, marchands d'armes en tous genres, coopérants militaires — autour desquels se cristallisent des relations d'échange très personnalisées ; elles mettent en jeu un réseau complexe d'intérêts métropolitains et africains, où le politique et l'économique s'interpénètrent à des niveaux et par des circuits extrêmement divers à travers lesquels circulent les pots-de-vin, les passe-droits, les faveurs individuelles et, dans certains cas précis, les contributions aux campagnes électorales des partis métropolitains (6). Leur souci principal est d'éviter les « vagues », c'est-à-dire

(6) La contribution financière d'Elf-Gabon à la campagne du RPR lors de l'élection présidentielle de 1981 est chose connue des lecteurs du *Canard enchaîné*. Ce qui l'est moins c'est le rôle déterminant joué par l'ancêtre du RPR, le RPF, dans les années cinquante, en ce qui concerne la mise en place en Afrique d'un colonat, ou de nota-

toute forme de développement susceptible de mettre en péril ou en question leurs positions acquises. D'où l'importance de structurer la relation de dépendance de façon à assurer un contrôle étroit et multiforme de l'appareil étatique, et minimiser, tant que faire se peut, ses velléités d'autonomie, à supposer qu'elles existent. Les moyens mis en œuvre dépassent le cadre de l'Etat client. C'est la responsabilité des conseillers politiques, agents de renseignement, directeurs d'entreprises, assistants techniques, etc., de stabiliser les réseaux de solidarité qui les rattachent aux « décideurs » africains, car c'est à travers leurs mailles que prennent forme les pressions politiques, et si celles-ci s'avèrent inopérantes, les opérations de sauvetage (Gabon, Tchad, Zaïre, etc.) ou de déstabilisation (République centrafricaine) orchestrées à partir de la métropole. Les multiples interventions de l'armée française — au Gabon en 1964, au Tchad de 1968 à 1978, à Djibouti en 1967, 1974 et 1976, au Zaïre en 1977 et 1978, en République centrafricaine en 1979, en Mauritanie en 1977 — attestent non seulement de la faiblesse des Etats où elles eurent lieu mais de la diversité des motifs auxquels elles obéissent (7). Une chose est certaine : les Etats en faveur ou à l'encontre desquels l'armée française est intervenue appartiennent pour la plupart à la catégorie des Etats factices. Leur dépendance militaire vis-à-vis de la métropole s'accompagne d'une sujétion culturelle, économique et technologique dont les retombées sont pratiquement nulles au niveau du développement de l'Etat client.

Peut-on en dire autant d'Etats comme le Kenya, le Nigeria, le Cameroun, la Côte-d'Ivoire ? Leur situation de dépendance est indéniable, mais les résultats sont très différents en ce qui concerne leurs rythmes de développement. Ce n'est pas seulement leur taux de croissance économique et leur infrastructure qui les sépare d'Etats comme le Tchad — traumatisé par une longue guerre civile — ou la République centrafricaine — où, vingt-deux ans après l'indépendance, on ne compte encore que 6 000 abonnés à l'électricité et 10 000 véhi-

bilités gaullistes, et ceci, dans une très large mesure, grâce aux bons et loyaux services de Jacques Foccart, alors qu'il était chargé de l'implantation du RPF en Afrique. C'est surtout au Gabon, et dans une moindre mesure au Tchad, que ces continuités historiques ont été les plus visibles.

(7) Pour un supplément d'information au sujet de ces interventions voir Ph. DECRAENE, *Vieille Afrique, Jeunes Nations*, PUF, 1982. Après avoir été informé de ces multiples interventions, auxquelles s'ajoutent les coups de main de mercenaires comme Bob Denard (tacitement approuvés par l'Elysée), le lecteur apprend avec une certaine surprise que, selon Decraene, « les interventions directes imputables à l'armée française sont restées peu nombreuses » (p. 201).

cules automobiles ! (8) C'est aussi (avec les réserves que suggère l'histoire récente du Nigeria) la présence d'institutions relativement stables, capables d'extraire de leur environnement des ressources financières, économiques, technologiques, et de les réinvestir en partie dans le secteur étatique. L'expansion du secteur étatique est fonction de la croissance économique. La dépendance vis-à-vis du capitalisme international est délibérément recherchée, tout comme les investissements qui l'accompagnent, et ceci en vertu des avantages comparatifs qu'implique ce rapport de dépendance. Ce modèle de développement a été brillamment mis au jour par Y. A. Fauré dans son analyse du « complexe politico-économique » ivoirien. Il en démonte la mécanique et souligne que le type de dépendance dont il s'agit n'est pas un phénomène figé : « les mouvements qu'elle autorise, la diversification des sources d'allégeance qu'elle permet, peuvent être perçus comme autant de liberté d'action, de marge de manœuvre de l'acteur dépendant : dans un contexte global de domination, il vit, agit et ne disparaît pas sous le poids des relations inégales » (9). La relation d'inégalité est au contraire le secret du développement ivoirien. Les commentaires de l'auteur à propos des retombées économiques de la dépendance s'appliquent également au Cameroun, au Kenya et dans une certaine mesure au Nigeria : « (la dépendance) a fortement contribué à (nous dirions qu'elle a été l'une des conditions de) la croissance soutenue de la Côte-d'Ivoire et, en dégageant des ressources elle a donné la possibilité au système politique de résoudre des problèmes, des crises, des tensions, indépendants de l'expansion ou créés par elle » (10).

L'envers de la médaille, et la remarque ne vaut pas seulement pour la Côte-d'Ivoire, c'est un système politique dont la stabilité est fonction d'une croissance économique continue : à partir du moment où le rythme de croissance s'infléchit, les moteurs de la machine politique se grippent, et les dysfonctionnements du système menacent la stabilité de l'Etat. Toute machine politique est par définition onéreuse. C'est au moyen de prébendes, et par voie de cooptation que la machine remplit sa fonction de régulation politique. Or il arrive que les exigences du système politique dépassent les capacités de l'économie : des failles se dessinent sur la façade du

(8) Voir à ce propos l'excellent article de Pierre KALCK, République centrafricaine : Entre les décombres et le redressement, *Le Monde diplomatique*, août 1982, p. 16.

(9) Y. A. FARRÉ et J.-F. MÉDARD, *Etat et Bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Ed. Karthala, 1982, p. 34.

(10) *Ibid.*, p. 35.

modèle qui ont pour noms chômage, suremploi, affairisme, inégalités croissantes et stagnation de l'économie (et particulièrement du secteur agricole, le moins rentable du point de vue de la classe politique, alors que l'importation de denrées agricoles offre à cette dernière de très séduisantes possibilités d'enrichissement immédiat : commissions, surfacturations, etc.).

A ce stade la remise en question de la relation de dépendance devient problématique. Les crises sociales affaiblissent les structures de l'État, et le rendent de plus en plus tributaire des opérations de sauvetage, monétaires ou militaires, du monde capitaliste.

Ainsi, tout comme il existe différents types de machines politiques, certaines moins onéreuses que d'autres, leur fonctionnement s'inscrit dans des paramètres et des conjonctures très diversifiées. C'est à la lumière de ces interactions entre le politique et l'économique, et en fonction des pressions exercées à partir des États du Centre, qu'on doit juger de la capacité des États de la périphérie à maîtriser les crises que suscite leur propre développement.

Les promesses de l'indépendance, nous l'avons constaté, sont trop souvent restées illusoire. Les illusions on les trouve aussi au niveau de l'analyse « dépendantiste ». L'équation entre dépendances et développement dépasse de beaucoup, par ses inconnues et sa complexité, le cadre rigide des dichotomies « dépendantistes ». Elle dépasse également le domaine des formules-ehoc : « étranglée », « déboussolée, » « trahie », malgré toutes les persécutions que lui inflige l'Occident capitaliste, l'Afrique, pour reprendre le titre d'un ouvrage de Balandier, reste aujourd'hui comme toujours profondément « ambiguë ». Tel est, également, le bilan des indépendances.

René LEMARCHAND.

« What kinds of independences ? » : this question raises another one : « What kinds of States ? » The State is indeed the critical variable which enables us to evaluate and explain the performance of African nations. It is through their crisis-solving capacities that their relative institutional strengths and weaknesses are made apparent, and so, also, their varying ability to call into question their dependency relationships.

RÉSUMÉ. — *La question « Quelles indépendances ? » en soulève une autre : « Quels États ? » La diversité des structures étatiques enfantées par la décolonisation est la variable clef qui nous permet de juger et d'expliquer les performances des nouveaux États africains. C'est par leur capacité à résoudre les crises qui ont marqué et suivi leurs indépendances que se manifeste la force ou la faiblesse de leurs institutions, et par conséquent leur aptitude à remettre en question leurs rapports de dépendance.*

Pouvoirs-biblio

INSTITUTIONS

Sur les services publics : Marie-José GUÉDON, « Service public et intérêt économique » ; M. WILLEMIN, J.-L. POTHET, « La fraternité du service public à l'égard de ses usagers » ; A. DUPIÉ, « Le principe de continuité des services publics » ; A. DUBOS et E. LALLEMENT, « Recherche sur la spécificité des associations comme mode de gestion du Service public » ; P. COQUIDÉ, « La distribution de l'eau » ; G. RECROIX, « Les autoroutes » ; J.-F. VILOTTE, « Personnes privées, secteur privé et service public hospitalier » ; J.-L. POTHET, « L'Agence nationale pour l'Emploi » ; M. WILLEMIN, « Le paradoxe d'une entreprise publique : les milliards encombrants d'Elf-Aquitaine », Paris, Economica, Recherches Panthéon-Sorbonne, Université de Paris-I, série : « Sciences juridiques, Administration publique », 1982, 144 p., 38 F.

René de LACHARRIÈRE, *La V^e, quelle République ?*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1983, 188 p., 68 F.

Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives (1970-1980), Belgique-Espagne-France-Grande-Bretagne-Italie, sous la dir. de Yves MÉNY, avec la collab. de Bruno de WITTE, Paris, Cujas, 1982, 340 p., 90 F.

Alain ROUPIÉ, *L'Etat militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982, 480 p., 100 F.

Jean-Pierre ROYER, Renée MARTINAGE, Pierre LECOCQ, *Juges et notables au XIX^e siècle*, Paris, PUF, 1982, 400 p., 135 F.

PARTIS POLITIQUES

Dominique COLAS, *Le léninisme*, Philosophie et sociologie politique du léninisme, Paris, PUF, 1982, coll. « Questions », 296 p., 140 F.

Jacques LERUEZ, Jean-Claude SERGEANT, William TOBOUL, *Les partis politiques britanniques*, Du bipartisme au multipartisme, Paris, PUF, 1981, 256 p., 140 F.

Policy Studies Institute, *Moderates and conservatives in Western Europe*, Political Parties, the European Community and the Atlantic Alliance, editors Roger MORFAN, Stefano SILVESTRI, London, Heinemann Educational Books, 1982, 280 p., £ 50.

JOURNAL

L'informatique parlementaire en France

ALAIN BROUILLET*

« A l'ère de l'ordinateur nous sommes, nous, à l'ère du boulier », constatait un député en 1969. Aujourd'hui, ce propos désabusé n'est plus d'actualité. L'informatique a franchi le seuil des assemblées, et tient dans le déroulement des travaux parlementaires une place de plus en plus importante. Il est désormais question d'informatique parlementaire. L'introduction de l'informatique dans le fonctionnement des assemblées s'est opérée par étapes, à partir de 1970.

Après une phase d'études et de réflexions, une division de l'informatique a été créée, en 1976, dans chacune des deux assemblées. D'autre part, au sein du Bureau de chaque assemblée, a été mise en place une Délégation chargée de l'informatique parlementaire : en 1976 à l'Assemblée nationale, et en 1979 au Sénat.

Les présidents des deux assemblées, M. Edgar Faure, pour l'Assemblée nationale, M. Alain Poher, pour le Sénat, ont demandé dès 1975 à M. Jacques Chirac, Premier ministre, d'ouvrir les fichiers informatisés de l'INSEE au système de consultation à distance qui était en cours d'aménagement au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg. M. Raymond Barre, Premier ministre, a donné une réponse favorable à cette requête le 21 janvier 1977 et, dès le mois d'octobre, un premier terminal a été installé dans chaque assemblée, permettant l'interrogation des banques de données du Centre d'Informatique juridique (CEDIJ) et de l'INSEE.

A partir du mois d'avril 1978, a commencé le démarrage opérationnel

* Assistant à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).

de l'ensemble des banques de données parlementaires, à partir de l'exploitation automatique de l'analyse des travaux parlementaires. Au mois de mai 1978, la liaison est établie entre l'Assemblée nationale et le Sénat et le Centre de calcul des Communautés européennes, permettant l'interrogation de CELEX, système de documentation qui regroupe la totalité des sources du droit applicable dans le domaine communautaire, et CRONOS, banque de données de l'Office statistique des Communautés.

Au mois de juin 1979, ont été installés à l'Assemblée nationale et au Sénat des terminaux reliés par le réseau téléphonique avec le centre serveur TÉLÉSYSTÈMES, permettant l'interrogation des bases de la Documentation française et de toutes les bases implantées sur ce système. Depuis 1979, les liaisons des assemblées avec des banques et des bases de données extérieures au Parlement se sont multipliées.

Certes cet appel à l'informatique emprunte-t-il des cheminements différents dans les deux assemblées qui paraissent révélateurs du rôle propre à chacune. La préoccupation essentielle est cependant commune : mettre la puissance et la fiabilité de l'outil informatique au service des compétences traditionnelles de la représentation nationale.

L'Assemblée nationale et le Sénat produisent, chaque année, une masse considérable de documents, qui procèdent des initiatives et des interventions des parlementaires, de l'activité des commissions, des questions posées, des rapports publiés, etc. Les services d'archives des deux assemblées établissent depuis plus d'un siècle des tables (Table nominative, Table des matières, Table des questions) qui procèdent à l'analyse de ces documents. A partir de l'existence de ces Tables ont été réalisées, avec la collaboration du CEDIJ, les premières bases de données interrogeables sur l'activité parlementaire. Il s'agit donc au départ d'une informatique documentaire. L'expression d'informatique parlementaire a néanmoins été préférée, de façon à bien marquer que l'informatique sert tous les rôles de la fonction parlementaire. Il s'agit à la fois de fournir aux députés et aux sénateurs des éléments d'information sur les travaux du Parlement, mais il convient surtout de leur procurer une assistance à l'occasion du vote des lois, des discussions budgétaires, des procédures de contrôle. L'informatique parlementaire est une informatique d'aide à la décision.

Dans les deux assemblées c'est un échelon administratif spécialisé qui met en œuvre ces techniques. Des fonctionnaires appartenant au corps traditionnel des administrateurs et agents des assemblées parlementaires ont pour cela reçu, sur le tas, une formation spéciale. Leur mission est double : expérimenter les techniques informatiques au service du Parlement et étudier toutes les modalités d'adaptation des techniques nouvelles en tant que moyens de travail des députés et des sénateurs.

Dès le départ, il a été jugé préférable de ne pas doter les assemblées d'ordinateur propre pour la réalisation des fichiers informatisés relatifs aux travaux des assemblées. La saisie des données, les traitements informatiques et la fourniture des ressources d'ordinateur ont été assurés par des entreprises extérieures, la conception et la conduite des travaux restant du

ressort des fonctionnaires spécialisés. Ce système expérimental nécessitait une coordination parfaite entre tous les intervenants. Il a été jugé très lourd par l'Assemblée nationale qui a lancé un appel d'offres pour lui substituer un fournisseur unique à qui incombera la totalité des prestations.

À la suite de cet appel d'offres, c'est la société TÉLÉSYSTEMES qui a été retenue. Les prestations de cet organisme se substituent depuis le 1^{er} avril 1982 au système expérimental jusque-là géré par le CEDIJ. Le Sénat ayant refusé de se joindre à cet appel d'offres les applications informatiques de l'Assemblée nationale et du Sénat se trouvent donc maintenant réparties sur deux systèmes différents, mais demeurent bien entendu « interchangeables » d'une assemblée à l'autre.

Si l'organisation de l'informatique parlementaire n'est plus la même, depuis 1982, à l'Assemblée nationale et au Sénat, la physionomie générale du système est restée néanmoins sans changement. Dans les deux assemblées l'informatique parlementaire remplit deux fonctions : en premier lieu, la création de banques de données parlementaires donnant la possibilité de consulter les principales informations qui concernent les travaux parlementaires et, d'autre part, l'accès aux réseaux informatisés qui permettent de consulter les banques de données extérieures aux assemblées.

LES DONNÉES RELATIVES AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Depuis le début de la VI^e Législature, c'est-à-dire depuis le 1^{er} avril 1978, six banques de données ont été créées à l'Assemblée nationale et au Sénat à partir de l'exploitation des travaux parlementaires, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ou d'informations concernant l'institution parlementaire. Parmi ces banques de données, certaines sont communes aux deux assemblées. D'autres ont, dans chaque assemblée, une existence autonome. Quelles sont ces banques de données ?

La base Questions de l'Assemblée nationale et la base Questions du Sénat comportent l'ensemble des questions écrites, des questions orales et des questions au gouvernement qui sont posées aux différents ministères, avec les réponses ministérielles qui leur sont données. Chaque question posée est enregistrée et la base de données tient compte des éléments suivants : le nom de l'auteur de la question, son groupe politique, la nature de la question, son thème général, son ou ses thèmes particuliers, ainsi qu'une analyse en quelques mots du texte de la question. Le texte intégral n'est pas stocké sur l'ordinateur en raison des risques de « bruit à l'interrogation ». Il est disponible sur les microfiches éditées par le *Journal officiel*.

Cette base Questions est la plus utilisée, compte tenu de la richesse de sa matière. Le nombre de questions posées va en effet croissant dans chaque assemblée. En 1960 les députés posaient environ 2 000 questions écrites par an. Aujourd'hui 15 000 questions écrites sont déposées chaque année. La question écrite est une procédure aisée à mettre en œuvre, facilement

recevable, utilisable en dehors des sessions et qui permet de connaître la pratique administrative des ministères sur une multitude de sujets. Les réponses des administrations ont parfois valeur juridique, en matière fiscale notamment. Un délai de deux jours s'écoule entre la publication de la réponse ministérielle et son insertion dans la base, qui permet par ailleurs d'assurer l'impression de la Table des Questions par le procédé de la photocomposition.

La facilité des recherches n'intéresse pas que les parlementaires et déjà une cinquantaine d'organismes sont abonnés, par l'intermédiaire du CEDIJ, à la consultation de la base Questions. L'Assemblée compte d'ailleurs faire assurer la diffusion de l'ensemble de cette base par le procédé VIDEOTEX permettant notamment l'emploi de terminaux simplifiés de type annuaire électronique.

Pour la VI^e Législature, les deux assemblées ont également constitué une base expérimentale comportant les analyses rédigées pour l'édition des Tables des débats, qui comprend un tome « nominatif » et un tome « matières ».

L'intention était, là encore, de ne saisir qu'une fois les analyses de l'ensemble des travaux pour constituer à la fois une banque de données interrogeable et le stock d'informations nécessaires à l'édition photocomposée des Tables. Cette base présentait dans son principe un intérêt considérable pour tous ceux qui s'intéressent au vote préparatoire de la loi, puisqu'elle comporte l'analyse de toutes les interventions, de tous les articles et de tous les amendements avec indication de leur objet et de leur sort.

L'expérience de cette base SÉANCE a cependant été interrompue par la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale au début de la VII^e Législature en raison du coût de la saisie d'informations volumineuses, destinées à permettre l'édition automatique sous leur forme traditionnelle des Tables imprimées, et dont un petit nombre seulement faisait l'objet de consultation au terminal. Il est prévu que le CEDIJ tente de reprendre l'entreprise à son compte avec l'aide des Services de l'Assemblée. Le Sénat, de son côté, poursuit la constitution de cette base SÉANCE dans des conditions jugées satisfaisantes. M. Vilain, directeur du Service des Impressions, de la Documentation parlementaire et de l'Informatique au Sénat, remarque avec pertinence que si le Parlement n'est pas en mesure de créer ses propres banques de données, aucun organisme en dehors des assemblées n'a la capacité de se substituer à elles en ce domaine.

Enfin la Division de la Documentation parlementaire et de l'Informatique du Sénat a mis au point une base SIÈGES (1) qui contient des renseignements précieux sur la composition des groupes sénatoriaux, l'âge et l'origine de leurs membres, et les mandats locaux qu'ils occupent. La base TRIBUN (2) comprendra un ensemble de renseignements sur les sénateurs et les ministres (nom, âge, profession, mandats locaux, etc.).

(1) Système informatique d'Etudes et de Gestion des Elections sénatoriales.

(2) Traitement informatique des bordereaux unifiés nominatifs.

L'ACCÈS AUX FICHIERS EXTÉRIEURS

La seconde mission de l'informatique parlementaire consiste dans l'interrogation des banques de données extérieures aux assemblées. Aujourd'hui le Parlement français est relié à plus de cent banques de données qui existent en France ou à l'étranger. Ainsi les deux assemblées peuvent consulter la banque de données de l'Agence France-Presse (AGORA), la Banque d'Information politique et d'Actualité de la Documentation française (BIPA), les bases de l'INSEE (SIC, ALICE, ARGOS C, SIRF, SPHINX), les bases bibliographiques de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (GRAPE), du Bureau de Recherches géologiques et minières (GEDDE), du CNRS (FRANCIS H), etc. Cette énumération n'est pas limitative.

D'autre part, dans le domaine de la modélisation économique, l'Assemblée nationale peut désormais utiliser depuis sa console d'interrogation une version simplifiée du modèle dynamique multisectoriel (DMS) de l'INSEE. La Division de l'Informatique parlementaire de l'Assemblée nationale peut également interroger par satellite le système américain DATA RESOURCES INC (DRI) qui comporte de nombreux outils de simulation et de prévision (modèle EUROPE) et des données, introuvables ailleurs, sur le commerce international.

Au Sénat une cellule rattachée au Service des Etudes législatives utilise en liaison avec l'INSEE le modèle DMS à partir de variables introduites par la Haute Assemblée et sur la base d'un compte central qui est propre au Sénat. A la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat n'interroge pas les banques américaines.

Les députés et les sénateurs ont accès à ces banques de données de façon très informelle, en dehors de toute procédure définie à l'avance. Il leur suffit de poser ou de faire poser par téléphone les questions qui les intéressent aux divisions de l'informatique.

Le succès de la formule est évident même si l'accueil fait à ces techniques diffère selon les générations de parlementaires. 750 questions ont été ainsi posées en 1980 à la Division de l'Informatique parlementaire de l'Assemblée dont les deux tiers portaient sur le domaine économique et économétrique. Selon le mot de l'un des directeurs de l'INSEE, l'informatique économique est à l'Assemblée nationale une « informatique à haute productivité ». La Division de l'Informatique du Sénat reçoit, quant à elle, entre 2 et 5 demandes de recherche par jour de session, demandes le plus souvent satisfaites.

L'accès des parlementaires aux fichiers informatisés soulève une première question. Dans l'utilisation des banques de données le Parlement et le Gouvernement disposent-ils de moyens égaux ? Les parlementaires peuvent-ils interroger toutes les banques de données qui sont à la disposition de l'Exécutif ? Cette première question soulève une autre interrogation. De quel recul, de quels moyens de contrôle les élus disposent-ils sur les informations qui leur sont transmises par le canal des ordinateurs ?

Les modèles informatisés, les simulations ne risquent-ils pas d'amener les spécialistes à jouer le rôle majeur dans le processus de la décision politique ? Le problème n'est pas nouveau et dépasse d'ailleurs le cadre des assemblées. Notons que la tradition de neutralité des administrateurs des assemblées représente à cet égard une garantie pour les parlementaires.

On observera également que les modèles mathématisés ne sont jamais parfaitement neutres. C'est pourquoi la Division de l'Informatique de l'Assemblée, qui établit toujours les hypothèses de ses calculs en liaison étroite avec les députés demandeurs, croise-t-elle toujours les résultats obtenus par le modèle mini-DMS de l'INSEE et ceux obtenus avec le modèle américain EUROPE dont les conceptions sont au départ divergentes. C'est dans l'intervalle de validité des résultats obtenus par ce croisement que seront élaborées les notes de synthèse qui traceront, non pas l'évolution prévisible ou certaine, mais la marge d'incertitude où pourra s'exercer le choix politique.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Devant les assemblées s'étend en matière d'informatique parlementaire le champ infini des possibles. Les applications de l'informatique dans le fonctionnement des institutions représentatives ne peuvent que se multiplier.

Dans l'interview qu'il a bien voulu nous accorder, M. Jacques Maheas, président de la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de l'informatique parlementaire, envisage trois perspectives d'avenir, susceptibles de se concrétiser au cours de la VII^e Législature de l'Assemblée nationale.

M. Maheas propose tout d'abord la création d'un « SVP électronique ». Par le recours au système TELETEL qui est opérationnel dans la région de Vélizy depuis juillet 1981, il est désormais possible de fournir au grand public une synthèse d'informations sur l'organisation et le fonctionnement des assemblées. Les députés de leur côté, grâce à TELETEL, ont accès aux banques de données administratives, et, par télémessagerie, peuvent dialoguer avec le Centre interministériel de Renseignements administratifs (CIRA).

M. Maheas envisage, en second lieu, le lancement d'une informatique des groupes politiques. Il s'agirait de doter chaque groupe politique de moyens informatiques soit totalement autonomes, soit coordonnés sur le plan de la gestion des systèmes, afin de permettre la constitution d'une « mémoire » propre à chaque groupe, à propos des prises de position antérieures du groupe, des travaux de ses experts, des listes de ses spécialistes, etc. Un ordinateur pourrait être partagé entre tous les groupes ou bien chaque groupe disposerait d'un mini-ordinateur. La question reste ouverte pour le moment.

Enfin, la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de

L'Informatique parlementaire, se préoccupe de renforcer le système informatique central de l'Assemblée nationale, tant au niveau de la constitution de banques de données parlementaires que dans le domaine de l'accès à des sources extérieures d'informations. Ainsi la Délégation suit-elle avec attention l'essor de la base de données PROCESSUS, qui est opérationnelle depuis 1982. Cette base doit permettre de faire le point en permanence sur les différentes étapes de l'examen devant les deux assemblées des textes déposés.

Cette base PROCESSUS complète la base LEX du secrétariat général du Gouvernement. Du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi jusqu'à sa promulgation, sans oublier le cas échéant la saisine du Conseil constitutionnel, la base PROCESSUS est appelée à intervenir. Ensuite, la base LEX prend le relais pour l'ensemble des mesures réglementaires jusqu'à l'ultime circulaire ou instruction de service.

Enfin il convient de ne pas omettre l'aide que l'informatique, la télématique, la bureautique peuvent apporter aux députés et aux sénateurs dans l'exercice de leur mandat. Tout parlementaire a un bureau à Paris et un bureau dans sa circonscription et M. Roland Neidhart, responsable de la Division de l'Informatique parlementaire au Palais-Bourbon, compare sur ce point le fonctionnement quotidien de l'Assemblée nationale à celui d'une entreprise qui aurait son siège à Paris et 491 établissements répartis en France métropolitaine et les DOM-ROM. On imagine sans peine les difficultés de liaison entre ces deux pôles de l'activité de chaque parlementaire. Des machines de traitement de texte permettant le transfert du courrier et des dossiers de la permanence de province vers Paris et du secrétariat parisien vers la circonscription faciliteraient considérablement la tâche des élus. On peut d'ores et déjà envisager l'époque où tout parlementaire disposera de deux terminaux d'ordinateurs, de type annuaire électronique vraisemblablement et donc peu coûteux : l'un dans son bureau au Palais-Bourbon, l'autre dans sa permanence ou dans sa circonscription.

L'informatique parlementaire est riche de promesses. Elle rééquilibre le pouvoir d'analyse et de décision des députés et des sénateurs face aux grands centres de décision privés qui recourent largement, on le sait, aux ordinateurs.

Son développement affectera sans doute à terme les relations entre les pouvoirs publics. A l'imitation des assemblées, le secrétariat général du Gouvernement, les ministères, les cours et tribunaux commencent à recourir à l'informatique pour remplir leur propre mission. L'entière connexion de tous ces systèmes ne peut que faciliter la communication entre des univers souvent fermés les uns aux autres, en reliant les trois branches du pouvoir à l'arbre unique de la connaissance.

Réflexions sur le renouveau des clubs politiques après l'alternance du 10 mai 1981

DANIEL COLARD (1)

C'est une véritable épidémie. Depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, il y a maintenant dix-huit mois, on assiste dans l'opposition à un extraordinaire foisonnement d'associations, de cercles, de centres d'études, de laboratoires d'idées, bref de clubs de réflexion. Phénomène de mode, sans doute, mais qui répond sûrement à un besoin politique et à une nécessité — le refus de beaucoup de citoyens de s'engager dans les partis traditionnels — parce que la vague ne retombe pas. Chaque semaine, le *Journal officiel* fait mention de nouvelles sociétés de pensée.

Cette poussée des clubs — un peu confuse — n'est pas la première sous la V^e République. Elle survient après celle des années 1958-1968 et celle de la période 1973-1975. En effet, c'est d'abord l'opposition au régime gaulliste qui créa des structures d'accueil et de réflexion pour rénover les vieux partis de la gauche non communiste au début des années 60, puis ce fut au tour de la majorité gaullo-giscardienne au milieu de la décennie des années 70 de mettre sur pied des « laboratoires d'idées ».

Pour les politologues et les constitutionnalistes : la III^e République a été la « République des députés » ; la IV^e, celle des « Partis » ; la V^e République passera-t-elle dans l'histoire comme celle des « Clubs » ? On peut encore formuler l'interrogation autrement : ce régime politique inédit ne serait-il pas celui de la « technocratie » et de la « clubocratie » ? Économiquement, à la « société industrielle technocratique » décrite par R. Aron (2), correspondrait pour ainsi dire naturellement une « société politique clubocratique ». Il est évidemment trop tôt — faute de recul historique — pour apporter un début de réponse à cette question intéressante...

(1) Chargé de Conférences de droit public à l'Université de Franche-Comté.

(2) Cf. *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Paris, Edit. Gallimard, coll. « Idées », 1962.

Quoi qu'il en soit, la résurgence politique d'un phénomène ancien — n'oublions pas qu'à l'origine les premiers partis français étaient des clubs et que ce sont les sociétés de pensée (Jacobins et Girondins) qui ont conduit la Révolution de 1789 — n'est pas sans signification. Dans notre thèse de doctorat (3), nous nous étions penché sur la première vague de création de ces « laboratoires du citoyen » et/ou de « réflexion » — il n'y a pas ici d'appellation contrôlée ; aujourd'hui, nous allons braquer le projecteur sur la troisième, la seconde ne méritant pas une attention particulière vu son caractère modeste et le faible impact qu'elle a eu sur la vie politique des années 1973-1978. Dans le cadre de ce court article nous tenterons de répondre aux trois questions suivantes : pourquoi les clubs prolifèrent-ils depuis le 10 mai 1981 ? quelle est la nature politique du phénomène ? quel est enfin son avenir ?

COMMENT S'EXPLIQUE L'ÉCLOSION DES CLUBS ?

La renaissance des cercles et des centres d'études s'explique d'abord par la double victoire électorale obtenue par les socialistes en mai et juin 1981 : conquête de l'Élysée — poste clef dans les institutions de la V^e République — et de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Pour la première fois depuis vingt-trois ans, l'alternance politique se produisait au sommet de l'État et au Palais-Bourbon. L'événement était considérable et ne pouvait pas ne pas créer un choc, un traumatisme politique et psychologique au sein des partis de la nouvelle opposition.

Le deuxième facteur à prendre en considération pour comprendre les réactions des électeurs modérés après la défaite du 10 mai — à savoir un phénomène de rejet ou en tout cas d'indifférence marquée vis-à-vis des structures partisans gaullistes et giscardiennes — est ce que l'on a fort justement appelé pendant la campagne présidentielle la « guerre des chefs ». Le duel que se sont livrés V. Giscard d'Estaing, Président sortant, et J. Chirac, ex-Premier ministre du chef de l'État (1974-1976), a entraîné non seulement la chute de VGE mais la défaite de l'UDF et du RPR aux élections législatives de juin 1981. Les giscardiens ont accusé les chiraquiens de trahison, et réciproquement. D'où chez de nombreux militants et électeurs la volonté manifeste de prendre des distances par rapport aux partis traditionnels ; d'où aussi la nécessité d'analyser les causes profondes de ce double échec et de penser aux moyens de reconquérir le pouvoir.

Autre facteur important : la victoire de la gauche a engendré à droite un « étrange vide intellectuel » et un « curieux désert idéologique » (4) qui traduisaient une certaine faillite des appareils partisans de l'ancienne majo-

(3) *Le phénomène des clubs politiques sous la V^e République : 1958-1965*, thèse soutenue à la Faculté de Droit de Paris, le 26 octobre 1965, devant le recteur Marcel Prélot, président, et les P^{rs} René Capitant et André Philip, suffragants.

(4) Cf. A. DUHAMEL, *Le désert idéologique français*, in *Le Monde* du 4 mars 1982.

rité. Alain Duhamel a souligné avec sagacité : « Comme chaque fois qu'elle se produit, cette victoire a déclenché un tintamarre assourdissant de querelles infinies, de polémiques, d'apostrophes, de procès d'intention. Le débat politique tourne au mauvais théâtre, les sectarismes se répondent, les uns n'acceptant pas vraiment leur défaite, les autres dominant mal leurs succès. L'alternance provoque en France l'imprécation » (5). Cette vision manichéenne de l'adversaire crée une « guerre civile froide » — pour reprendre le titre d'un livre de l'éditorialiste du journal *Le Monde*, A. Fontaine — qui interdit tout débat d'idées digne de ce nom. Et n'incite pas — c'est le moins qu'on puisse dire — le citoyen qui s'intéresse à la vie politique de son pays à adhérer à un parti. Battue électoralement, l'opposition n'existait plus intellectuellement : elle devait donc faire retraite, réfléchir et innover.

Un quatrième facteur s'ajoute aux précédents et complète cette analyse : l'accession à la vie politique d'une nouvelle génération de citoyens, la montée de nouvelles forces vives dans la vie économique et sociale, la modification de la composition sociologique de l'électorat français.

La V^e République — de 1958 à 1981 — a été gouvernée par une majorité homogène composée de gaullistes et de giscardiens. L'abaissement de l'électorat à 18 ans en 1974 a permis à cette nouvelle génération de s'exprimer politiquement un peu plus tôt que prévu, alors que la jeunesse avait déjà contesté sérieusement, en mai 1968, les structures de la société de consommation. D'autre part, l'industrialisation et l'urbanisation de la France ont bouleversé les rapports de force électoraux traditionnels : la syndicalisation des femmes, l'exode rural, le développement du secteur tertiaire ont conduit à la constitution d'une vaste classe moyenne (le fameux « groupe central » mentionné par VGE dans *Démocratie française* publié en 1976), 85 % de la population active étant désormais des salariés.

Rappelons qu'en 1974 V. Giscard d'Estaing ne l'avait emporté sur F. Mitterrand que par 50,2 % des voix. L'opposition d'alors avait gagné les élections cantonales de 1976, les municipales de 1977 et perdu les élections législatives de 1978 à cause de la rupture de l'Union de la gauche en septembre 1977. Comme il a été dit : la majorité électorale ne coïncidait déjà plus avec la majorité sociologique. La distorsion cessera avec la victoire du 10 mai 1981. Mal à l'aise dans les partis, déçus par leurs chefs, lassés par les querelles et les rivalités personnelles, on saisit les motivations des nouveaux électeurs qui les poussent à militer dans des structures souples pour préparer les chemins de l'« après-socialisme ». L'exemple des clubs de gauche des années 60 était là pour démontrer que le rayonnement ou l'influence politique peut s'acquérir ailleurs que dans les formations partisans. Même chose pour le « pouvoir culturel ».

Enfin, les forces politiques hostiles à l'idéologie socialiste ont pris conscience qu'il fallait s'adapter à la situation nouvelle en prenant du champ par rapport à l'action, c'est-à-dire que le retour au pouvoir passait néces-

(5) Id., *op. cit.*

sairement par un important effort de réflexion idéologique et doctrinale. Les clubs mettent l'accent sur leur fonction programmatique : ils s'efforcent d'apparaître comme des « laboratoires d'idées », d'où pourrait sortir une stratégie « alternative au socialisme » pour l'opposition à l'horizon 1986 ou 1988, dates des prochaines échéances électorales.

Tels sont les principaux facteurs qui expliquent la floraison actuelle des sociétés de pensée : le traumatisme de 1981, la guerre des chefs, le vide idéologique, l'arrivée des couches nouvelles, la volonté de réfléchir et de préparer l'avenir en marge des structures politiques habituelles. Les clubs font partie des « nouveaux circuits de l'opposition » et peuvent même servir de « courroie de transmission » aux intellectuels de droite qui n'hésitent plus, aujourd'hui, à parler, contrairement à ceux de gauche devenus brusquement silencieux (6)... Cette multiplication de laboratoires d'études appelle de suite une autre question : quelle est, politiquement, la signification de ce mouvement ?

LA NATURE POLITIQUE DU PHÉNOMÈNE EN COURS

Historiquement, nous l'avons démontré dans notre thèse, le phénomène des clubs est un phénomène de gauche. Ils naissent dans des périodes troubles pour accélérer des évolutions, préparer des transformations indispensables et jouent parfois un rôle révolutionnaire. C'est le cas en 1789, en 1830 et en 1848. Les sociétés de pensée resurgissent en 1871 au moment de la Commune de Paris. Sous la III^e République, la Ligue des Droits de l'Homme et la Franc-Maçonnerie exercent une influence de même nature, même si ces groupes de pression se cantonnent à la défense du régime républicain et de la laïcité. Plus remarquable et plus symbolique encore est la création du « Parti républicain radical et radical-socialiste » en 1901, parti qui se constitue par la réunion de divers comités, cercles et associations de pensée et qui fonctionnera toujours comme un club politique (7). Sous la IV^e République, l'actuel ministre de la défense, Charles Hernu, fondera avec d'autres jeunes radicaux, en 1951, le Club des Jacobins.

Après les événements du 13 mai 1958 et le retour au pouvoir du général de Gaulle, l'opposition au régime de la V^e République — socialiste et radicale notamment — va multiplier la création des « laboratoires d'idées » et du « citoyen ». De 1958 à 1959, on dénombre par dizaine les cercles politiques que Janine Mossuz classe en plusieurs catégories (8) : la première vague, écrit-elle, est celle des clubs qui rassemblent les « minoritaires d'un parti » (les « Jacobins » ; « Socialisme et démocratie » fondée en 1963 par A. Savary

(6) Consulter la série d'articles intitulés « Nouveaux circuits de l'opposition » parus dans *Le Monde* des 19, 20, 21 et 22 octobre 1982 ; voir surtout l'article de Patrick JARREAU du 21 octobre : La « courroie de transmission » des intellectuels.

(7) Cf. l'excellent petit ouvrage de Claude NICOLET, *Le radicalisme*, Paris, PUF, 1957, coll. « Que sais-je ? », n° 761.

(8) Janine MOSSUZ, *Les clubs et la politique en France*, Paris, Ed. A. Colin, 1970.

avec des dissidents du PSU ; l' « Atelier républicain », créée en 1964 par des radicaux de gauche ; l' « Union des Groupes et Clubs socialistes » constituée en 1967 par des minoritaires du PSU) ; la seconde vague est celle des « clubs filiales de partis », ce sont essentiellement les clubs de la SFIO (cercles « Jean-Jaurès et le Centre national d'Etudes et de Promotion ») ; la dernière vague est celle des « Clubs-Wagons » nés à la fin des années 60 pour permettre à des personnalités isolées d'entrer ensemble et non pas à titre individuel dans l'un des éléments constitutifs de la FGDS : l'Union des Clubs pour le Renouveau de la Gauche fondée en 1965 (UCRG).

En 1964, on a assisté à deux regroupements de clubs : le premier s'est réalisé à l'occasion des « Assises de la Démocratie » tenues à Vichy en avril par Jean-Moulin, Citoyens 60, Rencontres, Positions, Démocratie nouvelle, Tocqueville, etc. ; le second a eu lieu à Paris, en juin 1964, une quarantaine de clubs — non pas de « réflexion » — mais de « combat politique » décidant de se constituer en « Convention des Institutions républicaines » (9). Ce sont les sociétés de pensée qui lanceront la candidature de Gaston Defferre à l'Élysée fin 1963 et le maire de Marseille qui proposera la création d'une « Fédération démocrate socialiste » allant des « socialistes jusqu'aux démocrates-chrétiens ». La grande Fédération devait réunir la SFIO, le Parti radical, l'UDSR, le MRP et les clubs. Faute d'accord entre les différentes composantes, la tentative échoue en juin 1965. A la fin de l'été, le 9 septembre, F. Mitterrand pose sa candidature à l'Élysée et le lendemain naît la « petite fédération » qui regroupe : la SFIO ; les radicaux et l'UDSR ; la Convention des Institutions républicaines, c'est-à-dire la famille des clubs. La Fédération de la Gauche démocrate et socialiste (FGDS) disparaîtra avec la crise de mai 1968 et l'échec des législatives de juin. Mais, une fois de plus, les clubs seront à l'origine du renouveau de la gauche puisqu'ils participent aux Congrès constitutifs d'Alfortville (mai 69) et d'Issy-les-Moulineaux (juillet 69) qui donnent naissance au nouveau Parti socialiste. Deux ans plus tard, le Congrès d'Épinay marque l'entrée de la Convention des Institutions républicaines au PS, dont F. Mitterrand devient le premier secrétaire (10).

Ce bref rappel historique et politique illustre bien l'ancrage à gauche du phénomène que nous étudions. Or, la nouvelle génération des clubs issue du 10 mai 81 s'épanouit à droite. Pourquoi ? On a mentionné plus haut les facteurs de cette renaissance. Il n'en reste pas moins que — politiquement — l'interprétation du phénomène est particulièrement complexe.

Certes, l'existence des sociétés de pensée est une constante de la vie politique française, mais la situation de l'opposition, aujourd'hui, n'est en rien comparable à celle de la gauche dans les années 60. À l'époque, les clubs de gauche contestaient les vieux partis de la IV^e République — comme la SFIO — et cherchaient leur propre cheminement vers un renouveau.

(9) On trouve là le « Club des Jacobins » de Ch. Hernu et la « Ligue pour le Combat républicain » fondée par F. Mitterrand dès 1959.

(10) Sur tous ces points on se reportera à la thèse d'Olivier DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*, Paris, PUF, 1980.

Actuellement, la plupart des clubs proches de l'ex-majorité sont, en fait, des « filiales » ou des « appendices » des grands partis mis en place sous la V^e République. Si l'UDF traverse une certaine crise d'adaptation, le RPR, lui, se porte bien et recrute même de nouveaux adhérents. La première formation — coalition plutôt que fédération de partis — n'a jamais été un « parti de masse » mais de cadres ; la seconde, bien structurée et profondément enracinée dans le pays, présente des caractéristiques inverses. Ce serait une erreur de croire que les partis de droite sont agonisants... Les appareils fonctionnent, la direction n'est pas contestée, les adhésions affluent depuis le succès des cantonales de mars 82. Seulement, les partis souffrent du discrédit de la défaite de 1981.

Notons aussi qu'il existait à droite des laboratoires d'idées avant le 10 mai : V. Giscard d'Estaing n'avait-il pas — dès 65 — quadrillé la France avec ses clubs « Perspectives et Réalités » ? les Gaullistes eux-mêmes n'avaient-ils pas fondé les clubs « Nouvelle Frontière, » et E. Faure créé le « Comité d'Etudes pour un Nouveau Contrat social », en 1969 ? Il n'est sûrement pas exagéré de dire que les clubs giscardiens ont constitué un atout important dans la campagne présidentielle de 1974 et par la suite un « vivier permanent » dans lequel puisait le Président de la République pour choisir ses ministres. *Mutatis mutandis*, les « Clubs 89 » d'inspiration gaulliste qui se multiplient en province pourraient remplir une fonction analogue au profit de Jacques Chirac lorsque celui-ci décidera de poser sa candidature à la magistrature suprême.

Tous ces « laboratoires de pensée » ont en commun plusieurs traits. Ils ont la même ambition, « imaginer autre chose », comme disaient les « soixante-huitards ». Ils se situent tous à l'extérieur ou au moins en marge des structures politiques habituelles. Ils s'efforcent de porter la bataille sur le terrain idéologique ; ils ont fait leur la thèse de Gramsci : la reconquête du pouvoir politique passe par celle du « pouvoir culturel ». Enfin, s'il y a consensus absolu sur le rejet du socialisme, les divergences restent vives quant aux moyens de combattre cette doctrine jugée « perverse ».

Il serait intéressant ici d'élaborer une classification de ces différentes associations. La typologie des clubs reste à faire. On distinguera sommairement : les clubs qui donnent priorité à l' « action politique (les Comités d'Action républicaine — CAR — par exemple) ; ceux qui privilégient la « réflexion » (le Club de l'Horloge, le Contrat social, le CIEL, les Cercles universitaires) ; ceux qui gravitent dans l'orbite d'un parti (« Perspectives et Réalités », les « Clubs 89 ») ; ceux qui sont liés à des personnalités (le « Contrat social » d'E. Faure, le mouvement « Défense-Epargne » de René Monory) ; ceux qui défendent des intérêts sectoriels (« Solidarité médicale » du Pr Bernard Debré, club tout à fait corporatiste qui lutte pour la défense de la médecine libérale et du double secteur dans les hôpitaux) (11).

Le nombre des adhérents, l'audience, les moyens financiers de ces cercles varient énormément. Il est très difficile de savoir exactement ce

(11) On consultera en annexe la liste des principaux clubs qui font parler d'eux.

qu'ils représentent. Beaucoup meurent quelques mois après leur naissance... Après l'enthousiasme qui accompagne toute création, surviennent la lassitude et le découragement des bonnes volontés. Le phénomène est moins quantitatif que qualitatif : il est donc peu mesurable. Dans une enquête assez récente, Gilles Fabre-Rosane souligne — ce qui est nouveau historiquement — que les clubs enregistrent un courant d'adhésions de la part de deux secteurs inquiets de la victoire électorale de la gauche : les professions libérales et les entreprises privées (12). C'est ainsi qu'à côté de la catégorie des hauts fonctionnaires et des intellectuels, on rencontre des avocats, des chefs d'entreprise, des cadres de l'industrie, du commerce, des banques, des assurances, des médecins, des pharmaciens, des notaires. La composition sociologique des clubs de gauche, dans les années 60, n'était évidemment pas la même... En règle générale, la proportion des femmes demeure faible, autour de 10 %, sauf à « Perspectives et Réalités » (30 %).

Actuellement, chaque cellule travaille de son côté ; aucune tentative de regroupement n'est à signaler. La concurrence et l'émulation aiguillonnent les activités des uns et des autres. La seule organisation fédérative existante s'appelle la CNO : la Confédération pour une Nouvelle Opposition. Elle a vu le jour en janvier 1982 sur une initiative prise par Christian Michel et Pierre Gely. Objectif : elle se propose d'aider à survivre les clubs fragiles, en leur offrant des moyens et en leur apprenant à se structurer. La CNO regroupe une vingtaine de clubs décentralisés sur toute la France, dont les objectifs sont très variés : la Confédération a indirectement apporté son soutien à de nombreux candidats aux élections cantonales de mars 1982.

Comme on le voit, la nature politique du phénomène observé est assez complexe. S'agit-il d'un épiphénomène ou d'un phénomène durable, structurel ? Avons-nous affaire à une mode qui disparaîtra avec le retour en force des partis dans quelques mois ou quelques années ? La droite a-t-elle une stratégie des clubs et veut-elle copier la formule qui a permis à F. Mitterrand de devenir le quatrième président de la V^e République ? Après avoir fondé un nouveau Parti socialiste à partir, notamment, de la Convention des Institutions républicaines...

L'AVENIR DU PHÉNOMÈNE : LES CLUBS NÉS APRÈS LE 10 MAI 81
SONT-ILS APPELÉS À DURER OU À DISPARAÎTRE ?

Il est trop tôt pour répondre à cette question cruciale d'une manière définitive. Mais rien n'interdit de réfléchir en tenant compte des leçons du passé. D'un point de vue strictement politologique, la prospective des clubs dépend des relations qui peuvent s'organiser entre les partis et les sociétés de pensée politiques. De même qu'il existe un problème « partis/syndicats », de même se pose un problème « partis/clubs ».

(12) Cf. La droite parie sur les clubs, dans *Le Monde Dimanche* du 20 décembre 1981.

Pour le résoudre, il importe de dire ce que le club n'est pas afin de mieux définir ce qu'il est. Le club n'est ni un parti, ni une ligue, ni un syndicat, ni un groupe de pression.

Le club ne doit pas être confondu avec un parti. L'article 4 de la Constitution de 1958 déclare que les formations partisans concourent à l'« expression du suffrage ». Pour les politologues, les partis ont pour objectif soit la conquête du pouvoir, soit la participation à son exercice : ils cherchent donc à obtenir des sièges aux élections, à avoir des députés et des ministres, et à investir le gouvernement. Bref, le phénomène partisan est spécifiquement organisé pour le combat politique. Le club n'est pas une ligue. On peut donner de celle-ci trois définitions : elle est ou bien un succédané de parti (cf. la Ligue des Patriotes) ; ou bien une formation militante, disposée à devenir militaire (cf. la Ligue de l'Action française) ; ou bien encore un groupement d'individus d'accord pour poursuivre une réforme, réviser une situation, promouvoir ou abroger une disposition législative (cf. la Ligue de l'Enseignement). La nature du club ne correspond pas à celle de la ligue parce que l'action est pour lui secondaire, voire étrangère. Le club n'est pas un syndicat. La fonction des syndicats est d'assurer la défense des intérêts professionnels, notamment des salariés, d'obtenir pour eux de meilleures conditions de travail et de rémunération. En 1982, les syndicats ouvriers s'assignent une double tâche : contester la société et négocier avec les pouvoirs publics et les employeurs privés. Ils ne peuvent se désintéresser de la politique économique et de l'orientation gouvernementale. Cela étant, l'aspect politique de leur action reste théoriquement très secondaire.

Le club n'est pas enfin un groupe de pression classique. Le groupe dit de « pression » est une organisation à base d'intérêts qui — directement ou non — tend à influencer ceux qui détiennent le pouvoir, à faire « pression » — comme son nom l'indique — sur les représentants de l'intérêt général (élus ou fonctionnaires) : d'où le nom, en anglais, de *pressure group*. Le club n'utilise que rarement la pression.

Comment alors définir ces « laboratoires d'idées » et du « citoyen » ? Le club n'est ni un lieu où se développent des processus politiques de types électoraux, ni une organisation revendicative de type professionnel ou économique, ni une organisation partisane ou militante, ni le succédané d'un parti. C'est par contre un corps intermédiaire non partisan ; un instrument de participation et de prise de conscience politique, un organe d'information et de formation civique, une structure d'accueil très souple où se développent des processus de dialogue et de pédagogie. Plus simplement, on peut le définir comme un groupe de citoyens — plus ou moins homogène — que l'avenir politique de la France intéresse et qui décident de se réunir entre eux pour en débattre dans un esprit d'ouverture et de tolérance. Les clubs sont des « sociétés à responsabilité limitée », parce qu'ils ne sauraient assumer l'ensemble des responsabilités politiques qui incombent normalement aux formations partisans. Surtout, ils ne sont pas soumis à la sanction du suffrage universel.

Tôt ou tard, les sociétés de pensée actuelles devront affronter le phénomène partisan. De cette rencontre dépendra l'avenir de ces cercles. Quatre scénarios sont théoriquement possibles : la création d'un parti des clubs ; l'effacement des clubs après l'expérience socialo-communiste ; la fusion des clubs avec les partis ; la coopération organisée du phénomène clubs et du phénomène partisan. Examinons rapidement ces quatre hypothèses et tâchons de prévoir celle qui a le plus de chance de s'accorder avec la réalité de la vie politique française.

1. — La création d'un Parti des Clubs ou la mise sur pied d'une Fédération de Clubs ne doit pas être totalement exclue. Il existe des précédents à gauche avec la Convention des Institutions républicaines, l'Union des Clubs pour le Renouveau de la Gauche (UCRG) ou l'Union des Groupes et Clubs socialistes (UCCS).

Les Comités d'Action républicaine pourraient par exemple s'entendre avec les clubs sectoriels, le mouvement « Solidarité et Liberté » animé par Charles Pasqua, sénateur RPR des Hauts-de-Seine, « Initiatives et Libertés », « Solidarité médicale » du P^r B. Debré ou « Défense et Epargne » de René Monory. La structure d'accueil de ce regroupement est déjà en place : la « Confédération pour une Nouvelle Opposition », plus connue sous son sigle CNO.

2. — L'effacement des clubs après la fin de l'expérience socialiste ou par étiolement des bonnes volontés est une hypothèse très plausible. Nombreux sont les cercles de réflexion qui se lasseront de réfléchir ou qui seront tentés d'entrer dans la vie politique active. Quant à l'« après-socialisme », il se situe — sauf dissolution de l'Assemblée ou événement imprévisible — à l'horizon 86 ou 88. D'ici là, les clubniens devront s'organiser pour durer ou s'effacer... S'ils renoncent, le phénomène club apparaîtra comme un phénomène conjoncturel et non structurel. Le club sera une « structure passagère » et non une « structure de passage » permanente destinée à éduquer et à former des citoyens pour l'action, c'est-à-dire à préparer leur adhésion à un parti politique.

3. — La fusion des clubs avec les partis est l'hypothèse la plus logique parce que la plus facile. Après la phase de la « réflexion », vient naturellement la « phase de l'action ». L'efficacité appartient aux formations partisans. Une fois le projet politique élaboré, il faut l'appliquer. En d'autres termes, la mise en œuvre d'un Programme appelle la conquête du pouvoir. Celle-ci incombe aux machines politiques puissantes, bien structurées et bien hiérarchisées. L'absorption des sociétés de pensée par les appareils partisans est souvent une question de temps, car les rapports de force entre les deux sont fondamentalement inégaux.

4. — La coopération organisée entre les partis et les clubs peut cependant se produire à condition que l'on distingue soigneusement la fonction des uns et des autres. Cette solution est de loin préférable aux trois précédentes. Elle est appliquée déjà au Parti socialiste et à l'UDF.

En effet, les statuts du PS prévoient non seulement l'existence des clubs qui — aux termes de l'article 25 — « participent à la vie du parti », mais

aussi des formules de coopération entre les deux structures. L'article 27 dispose expressément : « Des contrats d'association peuvent être passés entre une organisation locale du parti, après accord de la Fédération départementale, avec des groupements de réflexion, d'études ou de recherches hors du parti, lui-même. Des contrats d'association de ce même type peuvent être conclus sur le plan national avec des groupements spécialisés. » Entretiennent ainsi des relations étroites avec le PS des organisations comme : l'Office universitaire de Recherche socialiste (l'OURS), le Centre national d'Etude et de Promotion (CEDEP), le Centre d'Etudes, de Recherche et d'Education socialiste (CERES) ou les Clubs de l'Unité.

En fondant les clubs « Perspectives et Réalités », V. Giscard d'Estaing leur avait assigné deux missions : devenir des « boîtes à idées » et servir de « vivier politique ». Dix-huit ans plus tard, en 1982, le nouveau Président des Clubs, Jean-François Deniau définit ainsi leur rôle : « A l'intérieur de l'UDF, ils doivent être le chien de garde et le moteur d'une conception qui soit un idéal et un programme. Il s'agit de faire des clubs un mouvement politique à part entière qui ne soit pas seulement l'annexe intellectuelle du Parti républicain. En tant que composante de l'UDF, nous devons être au service de l'ensemble de l'UDF avec la double vocation de chien de garde de l'union et de moteur des propositions. » L'ancien président, Jean-Pierre Fourcade, et le nouveau siègent d'ailleurs au bureau politique de l'UDF. Enfants chéris de VGE, « Perspectives et Réalités » caressent une double ambition : faire exister davantage l'opposition dans le débat idéologique ; préparer les conditions d'un rassemblement libéral, radical et centriste où les clubs tenteraient de jouer un rôle catalyseur, analogue à celui de la Convention des institutions républicaines de F. Mitterrand naguère pour les socialistes (13).

De leur côté, les clubs du « Contrat social » du président E. Faure travaillent dans l'ombre pour reconstituer un centre gauche politique à la lisière de la majorité et de l'opposition. Objectif : servir de trait d'union ou de pont entre la droite de la gauche et la gauche de la droite.

Au fond, notre vie politique agitée démontre que les partis ont besoin des clubs et réciproquement. Le club peut avoir deux fonctions par rapport aux partis. D'une part, détaché de la « politique politicienne » et des soucis électoraux, il a le temps de réfléchir — dans ce cas, il se transforme en « laboratoire d'idées » et propose de grandes orientations au parti politique, engagé, lui, dans un combat au jour le jour. D'autre part, le club peut faire aussi un travail de pédagogie, disons infrapolitique, sur les personnes qui refusent l'action militante ou qui souhaitent avant d'être « encartées » se former et s'informer ; ici, il se transforme en « laboratoire du citoyen » ou en « structure de passage ».

(13) Ce n'est pas un hasard si VGE a assisté à la convention nationale de Versailles, les 13 et 14 novembre 1982, et s'il a choisi les clubs pour exposer ce qu'il appelle une « nouvelle méthode » de gouvernement.

Le passage à l'engagement électoral implique une formation politique : il n'y a pas de démocratie vivante sans démocrates, c'est-à-dire sans citoyens responsables. L'action politique dans un parti et l'action politique dans un club ne s'opposent pas, elles se complètent. Le premier donne le contact avec la base, le second éduque, forme et élabore des dossiers techniques pour les machines électorales. Cette répartition des rôles, cette division du travail entre le phénomène partisan et le phénomène non partisan doit être de préférence institutionnalisée dans les statuts des partis. Le PS et l'UDF ont ouvert la voie ; le RPR suivra-t-il ce bon exemple, les Clubs 89 devenant l'équivalent des clubs giscardiens ?

Les échéances électorales — municipales en mars 1983, régionales en 1984, législatives en 1986 — vont exercer un rôle déterminant sur les clubs. Certains ne résisteront pas à la tentation de l'action politique. Nombreux sans doute seront les clubmen qui brigueront un mandat de maire, de conseiller municipal ou régional, puis de député. Mais on est en droit de parier sur la survie de plusieurs laboratoires d'idées. Ces contre-pouvoirs intellectuels et culturels sauront se rappeler ce qui s'est passé dans les années 60...

L'ancien secrétaire de la SFIO aimait à dire, au temps de la Fédération de la Gauche, que les « Clubs Mitterrandistes » prenaient leur source entre Auteuil et Passy, mais ne dépassaient pas la porte d'Italie ! Cette ironie était mal placée et l'Histoire lui a donné tort. Guy Mollet se trompait. Ce sont en effet les clubs qui ont permis à F. Mitterrand de coloniser le PS, puis d'accéder à la présidence de la République le 10 mai 1981. En échange, le chef de l'Etat a récompensé ses amis les plus fidèles en leur confiant des postes de grande responsabilité : Ch. Hernu, fondateur du Club des Jacobins, est ministre de la défense ; Alain Savary, responsable du Club Démocratie et Socialisme, ministre de l'éducation nationale ; Pierre Bérégovoy, animateur de Socialisme moderne, ministre de la solidarité nationale. Ce n'est pas tout : Edith Cresson, Edwige Avice, Nicole Questiaux, Louis Le Penec, Louis Mexandeau, Georges Lemoine et Georges Fillioud venaient en droite ligne de la Convention des Institutions républicaines. Enfin, André Cellard et François Abadie appartenaient au bureau national de l'Atelier républicain, tandis que le président de l'Assemblée nationale, Louis Mermaz, dirigeait la Ligue pour le combat républicain (14).

Le pouvoir des clubs a conduit les clubmen à assumer le Pouvoir politique dans l'Etat. La V^e République tranche sur ses devancières. Elle a beaucoup de chance d'être qualifiée par les historiens de l'avenir : « République des clubs »...

(14) Il serait intéressant d'effectuer une recherche sur la composition des gouvernements de VGE et de F. Mitterrand pour comparer le poids respectif des clubs dans ces ministères d'une part, et de dresser un parallèle entre le rôle joué par « Perspectives et Réalités » entre 1965 et 1974 dans la conquête du Pouvoir et celui exercé par la Convention des Institutions républicaines de 1965 à 1981, d'autre part.

Tableau des principaux clubs politiques créés par l'opposition :

A) *Avant le 10 mai 1981*

— *Les clubs giscardiens*

« Perspectives et Réalités »,
17, boulevard Raspail, Paris 7^e.

Date de fondation : 1965.

Nombre : environ 300 et 30 000 cotisants.

La Fédération des Clubs est associée au Parti républicain et constitue une composante de l'UDF. J.-F. Deniau et J.-P. Fourcade, anciens ministres de VGE, assument respectivement la présidence et la présidence d'honneur.

— *Les clubs fauristes*

« Le Comité d'Etude pour un Nouveau Contrat social »,
17, boulevard Raspail, Paris, 7^e.

Fondateur : Edgar Faure.

Année de création : 1969. Ramifications en province.

Objectif : promouvoir des « majorités d'idées » sur les grands problèmes de la société française et dépasser le clivage « gauche/droite ».

— *Les clubs de la nouvelle droite : le GRECE*

« Groupement de Recherche et d'Etude pour la Civilisation européenne », fondé à Paris en 1968.

Membres éminents : A. de Benoist, P. Vial, G. Faye.

Objectif : Lutter contre les idéologies de gauche et « Gagner la guerre culturelle ». Un laboratoire d'idées.

— *Les clubs de l'Horloge*

Siège : 4, rue de Stockholm ; président : Yvan Blot.

Date de fondation : 1974. Environ 200 membres, avec une implantation assez forte à Lyon.

Originalité : une majorité d'anciens énarques et de hauts fonctionnaires.

Le club a contribué au débat sur la « nouvelle droite ». Laboratoire d'idées, il prépare l'« après-socialisme » et combat l'« égalitarisme » au nom de la « défense de la République ».

— *Le club de Grenelle*

Siège : 7, rue Bonaparte, Paris 6^e.

Créé en 1977, il a été dirigé par Daniel Levis, ancien collaborateur de J.-F. Deniau, qui a passé la main aujourd'hui à T. Aumonier.

Nombre : moins d'une centaine d'adhérents.

Originalité : il comprend autant de gaullistes que de membres de l'UDF.

— Les clubs « République et Démocratie »

Siège : 21, rue du Rocher, Paris 8^e.

Créés en 1978 par l'ancien secrétaire d'Etat aux PME, Pierre Prou-teau, ils regroupent près de 3 000 membres répartis dans 80 clubs.

— Les clubs d'intellectuels hostiles à l'idéologie socialiste et favorables au libéralisme

* le « Comité des Intellectuels pour l'Europe des Libertés » créé en 1978 et animé par M. Ravennes. Environ 1 500 adhérents. Le CIEL se veut « en » opposition, plutôt que « dans l'opposition ». Il mène une critique radicale du totalitarisme, tant de droite que de gauche ;

* les « Cercles universitaires » implantés dans les grandes villes à partir des années 1979-1980 ;
Président : Michel Prigent. Ils réunissent des enseignants de sensibilité gaulliste et giscardienne qui refusent d'appartenir à un parti. D'abord clubs de réflexion, ils n'écartent pas — *a priori* — l'action politique.

B) Après le 10 mai 1981

— Le « Club 89 »

Fondé par Michel Aurillac, ancien député RPR et Alain Juppé, collaborateur de J. Chirac.

Siège : 106, rue de l'Université, Paris 7^e.

Il revendique 1 300 adhérents à Paris, 49 clubs affiliés en province et 3 à l'étranger : Bruxelles, Londres et Abidjan. Une trentaine de commissions de travail élaborent des dossiers qui, le moment venu, pourront être utilisés par le leader du RPR, le maire de Paris. Spécificité : les clubs 89 entendent contribuer au renouveau idéologique et culturel de l'opposition face au marxisme et au socialisme, fût-il « à la française ». Fil directeur des réflexions politiques : « moins d'Etat pour un meilleur Etat, et plus de citoyenneté dans la cité ».

Autres clubs d'inspiration gaulliste plus modestes

* Le « Cercle Périclès »

Membres du bureau notamment : Y. Guéna, P. Billecoq, J. Charbonnel, P. Mazeaud. Né dans la discrétion, comprenant peu de membres, il réfléchit sur le rôle de l'Etat et le fonctionnement des Institutions.

* « Science et Société »

Club élitiste fondé par A. Devaquet, ex-secrétaire général du RPR, conseiller scientifique de J. Chirac.

Objectif : « renouer le dialogue entre le savant et le politique ».

Originalité : un *numerus clausus* fixé à 150 membres (80 aujourd'hui).

d'hui) ; les adhérents — « penseurs » et « décideurs » sont discrètement cooptés et placés sous la tutelle d'un « Comité scientifique » pour prévenir les dérives du type « nouvelle droite ». Le club entend transposer les modèles scientifiques à la société actuelle.

* « *Solidarité et Liberté* »

Organisation fondée par Ch. Pasqua, secrétaire RPR, collaborateur de J. Chirac et P. d'Ornano, sénateur UDF.

Siège : 63, boulevard des Batignoles, Paris 8^e.

Objectif : organiser des « contre-pouvoirs » et élaborer les éléments d'un programme futur de gouvernement. Les clubs mettent en place : un « Haut Conseil pour les Libertés » qui recevra les plaintes des citoyens et fournira des conseils juridiques, et un « observatoire économique et social » qui établira des pouvoirs publics dans ces domaines, un peu comme l'a fait la Commission Bloch-Lainé pour juger le septennat de VGE.

— *Clubs oppositionnels d'inspiration non gaulliste*

* « *Justice et République* »

Siège : 176, rue de Rivoli, Paris 1^{er}. Essentiellement composé de juristes (environ 50).

* « *Les clubs Horizon 86* »

Siège : 85, rue de Sèvres, Paris 6^e. Objectif : préparer les élections législatives de 1986.

* « *Le pacte d'action gouvernemental et libéral* » (PAGEL)

Siège : 4, rue des Erables, 78150 Rocquencourt.

* « *Présence centre gauche* », créée à l'initiative de Mme Brigitte Gros, sénateur gauche démocratique, soutenue par Alain Poher, président du Sénat.

* « *Avenir et Liberté* »

Siège : 18, avenue de la Marne, 92600 Asnières.

Association créée dès 1972 qui a pris son essor après le 10 mai. Président : Yves Paris.

* « *Le club Présence indépendante et libérale* »

Son directoire est composé de membres du CNIP.

* « *Le « CERCLES » ou le club des députés* »

Le Centre d'Etudes et de Recherches constitutionnelles, législatives et sociales a été fondé par deux députés RPR. Michel Noir et Philippe Séguin — et deux députés UDF — François d'Aubert et Charles Millon.

Objectif : dépasser le clivage RPR/UDF.

— *Un cas spécial : les CAR, c'est-à-dire les Comités d'Action républicaine, 34, rue de Liège, 75008 Paris.*

Organes d'action politique plus que Centres de Réflexion. On en dénombre plus de 40 en province qui regroupent 4 000 adhérents.

Fonctionnement des institutions et méfiance des citoyens aux Etats-Unis

MARIE-FRANCE TOINET*

De prime abord, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes aux yeux des Américains. Leurs institutions — politiques ou économiques —, sans être parfaites, sont parmi les meilleures et conviennent aux structures du pays. Ainsi 72 % des personnes interrogées dans un sondage Roper considèrent que le système politique est « fondamentalement bon » (*basically sound*) (1) ; le capitalisme est le système le plus adapté aux réalités nationales (79 % des personnes interrogées estiment que l'entreprise privée américaine est le système le plus adapté pour les pays industrialisés ; 9 % sont en désaccord et 12 % ne répondent pas) (2). Les Américains sont personnellement satisfaits de leur vie (83 % sont satisfaits et 17 % ne le sont pas « de la manière dont vont les choses dans leur vie personnelle ») (3). Bref, les Etats-Unis demeurent l'endroit privilégié où vivre (90 % d'accord, 8 % en désaccord) (4).

Pourtant, à cette satisfaction élevée et globale à l'égard du pays et de ses institutions ne correspond pas une même satisfaction à l'égard du fonctionnement de ces institutions et des détenteurs du pouvoir. Ce désenchantement se traduit notamment par une participation électorale très faible. Bien sûr, l'abstention électorale des Américains a toujours été forte, mais elle l'est de plus en plus depuis vingt ans (sauf en 1982, où il semble y avoir eu une légère remontée) alors que l'accès aux urnes a été largement facilité. L'une des explications traditionnelles de cet abstentionnisme impressionnant (près de la moitié des électeurs potentiels ne votent pas aux élections présidentielles ; plus l'élection est « locale », moins la participation est forte) repose sur l'appréciation du contentement-mécontentement des

* Chargée de Recherches à la FNSP, directeur de Recherches à Paris-I.

(1) Sondage Roper (février 1977), in *Public Opinion*, juin-juillet 1979, p. 29.

(2) Sondage de Civic Services, Inc. (mars 1981), in *Public Opinion*, octobre-novembre 1982, p. 21.

(3) Sondage Gallup (janvier 1981), in *Public Opinion*, juin-juillet 1981, p. 36.

(4) Roper Organization (novembre 1981), in *Public Opinion*, février-mars 1982, p. 26.

électeurs. Dès, en 1936, un observateur notait : « Dans un Etat où 50 % seulement des électeurs prennent part au vote, il apparaît clairement que les désirs de la majorité des individus sont satisfaits. Lorsque le pourcentage des votants s'élève jusqu'à dépasser 90 %, il est certain que les passions politiques sont à leur plus haut niveau et que la Constitution est menacée » (5). Quarante ans plus tard, dans un rapport à la Commission trilatérale, Samuel Huntington est sur la même ligne en écrivant : « Le fonctionnement effectif d'un système politique démocratique requiert généralement une certaine dose d'apathie et de non-engagement de certains individus et de certains groupes... Il y a aussi des limites potentielles souhaitables à l'extension indéfinie de la démocratie politique » (6). En 1982 encore, un autre politologue, Everett Carl Ladd, estime : « Nous avons une très longue expérience d'une faible participation. La thèse de la satisfaction — que les gens ne se rendent pas aux urnes parce qu'ils sont fondamentalement satisfaits — nous en dit plus que l'explication par le « grave mécontentement » » (7). Bref, en poussant le raisonnement à l'extrême, si les Noirs américains (qui sont un groupe particulièrement abstentionniste) ne votent pas, c'est parce qu'ils sont enchantés de leur sort et moins les citoyens participent au système politique, mieux celui-ci fonctionnera.

Pourtant, on note que la participation augmente avec le niveau de revenu ou d'éducation, qui sont liés (tableau 1). Comme l'écrit Walter Daen Burnham, l'un des meilleurs électoralistes américains : « En gros, la moitié

TABLEAU 1. — *Revenu, niveau d'éducation et participation électorale (aux élections présidentielles)*

Catégorie de revenus de la plus basse à la plus haute	Nombre d'années de scolarisation				
	1972	1972	1976	1980	
1	56	8 ans ou moins	54	44	43
2	59	9 à 11 ans	61	47	46
3	64	12 ans	72	59	59
4	67	Plus de 12 ans	81	74	73
5	72				

Sources : CPS de l'Université de Michigan (1972) et *Statistical Abstract* (chiffres supérieurs à la réalité car il s'agit de réponses à des sondages).

(5) F. G. WILSON, *The inactive electorate and social revolution*, *Southwestern Social Science Quarterly*, 1936, p. 76 (cité in S. M. LIPSET, *L'homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 240).

(6) S. P. HUNTINGTON, *The United States*, in M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WORTANUKI, *The Crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975, p. 114-115.

(7) E. C. LADD, *in Which way are the political winds flowing ?*, *Public Opinion*, août-septembre 1982, p. 6.

supérieure de la structure de classe américaine participe aux élections, la moitié inférieure s'abstient » (8). Qu'ils s'abstiennent (ou qu'ils participent d'ailleurs) on ne peut manquer d'être frappé par le sentiment d'impuissance qu'expriment les Américains. Dans un sondage de 1967, en pleine guerre du Vietnam, par exemple, MM. Verba et Nie montrent que 66 % des personnes interrogées étaient d'accord avec l'idée que, quel que soit le parti au pouvoir, cela ne ferait aucune différence sur le Vietnam et 22 % seulement étaient en désaccord (9). En février 1976, quatre personnes sur 10 interrogées par Patrick Caddell (Cambridge Survey Research) « estiment qu'il n'y a aucune différence quel que soit le vainqueur des élections » (10). À l'élection présidentielle de 1976, 61 % des personnes interrogées par l'Institut Yankelovich déclarent à la veille de l'élection n'éprouver que « peu d'enthousiasme pour l'un ou l'autre candidat » (11) et 65 % des partisans de Gerald Ford ne se déclaraient favorables à sa candidature qu'en raison de leurs doutes à l'égard de M. Carter (12). En 1980 enfin, la proportion d'électeurs accordant une note hautement favorable aux deux candidats principaux « était plus basse qu'elle l'avait jamais été durant les trois dernières décennies » (13). Election après élection, quel qu'en soit le type ou le moment, le scepticisme est grand. A preuve l'absence d'illusions de ceux-là mêmes qui vont voter et qui, interrogés à la sortie des bureaux de vote, estiment à 40 % que, quel que soit le résultat, les élections n'apporteront aucun changement réel (14).

Pourtant, les Américains demeurent attachés au processus électoral puisque à 77 % ils estiment que « le vote est encore le moyen le plus important dont disposent les Américains pour influencer le gouvernement » (15). Mais cette appréciation, en apparence positive, ne prend toute sa valeur que si l'on considère que dans le même temps une majorité de citoyens (58 % des abstentionnistes, mais encore 52 % des votants) a l'impression que « le pays a besoin d'un changement plus radical qu'il n'est possible de le réaliser par le bulletin de vote » (16). Car l'abstention est largement la traduction d'un regret quant au manque de choix politique qu'incarne le système partisan. On dit l'Amérique « consensuelle ». Pourtant les Américains sont beaucoup plus divisés politiquement qu'on a tendance à l'imaginer. Ce qui distingue l'ensemble de la nation de ses dirigeants, ce

(8) W. D. BURNHAM, Fighting the image war, *The New Republic*, 20 octobre 1976, p. 21.

(9) In S. VERBA et N. H. NIE, *Participation in America : political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, 1972, p. 108.

(10) In A pessimistic public, *Wall Street Journal*, 2 février 1976.

(11) In Turned off, not tuned in, *Time*, 11 octobre 1976, p. 39.

(12) In *Time*, 6 septembre 1976, p. 25.

(13) E. J. DIONNE (Jr.), Many are undecided as election nears, *New York Times*, 2 novembre 1980.

(14) Sondage CBS News, *New York Times* (34 000 votants, novembre 1978), cité par *Public Opinion*, janvier-février 1979, p. 24.

(15) D. M. ALPERN, The skeptical voter, *Newsweek*, 12 avril 1976, p. 32.

(16) R. RHEINHOLD, Poll links sense of powerlessness, not disillusionment, to low vote, *New York Times*, 16 novembre 1976.

n'est pas tant un niveau de politisation différent que l'unanimité cultivée par ceux-ci face aux divisions de celle-là.

Certes, des sondages récents montrent que les différences séparant les points de vue des membres des comités nationaux républicains et démocrates sont plus fortes que les différences séparant les points de vue de leurs électeurs réciproques sur des problèmes comme l'avortement ou les dépenses militaires (17). Mais il n'empêche que la vision de la société américaine et de son rôle dans le monde est éminemment semblable dans les programmes des deux grands partis, ceux-ci n'étant séparés que par des nuances et non par des divergences essentielles. La meilleure preuve en est que depuis une vingtaine d'années les cas où une majorité démocrate simple s'oppose à une majorité républicaine simple représentent moins de la moitié des votes du Congrès. Les Américains en sont parfaitement conscients qui, interrogés sur les différences qu'ils perçoivent entre Républicains et Démocrates quant à leur capacité à résoudre les grands problèmes de l'heure (inflation, politique étrangère, éducation, etc.), répondent à 49 % au moins de l'échantillon choisi parmi les électeurs inscrits (qui représentent environ 70 % de l'électorat potentiel) et jusqu'à 58 % ne constater « aucune différence réelle entre les deux partis ? » (18). Et MM. Verba et Nie, qui ont comparé les militants politiques (*activists*) et la population dans son

TABLEAU 2

« En ce qui concerne les personnes qui sont responsables de [lire chaque secteur], diriez-vous que vous éprouvez à leur égard une grande confiance, seulement un peu confiance ou guère confiance ? »

Une grande confiance (en pourcentage)

	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1966
Médecine	32	37	34	30	42	43	42	43	49	57	48	61	73
Défense	31	28	28	29	29	27	23	24	29	40	35	27	61
Informations télévisées	24	24	29	37	35	28	28	35	32	41	×	×	×
Maison Blanche	20	28	18	15	14	31	11	×	18	18	×	×	×
Eglises	20	22	22	20	34	29	24	32	32	36	30	27	41
Grandes entreprises	18	16	16	18	22	20	16	19	15	29	27	27	55
Presse écrite	14	16	19	23	23	18	20	26	25	30	18	18	29
Congrès	13	16	18	18	10	17	9	13	16	×	21	19	42
Syndicats	8	12	14	10	15	14	10	14	18	20	15	14	22

Sondages Harris.

(17) Cf. Examining elites, *Public Opinion*, octobre-novembre 1981, p. 29-33.

(18) Sondage *Time*, Yankelovich, White and Skelly (juin 1982), in *Public Opinion*, août-septembre 1982, p. 32.

ensemble, écrivent : « Nos données montrent que les *activists* (moins du tiers de l'électorat) sont moins au courant des sérieux problèmes d'aide sociale (*welfare*) que le reste de la population, moins concernés par la différence de revenu entre riches et pauvres, moins intéressés par l'intervention du gouvernement pour régler les problèmes de bien-être et moins préoccupés par l'égalité des chances pour les Américains » (19).

Ces différences se traduisent notamment par une perte de confiance pour les élites américaines. Depuis que de tels sondages ont été entrepris (1966), Louis Harris and Associates montrent (tableau 2) que la moyenne de confiance (personnes exprimant *a great deal of confidence*) pour ceux qui dirigent neuf secteurs importants de la société (Présidence, Congrès, Syndicats, Eglises, grandes entreprises, presse, armée, médecine, informations télévisées) est tombée de 43 % en 1966 à 20 % en 1982 (20). La confiance est encore moins forte qu'au même moment du mandat de M. Carter, ce qui n'est pas de très bon augure pour M. Reagan. La faveur qui a entouré M. Reagan au début de son mandat n'était pas un retournement de tendance : tout président en bénéficie dans les premiers mois de sa présidence pour la voir de plus en plus inexorablement s'effriter par la suite. Si l'on veut bien considérer le graphique 1, on constate que M. Reagan bénéficie plutôt moins que M. Carter — et que la plupart de ses prédécesseurs — de l'approbation de ses concitoyens et qu'il fait même l'objet d'une plus forte proportion de désapprobation que son prédécesseur (graphique 2) : peut-on parler d'une « cartérisation » de M. Reagan ?

Au total, cette méfiance croissante à l'égard des détenteurs des pouvoirs, anonymes ou connus, sympathiques (M. Reagan le reste) ou antipathiques, recouvre un scepticisme lui aussi en augmentation constante devant le fonctionnement des institutions comme on peut le constater dans les réponses aux investigations du Center for Political Studies de l'Université de Michigan reprises dans le graphique 3. Ainsi voit-on que 18 % seulement des personnes interrogées en 1958 étaient d'accord avec l'idée que « le gouvernement est dirigé par quelques grands intérêts pour leur propre bénéfice » et non « dans l'intérêt général » ; ce pourcentage est passé à 78 % en 1980 et il est peu probable qu'il ait beaucoup baissé en 1982, dont nous n'avons pas encore les résultats.

Le plus intéressant dans ces jugements est qu'ils semblent revêtir un aspect idéologique, voire de classe, que l'on a peu l'habitude de voir souligner aux Etats-Unis. D'après S. M. Lipset et W. Schneider en effet : « Il semble, selon les résultats de Michigan, que [...] les attitudes favorables au syndicat soient largement fonction du statut socio-économique : plus ce statut est élevé, plus la sympathie pour les syndicats tend à décliner. [...] Une division beaucoup plus frappante sépare les personnes interrogées suivant leur idéologie politique telle qu'elles l'ont elles-mêmes décrite. Les sentiments favorables aux entreprises deviennent de plus en plus nets

(19) S. VERBA et N. H. NIE, *op. cit.*, p. 298.

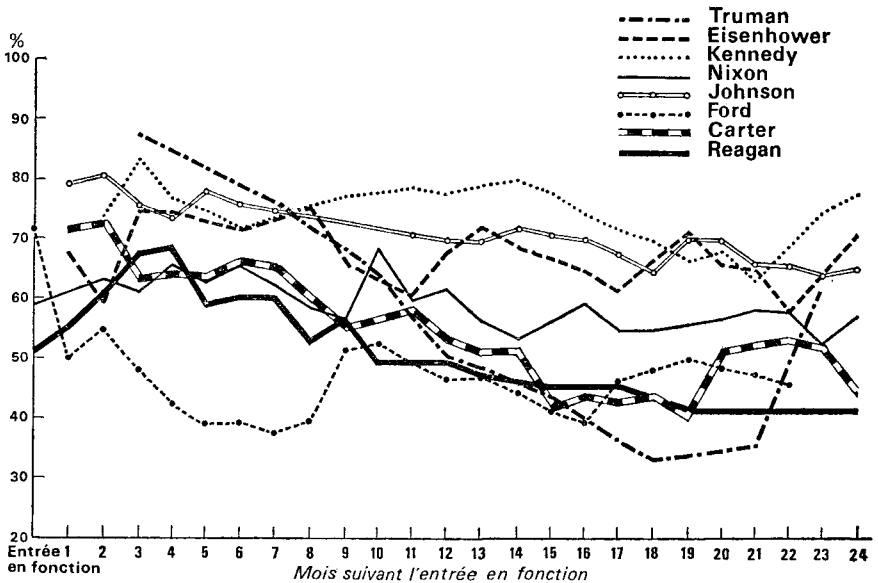
(20) ABC News, HARRIS SURVEY, *Public confidence in key institutions is down*, 25 novembre 1982.

suivant la position sur une échelle idéologique de gauche à droite » (21).

Au total, si les Américains gardent une grande foi en eux-mêmes et dans leur système, il est indubitable qu'ils déclarent un scepticisme croissant à l'égard du fonctionnement de leurs institutions, d'autant plus fort qu'ils sont plus « exclus » des bénéfices matériels ou intellectuels de la société américaine. Cette différence entre les perceptions du système et de son fonctionnement explique sans doute que les citoyens américains se soient contentés de se désintéresser des processus politiques et/ou de se soulever en protestations aussi brutales que brèves. Mais la conjugaison d'une grave récession économique et d'une crise politique voire, selon la formule de M. Carter en juillet 1979, d'une « crise de l'esprit américain » ne risque-t-elle pas de miner de façon inquiétante les fondements mêmes de la démocratie américaine ? L'absence d'alternative politique ne pourrait-elle pas provoquer l'arrivée au pouvoir d'un de ces démagogues qui existent aussi aux Etats-Unis mais qui, jusqu'ici, n'ont eu que des parcelles de pouvoir, jamais le pouvoir présidentiel ?

GRAPHIQUE 1. — Approbation du Président

Question : « Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont le Président... s'acquitte des fonctions qui lui incombent à la tête de l'Etat ? » (en pourcentage.)



Source : Sondages Gallup, d'après un graphique complété de *Public Opinion*, mars-avril 1978, p. 28-29.

(21) S. M. LIPSET et W. SCHNEIDER, *How's business ? What the public thinks*, *Public Opinion*, juillet-août 1978, p. 47.

	Truman (4/45)	Eisenhower (1/53)	Kennedy (1/61)	Johnson (11/63)	Nixon (1/69)	Ford (8/74)	Carter (1/77)	Reagan (1/81)
Entrée					59	71		51
en fonctions					61	50	71	55
Mois suivants	1	68		79	63	55	72	60
	2	59	73	80	61	48	63	67
	3	87	74	75	65	42	64	68
	4		74	73	63	39	63	59
	5		74	77	65	39	67	60
	6		61	75	65	37	66	60
	7	75	73	74	62	39	59	52
	8		75		58	51	54	56
	9		65		56	52	56	49
	10	63	77		68	57	57	49
	11		60	68	59	52	52	49
	12	50	68	77	61	47	50	47
	13		71	78	56	44	50	46
	14		68	79	71	41	40	46
	15	43	77		56	39	43	45
	16		64	73	59	46	42	45
	17		61	71	55	48	43	
	18	32	69	64	55	50	39	41
	19		71	66	70	48	50	
	20		65	67	69	51	51	
	21	35	64	62	65	45	52	
	22	48	57	65	57	51	51	
	23	60	63	74	63	43	41	
	24		69	76	64			

Source : Sondages Gallup.

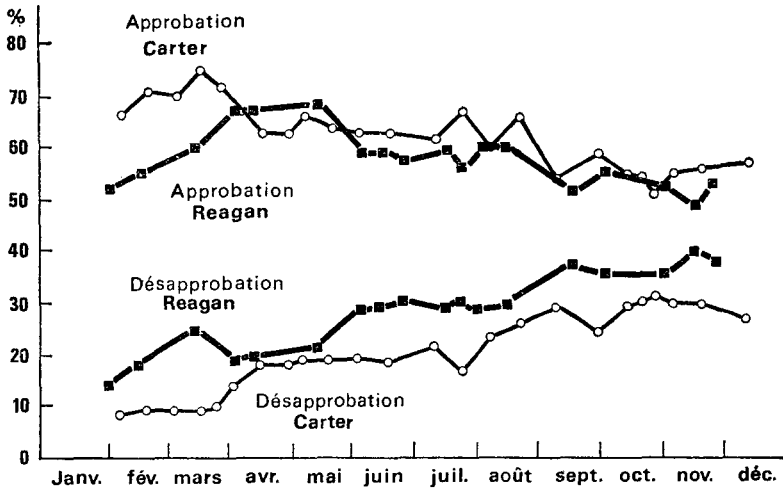
GRAPHIQUE 2. — Approbation-désapprobation pour MM. Carter et Reagan

	Approuve	Désapprouve	Sans opinion		Approuve	Désapprouve	Sans opinion
	%	%	%		%	%	%
	Carter				Reagan		
1977				1981			
4-7 févr.	66	8	26	31 jan.-2 fév.	51	13	36
18-21 fév.	71	9	20	13-16 fév.	55	18	27
4-7 mars	70	9	21	13-16 mars	60	24	16
18-21 mars	75	9	16	3-6 avril	67	18	15
25-28 mars	72	10	18	10-13 avril	67	19	14
1-4 avril	67	14	19	8-11 mai	68	21	11
15-18 avril	63	18	19	5-8 juin	59	28	13
29 avril-1 ^{er} mai	63	18	19	19-22 juin	59	29	12
6-9 mai	66	19	15	26-29 juin	58	30	12
20-23 mai	64	19	17	17-19 juil.	60	29	11
3-6 juin	63	19	18	24-27 juil.	56	30	14
17-20 juin	63	18	19	31 juil.-3 août	60	28	12
8-11 juil.	62	22	16	14-17 août	60	29	11
22-25 juil.	67	17	16	18-21 sept.	52	37	11
5-8 août	60	23	17	2-4 oct.	56	35	9
19-22 août	66	26	18	30 oct.-2 nov.	53	35	12
9-12 sept.	54	29	17	13-16 nov.	49	40	11
30 sept.-3 oct.	59	24	17	20-23 nov.	54	37	9
14-17 oct.	55	29	16				
21-24 oct.	54	30	16				
28-31 oct.	51	31	18				
4-7 nov.	55	30	15				
18-21 nov.	56	30	14				
9-12 déc.	57	27	16				

GRAPHIQUE 3. — Le fonctionnement gouvernemental

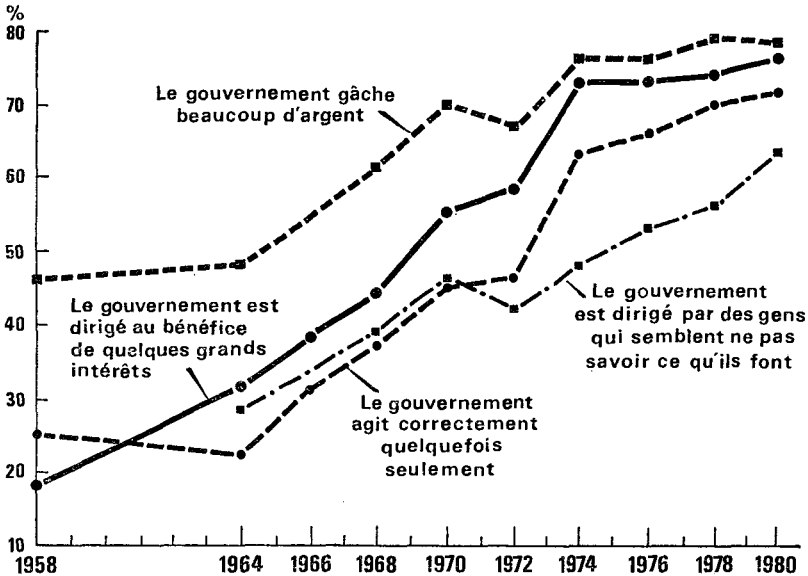
Questions : 1) Diriez-vous que le gouvernement est largement dirigé dans l'intérêt général ou au bénéfice de quelques grands intérêts ? 2) Pensez-vous qu'on peut faire confiance au gouvernement pour agir correctement : presque toujours, la plupart du temps ou quelquefois seulement ? 3) Croyez-vous que la plupart des dirigeants politiques sont des gens intelligents ou bien que la plupart d'entre eux ne semblent pas savoir ce qu'ils font ? 4) Pensez-vous que le gouvernement gâche beaucoup, pas mal ou peu de l'argent que nous lui versons en impôts ?

GRAPHIQUE 2. — Approbation-désapprobation pour MM. Carter et Reagan



Source : Sondages Gallup, d'après un graphique de *Public Opinion*, décembre 1981-janvier 1982, p. 22.

GRAPHIQUE 3. — Le fonctionnement gouvernemental



Source : Sondages du Center for Political Studies de l'Université de Michigan, d'après un graphique de *Public Opinion*, juin-juillet 1981, p. 34.

Pouvoirs-Biblio

DROITS DE L'HOMME

Jean-Marie BECET, Daniel COLARD, *Les Droits de l'Homme*, I. *Dimensions nationales et internationales*, Paris, Economica, 1982, 304 p. 95 F.

Laurent RICHER, *Les droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Economica, 1982, 408 p., 125 F.

GAUCHE

Hervé HAMON, Patrick ROTMAN, *La deuxième gauche*, Histoire intellectuelle et politique de la CFDT, Paris, Ramsay, coll. « L'Épreuve des Faits », 1982, 448 p., 73 F.

Intervention, n° 1, novembre-décembre 1982, n° 2, janvier-février 1983, Paris, 96 p., 50 F. Directeur : Jacques Julliard, rédacteur en chef : Patrick Viveret.

Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France*, Essai d'histoire critique, Paris, Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 1982, 512 p., 138 F.

GÉOPOLITIQUE

L'Etat du monde, Annuaire économique de géopolitique mondial, sous la dir. de François GÈZE, Alfredo VALLADÃO, Yves LACOSTE, Paris, Maspero, éd. 1982, 640 p., 68 F.

Géopolitique, Revue de l'Institut international de Géopolitique, trimestrielle, Présidente : Marie-France GARRAUD, Paris, janvier 1983, 96 p., 100 F.

SOCIOLOGIE POLITIQUE

Raymond BOUDON et François BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1982, 652 p.

Pierre BRÉCHON, Bernard DENNI, *Attitudes religieuses et politiques des catholiques pratiquants*, Enquête par questionnaire dans huit assemblées dominicales grenobloises, Banque de Données socio-politiques, Université des Sciences sociales de Grenoble, Institut d'Études politiques, Grenoble, 1983, 204 p. 50, F.

Janine MOSSOZ-LAVAU, Mariette SINEAU, *Enquête sur les femmes et la politique en France*, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », 1983, 280p., 90 F.

Chronique constitutionnelle française

(16 octobre 1982 - 15 janvier 1983)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

AMENDEMENT

— *Rapport d'information*. Le projet de loi sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat est le prolongement de la loi de décentralisation du 2-3-1982 ; à l'occasion de l'examen de celle-ci, M. Defferre avait reproché au Sénat d'avoir présenté un « contre-projet » (cette *Chronique*, n° 20, p. 187) ; cette fois, la Haute Assemblée a choisi la procédure, qu'elle qualifie « d'exceptionnelle », du rapport d'information de M. Girod (n° 106), pour présenter le bilan de sa contribution à un texte que le Gouvernement a finalement amputé d'une partie de ses dispositions.

BICAMÉRALISME

— *Bibliographie*. M. Pierre, Note sur la rationalisation de la navette parlementaire et l'équilibre des pouvoirs constitutionnels, *RDP*, 1982, 1675.

— *Bilan*. Du 21-9 au 21-12-1982 (la session ordinaire encadrée par les deux sessions extraordinaires), 5 CMP seulement ont abouti à l'adoption d'un texte conforme, alors que l'AN statuait définitivement à 17 reprises (notamment sur plusieurs lois ultérieurement censurées par le CC). Ces chiffres traduisent une aggravation du blocage du bicaméralisme par rapport à la précédente session (cette *Chronique*, n° 23, p. 168 : 7 textes conformes après CMP et 11 « derniers mots » de l'AN).

— *CMP : composition*. M. R. A. Vivien a rendu hommage le 18-12 (p. 8553) à l'attitude de la commission des finances qui admet les députés

de l'opposition aux CMP, et il a reconnu que « dans le passé l'ancienne majorité n'avait pas agi de même ». (V. cette *Chronique*, n° 7 et 19, p. 165 et 168.)

— *CMP : rôle*. Dans son allocution du 28-7, M. Poher avait déploré les constats d'échec prématurés des CMP et annoncé une révision du règlement (*ibid.*). Tel n'est pas le point de vue de M. Pierret (s). Le rapporteur de la commission des finances de l'AN, outre qu'il considère que le Sénat aurait mieux fait de se borner à repousser l'article d'équilibre plutôt que de se livrer à un « exercice un peu surréaliste » sur la 2^e partie de la loi de finances, estime que dès que la CMP constate l'impossibilité d'arriver à un accord, elle doit interrompre ses travaux : « Ce serait dévoyer à la fois la lettre et l'esprit de la Constitution que de discuter sur des points particuliers » (15-12, p. 8363). Le 21-12, M. Poher a réaffirmé la position sénatoriale en observant dans son allocution de clôture que, « au cours de l'examen de l'ensemble des articles d'un texte, des accords partiels peuvent se dégager sur tel ou tel article qui, lors de la nouvelle lecture en séance publique, sont parfois à la base d'un rapprochement des thèses en présence » (*BIR*, n° 276).

— *CMP et rôle du Gouvernement*. La 2^e loi de finances rectificative pour 1982 a donné lieu à une controverse constitutionnelle et au dépôt d'une exception d'irrecevabilité de M. Gantier (UDF) le 18-12 (p. 8553). Le Gouvernement avait en effet déposé un certain nombre d'amendements auprès de la CMP qui, selon les termes de l'art. 45, n'est saisie que des dispositions *restant en discussion* ; le rapporteur général de la commission des finances du Sénat ne voulait pas prendre ces amendements en considération, ce qui signifiait, selon son homologue de l'AN, que la CMP ne pouvait parvenir à un accord (p. 8555). L'initiative du Gouvernement constitue une innovation ; elle répond semble-t-il au souci de ne pas remettre en cause le compromis réalisé à la CMP mais d'intervenir en quelque sorte en amont, et d'éviter ainsi les réactions antérieurement constatées (cf. *supra* : sur le Conseil supérieur des Français de l'étranger, et B. Foucher, Le dernier mot à l'AN, *RDP*, 1981, 1221).

— *CMP et conformité*. Saisi de la 2^e loi de finances rectificative (v. ci-dessus) par les députés de l'opposition qui invoquaient notamment le fait que, siégeant à l'AN, la CMP aurait dû suivre la procédure prescrite par le règlement de celle-ci, et que les amendements présentés par le Gouvernement contrevenaient à la priorité que l'art. 39 de la Constitution réserve à l'AN, le CC (n° 82-155 DC du 30-12) a rejeté ces moyens. D'une part, *ni les violations alléguées du règlement de l'AN, ni les circonstances ayant provoqué l'échec de la CMP ne sont de nature à justifier une déclaration de non-conformité à la Constitution* ; d'autre part, l'art. 39 n'a pas été méconnu puisque après l'échec de la CMP les amendements incriminés ont été, en nouvelle lecture, soumis en priorité à l'AN.

CODE ÉLECTORAL

— *Éligibilité.* « Nul ne peut être élu conseiller municipal s'il n'est âgé de 18 ans révolus » : la loi 82-974 du 19-11 (p. 3487) tire les conséquences de l'abaissement de la majorité décidée par la loi du 5-7-1974, en modifiant l'art. L 228. Mais l'âge de 21 ans continue à être requis pour être élu *maire* (art. L. 122-4, alinéa 2 nouveau du Code des Communes).

— *Incompatibilités.* La loi précitée limite l'incompatibilité avec les fonctions de conseiller municipal aux fonctionnaires des corps actifs de police *appartenant au corps des commandants et officiers de paix, des inspecteurs de police et des commissaires de police* (art. L. 237, 2^e nouveau).

— *Inéligibilité.* La loi précitée restreint l'inéligibilité au conseil municipal de leur ressort des employés de préfecture, aux *directeurs et chefs de bureau de préfecture* et aux *secrétaires en chef de sous-préfecture* (art. L. 231, 7^o nouveau).

— *Liste électorale : Français de l'étranger.* La loi du 19-11 abroge les dispositions permettant l'inscription des Français établis hors de France dans toute commune de plus de 30 000 habitants (loi 77-805 du 19-7-1977 : cette *Chronique*, n^o 3, p. 189) et revient à la rédaction de l'art. L. 12 antérieure à la loi 72.1071 du 4-12-1972. Par une mesure *retroactive*, elle décide la radiation des électeurs inscrits en vertu des dispositions abrogées.

— *Vote par procuration.* La loi précitée limite à *deux* le nombre des procurations dont peut disposer chaque mandataire, celles des Français de l'étranger étant désormais ramenées au droit commun.

— V. *Collectivités territoriales. — Elections.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* L. Favoreu, *Décentralisation et Constitution*, RDP, 1982, p. 1259 ; F. Luchaire, *Les fondements constitutionnels de la décentralisation*, RDP, 1982, p. 1543 ; Y. Mény (sous la direction de), *Dix ans de régionalisation en Europe*, Cujas, 1982.

— *Adaptation de la décentralisation à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.* En application de l'art. 73 de la Constitution, un projet de loi portant *adaptation* de la loi du 2-3-1982 (cette *Chronique*, n^o 22, p. 175) aux DOM à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui avait suscité initialement une ample polémique (*ibid*, n^o 24, p. 183), a connu un dénouement brutal devant le cc. Le 2-12, celui-ci l'a frappé en

totalité de non-conformité (décision 82-147 DC, p. 3666), à la suite de la saisine *individuelle* du président du Sénat, événement exceptionnel, et *collective* de 105 députés et de 109 sénateurs de l'opposition. L'économie du texte se ramenait à la mise en place d'une assemblée unique (*le conseil général et régional*), élue au scrutin proportionnel dans une circonscription unique et exerçant les fonctions dévolues *respectivement*, en métropole, au conseil général et au conseil régional par la loi de décentralisation. V. Ch. Debbasch, Peut-on supprimer les départements d'outre-mer ?, *Le Figaro*, 24-11.

Faisant droit au requérants dans la défense de l'institution départementale, le juge a estimé que le principe de l'*assimilation*, posée à l'art. 73 de la Constitution, qui implique l'*identité* d'administration et de législation, fût-il adapté, ne pouvait être dénaturé, en cette circonstance : *Le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaire la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière » prévue par l'art. 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer.*

En l'espèce, l'assemblée unique, contrairement au conseil général des départements métropolitains, *n'assure pas la représentation des composantes territoriales des départements* (les cantons), ce qui lui confère une *nature différente* par rapport à ces derniers. Autrement dit, l'adaptation législative, introduite en 1958, s'analyse en une clause d'*évolution* et non de négation, du statut des DOM. En bonne logique, tempérer un principe n'équivaut point à le nier. Il s'ensuit que, pour le juge, en agissant de la sorte, *le législateur a méconnu la règle de droit qui définit sa compétence.* V. F. Luchaire, Questions de principe, *Le Monde*, 16-12.

En outre, on relèvera que le CC a traité par prétériorité, un moyen original soulevé par les sénateurs, selon lequel la disparition du conseil général serait contraire à un principe fondamental, posé... par la fameuse loi du 15-2-1872 (*loi Treveneuc*) et destiné à assurer la continuité de la République.

Sous cet aspect, le Gouvernement a été contraint à nouveau (cette *Chronique*, n° 21, p. 192) de déposer un second texte qui, aux côtés du département, préservé dans son identité, érige la région en *collectivité territoriale*, en s'inspirant du précédent corse (cette *Chronique*, n° 22, p. 177). La loi 82-1171 du 31-12 (p. 13) en rend compte, sans que, toutefois, le CC ait été appelé à se prononcer sur sa régularité, par suite de l'accord réalisé en CMP.

Il n'est pas certain, à la réflexion, que le raisonnement par voie d'*analogie* emporte la pleine conviction, en raison de différences de situation dans l'insularité : région mono- et bidépartementale, d'une part ; contrainte ou latitude du législateur, surtout, d'autre part. Sans conteste, le principe constitutionnel de l'*assimilation* opère une *césure* juridique entre les DOM et la Corse. On ajoutera que ledit principe implique, à l'évidence, une

référence qui, du point de vue géographique, se situe exclusivement en métropole. En un mot, l'assimilation ne peut qu'emprunter un *sens unique*. Or, en l'état actuel des textes, la région métropolitaine demeure, dans l'attente du recours au pouvoir de suffrage, un *établissement public* (art. 60 de la loi du 2-3-1982). Dans ces conditions, on ne saurait donc prétendre convertir en semblable, ce qui précisément ressortit au néant. Ainsi, la loi du 31-12-1982 innove-t-elle en autorisant l'assimilation à rebours. Faut-il en conclure, pour parodier une célèbre expression d'Edouard Herriot, que la métropole aurait accepté d'être colonisée par l'outre-mer ?

Au-delà de ces réflexions, la nouvelle région insulaire est calquée sur celle de Corse, tant en ce qui concerne son organisation (cette *Chronique*, n° 22, p. 177) que ses compétences (*ibid.*, n° 23, p. 170). Toutefois, une précision et une innovation s'imposent à l'attention.

La région est certes associée au pouvoir normatif d'Etat, *proprio motu* ou à la demande du Premier ministre, en matière de modification ou d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires. Mais, afin d'éviter tout risque de mise en tutelle du département par la région, et donc le contournement de la décision précitée, M. Emmanuelli, secrétaire d'Etat aux DOM-TOM, n'avait-il parlé d'une *victoire à la Phyrus à l'AN* ? (p. 8311), l'art 8 de la loi précise, à toutes fins utiles, que ce pouvoir consultatif ne concerne que la *seule* région. Par ailleurs, la région peut être saisie, au titre du *treaty-making power*, de tous projets d'accord concernant la coopération régionale en matière économique, technique, culturelle, de sécurité civile, notamment entre la République française et les Etats de la mer Caraïbe, ou de l'océan Indien ou voisins de la Guyane (art. 9). Cette disposition avait été, du reste, supprimée par le Sénat, en première lecture, le 21-12 (p. 7171), motif pris de ce que le pouvoir de négociation et de ratification des engagements internationaux appartient au chef de l'Etat (art. 52 et 53 de la Constitution). Il n'est pas douteux que sur ce point un rapprochement s'esquisse avec le statut des TOM, pour lesquels traditionnellement, le pouvoir central peut limiter ses engagements, conformément à la théorie de la *clause territoriale*. V. P. Lampué, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, 4^e éd., 1969, p. 107.

Par la suite, un décret 83-17 du 13-1 (p. 388) organise l'élection des membres des conseils régionaux fixée au 20-2.

— *Organisation particulière de Paris, Marseille et Lyon*. Le cc (n° 82.149 DC du 28-12) n'a pas suivi les députés et sénateurs qui considéraient que l'institution des conseils d'arrondissement et de maires d'arrondissement était contraire aux principes de libre administration des communes et d'unité communale : l'art. 72 ne fait pas obstacle à ces mesures, et aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes.

La loi n° 82-1169 a donc été promulguée le 31-12 (p. 3) en même temps que la loi n° 82-1170 portant modification du code électoral en ce qui concerne l'élection des membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux.

paux de Lyon et Marseille (p. 12). Le conseil d'arrondissement, composé des conseillers municipaux et de conseillers d'arrondissement élus sur les mêmes listes dans le cadre de cette circonscription (ou de groupes d'arrondissements à Marseille), est présidé par un maire élu en son sein parmi les conseillers municipaux ; il dispose de compétences consultatives, gère un certain nombre d'équipements, participe à l'attribution des logements, etc. Il dispose d'une dotation globale de fonctionnement.

— *Répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.* En application de l'art. 1^{er} de la loi du 2-3-1982, la loi 83-8 du 7-1 (p. 215) amorce le processus du transfert d'attributions du centre vers la périphérie.

Le mouvement qui vise certains domaines (urbanisme, logement, formation professionnelle, aide sociale, etc.) ne peut autoriser cependant l'une des collectivités locales à établir ou exercer une tutelle sur une autre d'entre elles (art. 2). En outre, il s'accompagne d'un transfert des ressources (art. 5), sous la forme d'impôts d'Etat et l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (DGD) (art. 95).

COMMISSIONS

— *Commissions de contrôle.* Le Sénat manifeste une prédilection pour la formule : après la commission sur la sécurité publique (cette *Chronique*, n° 29, p. 179), la Haute Assemblée a institué, sur la proposition des groupes de l'opposition, une commission sur les établissements chargés d'accueillir les personnes âgées (*S*, 17-12, p. 7073).

Dans son allocution de clôture, le 21-12, le président du Sénat a évoqué les difficultés rencontrées par la commission sur la sécurité publique. Le rapport de M. Tomasini (*RPR*, n° 85) indique en effet que le ministre du budget n'a pas communiqué les documents qui lui étaient demandés et, surtout, que le préfet de police s'est opposé à ce que le rapporteur procède à des investigations à la section des renseignements généraux dite « groupes d'études et de réflexion », en dépit des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place que lui attribue la loi du 19-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 165).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Notes : L. Hamon sous 30/31-10-1982, *D*, 1982, p. 557 ; F. Luchaire, 16/20-4-1982, *ibid.*, p. 489.

Erratum : Il fallait lire Th. Renoux (cette *Chronique*, n° 23, p. 172).

— *Condition de l'institution et des membres.* Les décisions rendues en matière de quota féminin (18-11) et l'adaptation de la décentralisation aux DOM (2-12) ont suscité des réactions *ex abrupto* (cette *Chronique*,

n° 23, p. 172), sans provoquer néanmoins en retour la réplique de ses membres, comme naguère (cette *Chronique*, n° 21, p. 185).

Au premier cas, par-delà l'usage du pouvoir d'évocation (*infra*) et la déception contenue de Mme Roudy, ministre des droits de la femme (*Le Monde*, 24-11), *il y a eu... mauvaise volonté et interprétation misogyne de la Constitution*, selon Mme Gisèle Halimi (*Le Matin*, 22-10) Il est vrai qu'à ce jour, sans qu'un lien de causalité puisse être établi, aucune femme n'a été appelée à y siéger. La Cour suprême des Etats-Unis, faut-il le rappeler, à titre de comparaison, ne devait accueillir Mme O'Connor qu'en 1981 (*Le Monde*, 9-7-1981). La polémique pourrait provoquer utilement, à la faveur du prochain renouvellement, la fin du privilège de masculinité (V. A. Brouillet, *Trois femmes au Conseil ? Le Monde*, 23-11).

Au second cas, le président de l'AN, M. Mermaz, a mis en cause le cc, au cours d'un séjour aux Antilles, en prétendant qu'il avait statué *au-delà de ses prérogatives*, en substituant, en partie, son appréciation à celle du Parlement (*Le Monde*, 17-12), dans la meilleure tradition du *gouvernement des juges*, selon l'expression de M. Marcilhacy (*ibid.*, 16-12). Ce qui devait provoquer en retour une réplique de M. Goguel (Sur des attaques peu convenables, *ibid.*, 29-12).

Entre-temps, la polémique rebondissait à la faveur de l'examen du second texte d'adaptation de la décentralisation. M. Suchod (s), rapporteur à l'AN, s'érigait en censeur de la Haute Instance, nonobstant la force de *vérité légale* qui s'attache à sa démarche (art. 62 de la Constitution), dont la décision... *paraît reposer sur un fondement juridique incertain, sur un raisonnement erroné et sur une inexacte appréciation de la situation de droit et de fait* (p. 8310). Et de s'exclamer : *C'est le lieu de manifester ici ... une véritable inquiétude générale devant l'évolution du CC dont je dois reconnaître que la jurisprudence devient imprévisible* (p. 8311). Cette charge devait entraîner une suspension de séance, à la demande du groupe UDF, comme la semaine précédente à l'occasion de l'intervention de M. Moutousamy (app. c) qui n'avait pas hésité à stigmatiser la décision du cc en ces termes : *véritable coup de poignard colonialiste porté à la démocratie pour pérenniser la domination de la droite d'outre-mer* (p. 7990).

Parallèlement, des spéculations sur la venue de M. Giscard d'Estaing au cc, à l'occasion de l'examen du texte sur l'assemblée unique dans les DOM, ont relancé le problème de la condition de ses membres de droit (cette *Chronique*, n° 18 et 23, p. 178 et 179).

Sous ce rapport, dans la perspective tracée le 18-9 à *Antenne 2* (*ibid.*, n° 24, p. 180), celui-ci a affirmé à Obernai, le 19-11 : *Si des textes mettent en cause les institutions de la République, et notamment celles qui concernent son unité, j'irai siéger au CC. Je suivrai la règle du Conseil qui impose l'obligation de réserve et je m'abstiendrai de toute déclaration publique sur le contenu de ses délibérations* (*Le Monde*, 12-11).

De l'échange de vues qui s'en est suivi, dont le caractère désintéressé a pu être suspecté, à preuve la querelle entre MM. Duverger (Dedans ou dehors, *Le Monde*, 23-11) et Massenet (Mort ou vif, *Le Quotidien*, 29-11),

il ressort qu'aucune solution ne s'impose, en dehors de la conscience de l'intéressé (v. J. Robert, Comment n'être plus qu'un « sage » ?, *Le Monde*, 23-11, Ch. Debbasch : Valéry Giscard d'Estaing et le cc, *Le Figaro*, 1^{er}-12).

Ainsi que nous l'avons précédemment analysé (cette *Chronique*, n° 18, p. 178), le membre de droit et à vie est soumis, en principe, au régime de droit commun. Ce qui signifie, en clair, que le Conseil ne saurait l'exclure de ses travaux. Tout au plus, dès lors qu'il y siègerait, son président pourrait le rappeler à l'obligation de réserve et lui demander, à ce titre, de renoncer à exercer un poste de responsabilité *nationale* au sein d'une formation politique. M. Giscard d'Estaing est entré au bureau politique de l'UDF (*ibid.*, n° 22, p. 179) et a participé à son Congrès, à Pontoise, le 28-11 (*Le Monde*, 30-11). C'est en ce sens qu'il convient de situer la réponse du Premier ministre aux questions écrites de M. Caillavet (CD), selon laquelle il importe au seul CC d'apprécier la portée de l'obligation de réserve de ses membres (S, 1983, p. 7).

Pour en revenir au cas d'espèce, l'ancien chef de l'Etat, après s'être rendu au Conseil afin de s'entretenir de ses travaux avec M. Frey, le 29-11, s'envolait pour Singapour (*Le Matin*, 30-11). D'un cœur léger ? On peut raisonnablement penser qu'il avait reçu, à cette occasion, tout apaisement s'agissant de la décision d'annulation à venir.

Au demeurant, lors de l'examen du second texte portant adaptation de la décentralisation, M. Suchod, au mépris, assurément, de la courtoisie, se fera l'écho, à l'AN, des *assurances* que celui-ci aurait reçues (p. 8310).

— Voir *Collectivités*.

— *Décisions*

82-127 L, 10-11, p. 3393. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

82-128 L, 18-11, p. 3476. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

82-129 L, 26-11, p. 3607. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

82-144 DC, 22-10, p. 3210. Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel. V. *Libertés publiques*.

82-145 DC, 10-11, p. 3393. Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail. V. *Libertés publiques*.

82-146 DC, 18-11, p. 3475 et 3499. Loi modifiant le Code électoral et le Code des Communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales. V. *Code électoral. Elections*.

82-147 DC, 2-12, p. 3666. Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion. V. *Collectivités territoriales*.

82-148 DC, 14-12, p. 3750. Loi relative à la composition des conseils d'administration, des organismes du régime général de sécurité sociale. V. *Libertés publiques*.

82-149 DC, 28-12, p. 3914. Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. V. *Collectivités territoriales*.

82-150 DC, 30-12, p. 3043. Loi d'orientation des transports intérieurs. V. *Loi*.

82-151 DC, 12-1, p. 306. Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. V. *Elections*.

82-152 DC, 14-1, p. 353. Loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité sociale. V. prochaine *Chronique*.

82-153 DC, 14-1, p. 354. Loi relative au statut général des fonctionnaires. V. prochaine *Chronique*.

82-154 DC, 29-12, p. 3987. Loi de finances pour 1983. V. *Loi et Loi de finances*.

82-155 DC, 30-12, p. 4034. Loi de finances rectificative pour 1982. V. *Loi*.

— *Procédure*. Divers aspects méritent à nouveau attention (cette *Chronique*, n° 21, p. 185). S'agissant, tout d'abord, de la saisine, on mentionnera que de façon *exceptionnelle*, le président du Sénat, concomitamment aux parlementaires, a déféré au Conseil la loi portant adaptation de la décentralisation aux DOM (décision du 2-12). En l'occurrence, il s'agit de la 4^e saisine opérée sur le fondement de l'art. 61, al. 2 de la Constitution et de la première depuis la révision constitutionnelle de 1974. La dernière remonte en effet au 27-12-1973 (taxation d'office de certains contribuables, *Rec.*, p. 25). Toutefois, comme à l'accoutumée, le président de la seconde chambre s'est mobilisé, avec succès, du reste, pour la défense de la liberté, collective en l'espèce. V. F. Luchaire : *Le CC*, 1980, p. 116 et *GD*, p. 376.

L'appréciation, ensuite, du *quota féminin*, en matière d'élections municipales (décision du 18-11, p. 3475) qui ressortit, pour l'essentiel, au *pouvoir d'évocation* a détourné le CC du droit commun procédural respecté jusqu'alors, qui interdit à une juridiction de statuer *ultra petita* (*GD*, p. 94 et 204).

Quant à la nature *juridictionnelle* du CC, dont on soubgne volontiers, rue de Montpensier, qu'elle n'intéresse guère que les professeurs de droit (le prêtre ne vit-il pas de l'autel ?), elle ne saurait laisser indifférent, pour autant, l'analyste. A ce propos, le renouvellement partiel de la Haute Instance pourrait être mis à profit pour favoriser la publicité *minimale*, concernant le nom du rapporteur ainsi que ceux des membres présents, à l'image du contentieux électoral. Le processus d'unification des contentieux *subjectif* et *objectif* qui en résulterait ne pourrait qu'être bénéfique à l'institution.

On relèvera enfin que le CC, par suite de l'empêchement de son président, s'est réuni, de manière tout à fait exceptionnelle, le seul précédent remon-

tant à 1967, selon M. Luchaire (*Le CC*, p. 78), sur la convocation de son doyen d'âge, M. Monnerville, les 14, 29 et 30-12, en application de l'art. 13 de l'ordonnance 58-1067 du 7-11-1958.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Conseil de l'Europe, *Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques*, Colloque de Fribourg (Suisse), 13/15-10. 1982 ; L. Favoreu, *L'application directe de l'effet indirect des normes constitutionnelles*, Congrès int. de Droit comparé, Caracas, 1982.

ÉLECTIONS

— *Elections municipales.* La loi 82-974 du 19-11 (p. 3487) modifie profondément le système en vigueur depuis la loi du 27-6-1964. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers municipaux, dont l'effectif est modifié, ne sont plus élus au scrutin majoritaire mais selon un système mixte qui conserve les deux tours :

Au 1^{er} tour, la liste qui a recueilli la majorité absolue obtient un nombre de sièges égal à la moitié de celui des sièges à pourvoir, arrondi le cas échéant à l'entier supérieur s'il y a plus de 4 sièges, sinon à l'entier inférieur ; les sièges restant sont ensuite répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle (plus forte moyenne) pourvu qu'elles aient obtenu 5 % des suffrages exprimés.

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, il y a un 2^e tour entre les listes ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour, avec possibilité de fusion entre celles qui en ont recueilli au moins 5 % ; celle qui arrive en tête obtient la moitié des sièges et le reste est réparti comme précédemment. V. *Code électoral*.

— *Principe d'égalité - sexe.* Le recours des députés de l'opposition contre la loi relative à l'élection des conseillers municipaux contestait le double mode de calcul de la moitié des sièges, arrondi à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de 4 sièges à pourvoir, et à l'entier inférieur lorsqu'il y en a moins. Il lui était reproché de porter atteinte au principe d'égalité dans le but de favoriser la majorité dans certains arrondissements parisiens (AN, 20-10, p. 6022). La décision 82.146 DC du 18-11 rappelle, selon une jurisprudence constante, que ledit principe « exige seulement que la même règle soit appliquée à chaque fois que le nombre de sièges à répartir est le même ».

En revanche, le CC a soulevé d'office l'institution d'un quota par l'art. 4 (les listes de candidats ne peuvent comporter plus de 75 % de personnes du même sexe) qu'il a confronté à l'art. 3 de la Constitution et à l'art. 6 de la Déclaration de 1789 : « La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éli-

gibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité... Ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles. » La règle posée a donc été déclarée *contraire* à la Constitution.

La décision du 18-11 a provoqué de vives réactions des milieux féministes ; Mme Halimi, député (ap. s), a annoncé que le mouvement *Choisir* allait saisir la Cour européenne des droits de... l'homme (*Le Monde*, 24-11), tandis que Mme Roudy, ministre des droits de la femme, a vu dans le raisonnement du cc « les paradoxes du juridisme » (*ibid.*). Pour réduire des inégalités résultant des mœurs, peut-on introduire dans la loi des discriminations permanentes ? Le débat doctrinal, qui n'est pas prêt de s'éteindre, ne recoupe pas le clivage majorité-opposition, car l'AN avait adopté en première lecture le 20-11-1979 le projet de loi « en vue de favoriser la participation des femmes aux élections municipales » qui contenait un tel quota, à l'unanimité moins trois voix. V. G. Vedel, *Les 20 % de femmes et la Constitution* (*Le Monde*, 3-2-1979).

— *Principe d'égalité : mode de scrutin Nouvelle-Calédonie.* La loi modifiant certaines dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie étendait la représentation proportionnelle à l'ensemble des communes du premier de ces deux territoires ; les députés de l'opposition y ont vu la généralisation d'une mesure dérogatoire au droit commun. Pour le cc, (n° 82-151 DC du 12-1-1983) l'art. 74 autorise le législateur à prévoir pour un TOM des règles distinctes, d'autant qu'une seule commune était antérieurement exceptée de ce mode de scrutin.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Autorisation de ratification.* Dans ses réponses à M. Cousté (RPR), le ministre de la coopération (AN, Q, p. 4359 et 4911) se montre fidèle au député de l'opposition de naguère qui, en 1973, à la faveur du débat sur la convention européenne des droits de l'homme, avait demandé que le Gouvernement communiquât au Parlement, non seulement le traité, mais aussi les documents annexes et le texte des réserves. Dans le cas contraire, opine le ministre, *on compromet le contrôle de constitutionnalité, on ne respecte pas les dispositions de l'art 53 de la Constitution qui n'établit aucune distinction entre le traité et les réserves, on dénature l'autorisation législative.*

GOVERNEMENT

— *Erratum* : L'intitulé de cette rubrique a été omis en tête de la p. 176 de la *Chronique* n° 23.

— *Cabinet ministériel.* En réponse à une question écrite de M. Charles (RPR), le Premier ministre indique que, par une circulaire du 25-5-1981, leur effectif est limité à 8 personnes pour les ministres, 5 pour les ministres délégués et 2 pour les secrétaires d'Etat. Sont toutefois admis, en surnombre, des collaborateurs chargés du secrétariat particulier et un attaché parlementaire. Le cabinet de Matignon, en raison de sa spécificité, échappe à ce contingentement. Il comprend 87 personnes dont 31 chargées de tâches de secrétariat (AN, Q, p. 1410). En bonne logique, un complément d'effectif peut intervenir en tant que de besoin, au-delà, bien entendu, des collaborateurs officiels.

— *Composition.* Un troisième remaniement du gouvernement Mauroy (cette *Chronique*, n° 24, p. 184) est intervenu avec la démission (présentée ou sollicitée ?) de M. Jean-Pierre Cot, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, après que le Premier ministre, dont on relèvera au passage le rôle inusité, lui eut offert l'ambassade de Madrid (*Le Monde*, 9 et 10-12). Parallèlement à la complexité de l'articulation institutionnelle, on subodorait, en la matière, un différend entre les *idéalistes* et les *réalistes* (cette *Chronique*, n° 20 et 23, p. 194 et 193). Au surplus, un ministre peut-il aller sur les brisées du domaine réservé, sans y être encouragé ? La mission de M. Cot était, à tout bien considérer, celle de l'impossible. Son départ devait entraîner l'irritation du chef de l'Etat : *La politique de la France se situe entre Alceste et Philinte* (*Le Monde*, 15-12), et, de manière plus inattendue, du point de vue de la solidarité gouvernementale, l'adhésion de M. Rocard : *Je comprends les raisons du ministre de la coopération* (*ibid.*, 10-12). A la réflexion, le Gouvernement serait-il désormais perméable aux sensibilités des courants socialistes, à défaut de celles des partis qu'il ignore ?

M. Jean-Pierre Cot a été remplacé, dans la mesure où son poste était devenu vacant selon la formule du porte-parole de l'Elysée (*Le Monde*, 10-12), un journaliste ironisera sur le sort d'un ministre *porté disparu* (*Le Quotidien*, 13-12), par M. Christian Nucci, ancien haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 23, p. 187), selon un décret du 8-12 (p. 3702). Dans le même mouvement, M. Daniel Benoist, député socialiste (Nièvre, 1^{re}), était nommé secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales, chargé des personnes âgées, dont l'intérim était assuré par Mme Georgina Dufoix (cette *Chronique*, n° 24, p. 184).

— *Programme de travail.* Pour la 4^e fois (cette *Chronique*, n° 24, p. 185), M. Mauroy a présenté au conseil des ministres, le 12-1 (*Le Matin*, 13-1), le programme de travail du Gouvernement pour le semestre à venir. Ce dernier veillera, entre autres, à *prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des quatre priorités définies par le Président de la République pour l'année 1983 : la jeunesse, la famille, la solidarité, l'entreprise. J'attends du Gouvernement qu'il se mobilise pour ces objectifs*, avait déclaré, en substance, celui-ci, le 31-12 (*Le Monde*, 2/3-1). La réaction aura été immédiate. Le régime présidentialiste donne ainsi la mesure de son efficacité.

— *Rappel à l'ordre d'un membre du Gouvernement.* A l'occasion du débat au Sénat de la première loi portant adaptation de la décentralisation aux DOM, un vif échange de propos entre le rapporteur, M. Virapoullé (UCDP), et le secrétaire d'Etat aux DOM-TOM, M. Emmanvelli, le 26-10, a contraint, de manière tout à fait inusitée, le président de séance, M. Taittinger, à rappeler à l'ordre celui-ci : *Monsieur le Secrétaire d'Etat, vous manquez non seulement aux usages, mais à la tradition parlementaire. Je suis désolé d'avoir à vous le faire remarquer !* (p. 4775). Dans des conditions comparables, ce représentant du Gouvernement fera l'objet, le 21-12 (p. 7182), d'une attaque *ad hominem*, lors de l'examen du second texte, par M. Jozeau-Marigné (UEI), président de la commission des lois : *Je n'ai pas confiance dans vos réponses. Vous n'êtes pas qualifié, vous moins que quiconque, pour donner des interprétations et pour parler de vos succès législatifs. Je vous le dis tout net !* V. *Opposition.*

— *Suppléance d'un membre du Gouvernement.* A la faveur d'une question écrite par M. Cousté (RPR), M. Labarrère indique que, depuis le début de la législature, il a assumé au Palais Bourbon 12 suppléances, dont 6 partiellement. Ces remplacements ont été généralement motivés, soit par le déplacement à l'étranger du ministre concerné, soit par sa présence au Sénat (AN, Q, p. 87).

V. *Président de la République, Responsabilité du Gouvernement.*

GROUPES

— *Le « triangle ».* Les relations entre le Gouvernement, le PS et le groupe socialiste (cette *Chronique*, n° 23, p. 188) ont connu des moments difficiles à la suite de la décision prise le 20-10 par le bureau exécutif du PS de supprimer le « crédit d'impôt » qui devait remplacer l'avoir fiscal et, surtout, d'exclure les généraux factieux du bénéfice de la révision de carrière prévue par la loi sur les événements d'Afrique du Nord (*Le Monde*, 22-10), bien que cette dernière mesure eût été présentée par le Gouvernement comme un « engagement » de M. Mitterrand. La décision du bureau exécutif s'impose statutairement au groupe et M. Jospin, premier secrétaire du PS, a déposé avec M. Joxe, président du groupe et au nom de celui-ci, un amendement en ce sens qui a été adopté le 21 (v. *Ordre du jour*), mais 17 députés ont voté contre (c'est-à-dire pour le texte du Gouvernement), et un s'est abstenu (AN, p. 6152). A la suite de ce vote, M. Joxe a écrit aux indisciplinés en leur rappelant l'art. 3 des statuts et en leur demandant de lui adresser leur rectification de vote (*Le Quotidien*, 29-10).

Cet affrontement posait non seulement le problème des rapports entre le groupe et le parti mais aussi celui des relations entre les socialistes et le gouvernement du Président. « On n'est pas l'élu de mille adhérents de sa section » affirmait ainsi M. Gouzes, rapporteur du projet, qui avait voté

contre l'amendement Jospin (*Le Matin*, 26-10), tandis que le premier secrétaire du ps, confronté à ses allégeances contradictoires, indiquait que son nom figurait en tête des signataires de ce texte par suite d'une « erreur de transmission » (*ibid.*, 28-10). Sur le débat de principe, v. B. Pons, La Constitution violée, *Le Figaro*, 29-10 ; *contra* : R. Barrillon, Une rude affaire, *Le Monde*, 27-10, et G. Carcassonne, Se refuser « godillots », *ibid.*, 28-10 ; et la question de M. Geng visant l'art. 27 (AN, Q, p. 28).

Au Sénat, en revanche, le groupe socialiste rétablit le texte du Gouvernement.

V. *Partis politiques, Président de la République, Responsabilité du Gouvernement.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité.* Pour la troisième fois depuis le début de la législature (cette *Chronique*, nos 21 et 22, p. 190 et 186), l'AN a été saisie d'une demande de levée de l'immunité d'un député socialiste, M. Pinard ; conformément aux conclusions de la commission *ad hoc*, elle l'a rejetée et, à cette occasion, M. Forni, président de la commission des lois, a précisé qu'un « consensus » s'était dégagé à la commission chargée de la réforme du règlement pour mettre obstacle au *détournement de procédure* qu'entraîne la publicité entourant de telles demandes (AN, 8-12, p. 8119). S'il apparaît légitime de dissuader les demandes abusives et vexatoires, il serait cependant fâcheux que la réforme de la procédure aboutisse à une quasi-clandestinité qui ne permettrait aucun contrôle de l'opinion sur l'exercice d'une protection qui, rappelons-le, n'a pas été instituée au bénéfice du parlementaire mais de son *mandat*.

Le Sénat a également refusé la levée de l'immunité de M. Jean Bernard-Mousseaux (R) le 15-12 (p. 6909).

IRRECEVABILITÉS

— *Rôle du président de la commission des finances.* M. Gantier (UDF) ayant invoqué l'art. 42 de l'ordonnance du 2-1-1959 contre un amendement gouvernemental relatif à la désignation des adjoints d'enseignement, M. Goux s'est interrogé sur l'applicabilité de cette disposition à une initiative du Gouvernement ; il a d'autre part précisé qu'en l'absence de texte formel, le principe de la *séparation des pouvoirs* « fait obstacle à ce que le pouvoir législatif se fasse, par un moyen de procédure, le juge de la régularité juridique des initiatives du pouvoir exécutif. Il appartient au Parlement d'adopter ou de refuser les propositions du Gouvernement, il n'appartient pas au président de la commission des finances de statuer, hors les cas de recevabilité financière des amendements d'initiative parlementaire,

sur la constitutionnalité des initiatives gouvernementales » (15-12, p. 8409). L'amendement fut finalement repoussé. Saisi de la loi de finances à ce propos, le CC a écarté le moyen sans se prononcer sur le fond : dès lors que l'amendement incriminé n'a pas été adopté, « les auteurs de la saisine ne sauraient utilement contester la position ainsi prise par le président de l'Assemblée », à qui il revient de se prononcer (cc, 82-154 DC du 29-12).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Chevallier, Le statut de la communication audiovisuelle, *AJDA*, 1982, p. 555 ; J. Lebullenger, Le nouveau régime du séjour des étrangers en France, *RA*, 1982, p. 259 ; Ces étrangers qui sont aussi la France, *Projet*, numéro spécial, janvier-février, p. 4 et s.

— *Droit d'asile.* A l'issue d'une communication de M. Badinter au conseil des ministres du 10-11 (*Le Matin*, 11-11), le Gouvernement, en écho à une préoccupation présidentielle (cette *Chronique*, n° 24, p. 186), a défini les principes qu'il entend appliquer en la matière. *La politique d'extradition de la France ne saurait remettre en cause le droit d'asile... Ce droit appartient à la tradition républicaine et démocratique de notre pays... Le Gouvernement continuera de refuser l'extradition des personnes bénéficiant de l'asile politique en France.* En conséquence, toute demande susceptible de présenter un caractère politique sera appréciée au regard de 5 critères : 1) *La nature du système politique et judiciaire de l'Etat demandeur* ; 2) *Le caractère politique de l'infraction poursuivie* ; 3) *Le mobile politique de l'extradition* ; 4) *L'aggravation de la situation de la personne extradée* et 5) *L'incompatibilité de l'extradition avec les devoirs humanitaires de la France* (Lettre de Matignon, 22-11).

— *Droit de grève.* Par une décision du 22-10 (82-144 DC, p. 3210), le CC a frappé de non-conformité l'art. 8 de la loi relative au développement des institutions représentatives du personnel (deuxième loi Auroux), interdisant toute action en justice, à l'encontre de salariés, de représentants du personnel ou d'organisations syndicales, en réparation de dommages causés par un conflit collectif du travail, en dehors de faits découlant d'une infraction pénale ou manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical. V. J. J. Dupeyroux, Le CC et le droit de grève, *Le Monde*, 3-11.

S'appuyant sur les termes de l'art. 1382 du Code civil, le juge relève que *le droit français ne comporte, en aucune matière, de régime soustrayant à toute réparation les dommages résultant de fautes civiles imputables à des personnes physiques ou morales de droit privé.* En conséquence, l'art. incriminé établit une *discrimination manifeste* entre personnes victimes de dommages, lesquelles au demeurant peuvent être des salariés ou des repré-

sentants du personnel ou d'organisations syndicales, et méconnaît le principe de *l'égalité devant la loi et devant les charges publiques*. On relèvera au passage que le CC traite, pour la première fois, de façon *identique* les deux notions considérées, jusqu'à présent, dans la relation du principe et du corollaire (GD, p. 336).

Au surplus, et de façon topique, le juge adresse au législateur, conformément à une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 11, p. 196), une *directive de comportement*. Certes, celui-là peut être animé du souci d'assurer l'exercice effectif du droit de grève et du droit syndical, en présence d'actions en justice abusives. Toutefois, il ne saurait être dispensé d'*aménagement d'un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence*.

D'autre part, la *continuité* du service public de la radiodiffusion et de la télévision, conformément à la décision du CC rendue le 25-7-1979 (cette *Chronique*, n° 11, p. 196), implique l'existence d'un *service minimum* en cas de cessation concertée du travail (*ibid.*, n° 23, p. 181). Le décret 82-1168 du 29-12 (p. 4032) répond à une impérative exigence, qui, contre toute attente, sera occultée le 25-11 (*Le Monde*, 27-11), lors de la grève à la télévision et plus encore à *Radio-France* dont le service, sur décision de son PDG, devait être momentanément interrompu pour la première fois (*Le Matin*, 27-11). Comble du sophisme, l'argument de vide juridique, dans l'attente du décret d'application, a été avancé en cette circonstance ! Est-il expédient de rappeler l'existence d'un principe supra-constitutionnel, consubstantiel à l'Etat, celui de la *continuité de la vie nationale*, dégagé par le CC, le 30-12-1979 (cette *Chronique*, n° 13, p. 201) ? Ironie du sort, le lendemain de la publication dudit décret, le chef de l'Etat fera le pied de grue... à Soustons.

— *Informatique et liberté*. Dans le même moment où les ministres de la justice de la Communauté repoussaient à Luxembourg (*Le Monde*, 22-10) le projet de M. Mitterrand de création d'une cour européenne pénale compétente en matière de terrorisme et d'extradition (cette *Chronique*, n° 24, p. 187), la CNIL accordait son aval, le 30-11 (*Le Monde*, 2-12), au projet de fichier VAT (*violence, attentat, terrorisme*) (cette même *Chronique*), tout en l'assortissant d'une réserve, afin d'éviter la dérive allemande : *y figureront exclusivement... les personnes qui sont connues pour leurs activités terroristes ou le soutien à ces activités ou celles qui sont en relation directe et non fortuite avec ces dernières*. Le fichier ne sera connecté ni à un fichier public français, ni à un fichier étranger. La CNIL se reconnaît, par ailleurs, un droit de contrôle inopiné de façon à *prévenir tout détournement de finalité*.

Enfin, le décret 82-738 du 24-8-1982 (p. 2655) a prévu la création d'un conseil supérieur provisoire des universités (CSPU) chargé de gérer les carrières des enseignants, dont les trois quarts des membres seraient désignés par voie de tirage au sort (résurgence athénienne ?) (art. 4). L'opération devait être ajournée, dans un premier temps, la CNIL s'avisant qu'elle n'avait pas été amenée... à formuler son avis sur le fichier idoine (arrêté du 2-11, p. 3315). V. *Le Monde*, 19-11.

— *Droits sociaux.* La troisième loi Auroux relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail a été reconnue conforme à la Constitution (décision 82-145 DC). Au prix d'une simplification, le CC rétorque aux sénateurs, qui contestaient l'extension de la répression pénale aux stipulations dérogatoires à une convention collective, qu'*aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'ériger en infractions le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même.* Somme toute, ici comme ailleurs, l'accessoire suit le principal, assurant l'*exacte application* du principe de l'égalité devant la loi, par suppression d'un *privilège pénal.*

Dans le même ordre de préoccupation, le CC a refusé de donner suite à la requête de sénateurs dirigée contre le texte de la loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale (décision 82-148 DC). Concernant la composition de ces derniers, la disposition réservant l'éligibilité aux candidats présentés par les organisations syndicales nationales représentatives des salariés (art. L. 132-2 du Code du Travail) ne viole pas le principe d'égalité dès lors que *les élections prévues pour la désignation de représentants des assurés sociaux ne se rapportent ni à l'exercice de droits politiques ni à la désignation de juges.* Il s'agit, tout au plus, d'élections relatives à des caisses qui assurent la *gestion d'un service public*, pour lequel le législateur détermine les *principes fondamentaux* (art. 34 de la Constitution).

Quant à l'établissement des listes électorales par le maire, avec l'assistance des employeurs et des organismes de sécurité sociale, il n'affecte pas le droit au respect de la vie privée invoqué par la saisine. En refusant de l'incorporer à la *constitution sociale*, le CC estime tout d'abord que *la publicité des listes électorales existe en toutes matières* et qu'ensuite si certains renseignements couverts par la règle du secret peuvent être communiqués à cet effet, *le secret continue à s'imposer au regard du public.*

— *Liberté d'association.* Pour la troisième fois depuis le 10 mai 1981 (cette *Chronique*, n° 24, p. 188), le conseil des ministres du 5-1 (*Le Monde*, 7-1) a prononcé la dissolution d'un groupement de fait. En l'occurrence, le *Front de Libération nationale de la Corse* (FLNC) (décret du 5-1, p. 256).

— *Liberté de communication.* La Haute Autorité qui prend, notamment du point de vue normatif, des *décisions*, terme jusque-là réservé aux actes du chef de l'Etat accomplis sur la base de l'art. 16 de la Constitution (v. par ex. : p. 3184), a été amenée à se prononcer, en application des art. 13 et 14 de la loi du 29-7-1982, sur recours de M. Jacques Chirac, maire de Paris, à propos d'une séquence du journal télévisé de TF1, le 10-10 (*Le Matin*, 16-10), relative à la maison de cure de Cachan. *La Haute Autorité*, répond Mme Cotta, le 26-10 (*Le Monde*, 28-10), *trouve regrettable que le reportage diffusé... n'ait pas été accompagné du point de vue des organismes municipaux mis en cause. Le directeur du bureau d'aide sociale de Paris n'est intervenu, en effet, sur les antennes que le lendemain de l'émission.* Outre la méconnaissance du prin-

cipe constitutionnel des droits de la défense (cette *Chronique*, n° 1, p. 218), la présidence relève un manquement à la déontologie, dès lors que *le journaliste auteur du reportage n'aurait dû en aucun cas être choisi comme arbitre du débat du 11-10 auquel ont participé le fonctionnaire municipal et le représentant du secrétaire d'Etat aux personnes âgées (ibid.)*. En conséquence, la Haute Autorité a fait part de ses observations au président de TFL. En revanche, elle a considéré que *le pluralisme de l'information avait été respecté, de même que l'équilibre des temps réservés à l'expression des deux thèses en présence* à propos des informations du journal *Libération* sur les bureaux d'études de la ville de Paris (*ibid.*).

L'intersyndicale des journalistes de l'audiovisuel devait condamner cette prise de position (*Le Monde*, 29-10) redoutant, selon la formule de la présidente (*ibid.*, 3-11), la soumission à des *recommandations déontologiques qui pourraient s'inspirer du code en pratique à l'AFP*. Lesdits journalistes rappellent, à toutes fins utiles, qu'ils relèvent, comme tous les journalistes, du reste, de la *seule* convention collective de leur profession (art. 71 et 93 de la loi du 29-7-1982), la Haute Autorité pouvant, tout au plus, exercer une fonction de conciliation dans un conflit les opposant à leur direction (art. 18). S'il n'est pas douteux que ladite Haute Autorité n'exerce donc pas *stricto sensu* le pouvoir hiérarchique à l'égard de ces derniers, on ne saurait prétendre, pour autant, qu'elle en est totalement évincée. Son pouvoir de sauvegarde du service public lié à celui de recommandation aux responsables de chaînes amenuisent la distance. Bref, on s'achemine vers la recherche d'un point d'équilibre. V. Y. Agnès, Excès de zèle, *Le Monde*, 6-11 et La tribune libre de la Haute Autorité, *ibid.*, 11-11.

Pour le surplus, la Haute Autorité a été saisie, à de multiples reprises, par de simples particuliers, à l'opposé du cc, on le sait (*Le Matin*, 10-11 et 6-1) ; des partis, tel le PCF dénonçant l'absence d'objectivité des médias à propos d'événements liés aux pays socialistes (*Le Monde*, 22-12 et 6-1) et des parlementaires, à l'instar de M. Taittinger, vice-président du Sénat, accusant TFL, coproductrice d'un film, de concurrence déloyale à l'égard d'un autre (*ibid.*, 23-11).

LOI

— *Bibliographie*. P. Lavigne, Comment la loi est mal écrite, *D*, 1982, p. 299.

— *Conformité : loi d'orientation des transports*. Saisi par les députés qui considéraient que l'art. 30 méconnaissait le droit de propriété et la *liberté d'entreprendre* (cette *Chronique*, n° 21, p. 192), le cc a jugé que les autorisations d'exploiter des services de transports « ne sauraient être assimilées à des biens objets pour leurs titulaires d'un droit de propriété et comme tels garantis en cas d'expropriation pour utilité publique » ; une indemnité compensatoire étant d'autre part prévue, le cc a rejeté (n° 82-150 DC, 30-12).

— *Initiative*. Le rapport de M. Alphandéry (UDF) sur les crédits du ministre chargé des relations avec le Parlement (AN, n° 1165, annexe n° 33) précise que le pourcentage des *propositions* dans le total des lois est passé de 23,3 % sous la 5^e législature et 15,6 % sous la 6^e, à 6,8 % depuis le début de la 7^e. Les chiffres en valeur absolue qu'il mentionne ne correspondent pas, cependant, aux statistiques publiées par le BAN.

— *Validation et non-rétroactivité* (cette *Chronique*, n° 15, p. 173). Aux députés qui contestaient la validation, prononcée par la loi de finances rectificative, d'une délibération de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie (impôt sur le revenu), le CC a rappelé que *le législateur peut toujours déroger à une loi* ; il pouvait donc statuer directement sur les matières qui, en vertu de la loi n° 76-1221 du 26-12-1972 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie, faisaient l'objet de la délibération validée. Toutefois, le CC concède aux requérants que cette validation « ne saurait avoir pour effet de soustraire aux principes de non-rétroactivité les dispositions de ladite délibération édictant des sanctions... il appartiendra aux autorités chargées de l'application de la présente loi de veiller à ce qu'aucune amende ne soit prononcée sur le fondement de la validation législative en raison de faits antérieurs à la date de mise en vigueur de la loi » (CC, n° 82-154 DC du 30-12).

LOI DE FINANCES

— *Annulation de crédits*. L'annulation de 22 milliards d'autorisations de programme et de 7 milliards de crédits de paiement par arrêté du ministre du budget a suscité des réactions (v. *Responsabilité du Gouvernement*) ; M. Mebaignerie (UDF) a rappelé le 27-10 qu'il n'y avait pas de précédents à cette mesure, le Fonds d'Action conjoncturelle intéressant des sommes beaucoup plus faibles, de surcroît individualisées dans chaque budget au moment de la présentation de la loi de finances. Le Premier ministre s'est borné à indiquer que l'arrêté d'annulation était régulier puisqu'il se fonde sur l'art. 13 de l'ordonnance du 2-1-1959 (AN, p. 6346).

— *Conformité*. Saisi par les députés de la loi de finances pour 1983 et de la loi de finances rectificative, le CC a rejeté la plupart des moyens invoqués (v. *Bicaméralisme, Irrecevabilités, Loi*), mais il a sanctionné la présence de *cavaliers budgétaires* dans ces deux textes (CC, n° 82-154 DC et 82-155 DC).

V. Opposition.

MAJORITÉ

— *Discipline*. Douze députés socialistes, pour la plupart élus de régions viticoles, n'ont pas voté l'art. 27 du projet portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale qui établit une taxe sur les alcools et les tabacs,

mais cinq d'entre eux ont rectifié leur vote (*Le Monde*, 21-10) ; le groupe communiste n'a pas pris part au scrutin, mais sur l'ensemble, il a voté pour, tandis que cinq socialistes ne prenaient pas part au vote (AN, 19-10, p. 6010). V. *Groupes, Partis, Responsabilité du Gouvernement*.

— *Rôle du Premier ministre*, M. P. Mauroy a reçu à dîner, le 21-12, MM. Georges Marchais, secrétaire général du PCF, Fiterman, ministre d'Etat, et Lajoinie, président du groupe à l'AN, dans le cadre de la préparation des élections municipales. Sur la préoccupation du Premier ministre de préserver l'unité de sa majorité, *Le Monde*, 24-12.

OPPOSITION

— *Les droits de l'opposition*. Comme l'an passé (cette *Chronique*, n° 21, p. 199) le rapport consacré par M. Alphandéry aux crédits du ministre chargé des relations avec le Parlement (AN, n° 1165, annexe n° 33) dresse un rapide bilan. A noter qu'en séance le président de la commission des finances a déploré qu'il ne soit pas resté dans son rôle de rapporteur (16-11, p. 7262) : sur ce point, v. cette *Chronique*, n° 20, p. 191.

— *Incidents*. L'attitude des membres du Gouvernement a été mise en cause à plusieurs reprises, notamment dans des rappels au règlement de MM. Labbé (RPR) le 2-11 (p. 6545) et Foyer (RPR) le 25-11, qui estime que M. Emmanuelli a « manqué au droit et à la correction » en se permettant d'interpeller un député (p. 7687). V. aussi l'incident entre M. Labbé et le ministre des droits de la femme, qui provoqua un rappel au règlement de M. Joxe demandant que la conférence des présidents en soit saisie (6-12, p. 7991). V. *Gouvernement*.

— *Protestation du Gouvernement contre les propos d'un député*. Cette procédure insolite a été adoptée par le ministre chargé des relations avec le Parlement le 20-10, à la suite d'une intervention de M. de Lipkowski (RPR) qui avait mis en cause une journaliste de *TF1* la nuit précédente (p. 6050).

V. Bicaméralisme.

ORDRE DU JOUR

— *Loi d'orientation des transports*. M. Fiterman s'est déclaré préoccupé le 22-10 par la décision du Sénat de renvoyer à une date postérieure au 9-11 prévu, la discussion du projet, en raison du délai jugé nécessaire par la commission compétente pour procéder à son examen (*Le Monde*, 23-10) ; c'est le 13-12 qui a finalement été retenu.

— *Réhabilitation des généraux factieux.* Les vicissitudes du projet visant pudiquement le « règlement de certaines conséquences des événements d'Afrique du Nord » se sont traduites, d'un point de vue procédural, par une série de modifications de l'ordre du jour : v. le rappel au règlement de M. Charles (RPR) le 14-10 (« c'est la troisième fois qu'est modifié l'ordre du jour », p. 5977) ; puis, le 21-10, par une demande de suspension de séance présentée par M. Joxe le matin, suivie d'une modification de l'ordre du jour et de l'inscription du projet en 3^e séance (p. 6090). V. *Groupes, Responsabilité du Gouvernement.*

PARLEMENT

— *Délégations parlementaires.* L'AN et le Sénat ont désigné en octobre leurs représentants (8 députés et 6 sénateurs) à la *Délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle*, instituée par la loi 82-652 du 29-7-1982, qui prend la succession de la délégation parlementaire pour la radio-diffusion télévision française de la loi du 7-8-1974. Le dernier rapport de celle-ci présente le bilan de ses activités depuis sa création (AN, n° 1196).

— *Les deux délégations parlementaires pour la planification* prévues par la loi 82-653 du 29-7-1982 ont également été constituées en octobre ; M. Goux, président de la commission des finances, a été élu à la présidence de celle de l'AN ; celle du Sénat a établi son règlement intérieur le 9-12 (BAN, n° 54 et BIR, n° 274).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* Deux députés ont été distingués : MM. Hauteœur auprès du ministre des relations extérieures (d. du 19-10, p. 3164) et Gatel, rattachement rare à ce jour (cette *Chronique*, n° 20, 1981, p. 192) au secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale chargé des immigrés (d. du 26-11, p. 3605).

PARTIS POLITIQUES

— *Le parti majoritaire.* En dépit de l'effort de coordination tenté par le séminaire de Maisons-Laffitte (cette *Chronique*, n° 23, p. 188), les difficultés de M. Mauroy avec le ps ont rebondi, après l'affaire des généraux factieux (v. *Groupes*), sur le terrain de la politique économique. M. Laignel, membre du secrétariat du ps, exprimant « la sensibilité d'un grand nombre de militants », a en effet affirmé que le Gouvernement « se trompe de route » car « nous n'avons pas été élus pour faire la politique du patronat » (*Le Matin*, 6-11).

Le recours à l'art. 49, 3^o le 23-11 a mis un terme à l'escalade, d'autant que le chef de l'Etat est lui-même intervenu pour soutenir son Premier ministre.

V. *Premier ministre, Président de la République, Responsabilité du Gouvernement.*

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégalisation.* Le CC a procédé, selon une jurisprudence classique, au déclassement de textes de forme législative.

A propos du Centre Georges-Pompidou qui constitue à *lui seul une catégorie d'établissements publics* (décision 82-127 L du 10-11) complétant la liste où figurent déjà la RATP, l'ORTF, le CFPC (Centre de Formation des Personnels communaux) (*GD*, p. 143) et les agences de bassin (cette *Chronique*, n^o 23, p. 189), l'art. 4, al. 2 de la loi du 3-1-1975 a valeur réglementaire dès lors qu'il s'analyse en une modalité de mise en œuvre d'un principe d'organisation dudit centre. Au même titre, se rangent divers articles du code des douanes (82-129 L, 26-11).

A l'opposé, le CC a confirmé la valeur législative de l'art. L. 74 du Code du Service national (rédaction de la loi du 19-7-1970) relatif à l'accomplissement, dans des conditions exceptionnelles, du service national par des appelés dans la gendarmerie, dont les missions n'entrent pas dans celles dudit service. En conséquence, cette disposition touche aux *principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale*, au sens de l'art. 34 de la Constitution.

PREMIER MINISTRE

— *Condition.* Dans un entretien à TF1, le 16-11 (*Le Quotidien*, 17-11), M. Pierre Mauroy paraît cantonner sa responsabilité au seul chef de l'Etat (cette *Chronique*, n^o 22, p. 195) : il a déclaré, concernant sa présence à l'Hôtel Matignon : *J'espère y rester autant que le voudra le Président de la République.*

Sous cet aspect, on peut opiner raisonnablement que celui-là a reçu de celui-ci l'assurance de mener la politique de rigueur à propos de laquelle il s'est engagé personnellement (*ibid.*, n^o 23, p. 191). Cette mise en perspective ramène à sa juste proportion la déclaration du Premier ministre sur le chemin de la Réunion, le 8-12 (*Le Monde*, 11-12) : *Maintenant, nous sommes en ligne jusqu'à la fin de 1983, sauf accident, avec la même équipe.* Toute autre interprétation méconnaîtrait, à l'évidence, la règle d'or de la V^e République, selon laquelle à la disponibilité du chef de l'Etat correspond la précarité de son premier collaborateur (cette *Chronique*, n^o 20, p. 192). Pour sa part, M. Mitterrand devait le confirmer, avec

équanimité, le 5-1 (*Le Monde*, 7-1) à l'occasion de la présentation des vœux : *c'est le vœu légitime de tout Premier ministre et particulièrement de celui-ci... J'ai toujours travaillé sur la durée, je préfère la durée.*

De façon topique, le Président avait apporté, au préalable, son soutien à la politique économique de ce dernier annoncée le 4-11 (*ibid.*, 6-11), selon l'orientation qu'il avait lui-même fixée plus tôt à Figeac. Cette politique avait suscité une certaine insatisfaction au sein du ps. A preuve l'appréciation dépourvue d'aménité de M. Laignel : *A force de faire plaisir à nos adversaires, nous désespérons nos amis (ibid., 7/8-11).* A cet égard, M. Mitterrand a affirmé à Marseille, le 8-11 : *La déclaration de Pierre Mauroy a été brouillée par un tintamarre. Elle méritait un meilleur sort... Notre politique a pris la bonne direction (Le Matin, 10-11).*

Cependant, le Premier ministre ne devait pas, pour autant, échapper à sa fonction de sacrifice, en s'exposant à la vindicte des sidérurgistes à Denain, le 26-11 (*ibid.*, 27-11).

V. *Gouvernement, Partis politiques, Président de la République, Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Ch. Debbasch, Président de la République et Premier ministre dans le système politique de la V^e République. Duel ou duo ?, *RDP*, 1982, 1175.

— *Condition.* Le 4^e bulletin de santé du Président de la République a été publié le 15-12 (*Le Monde*, 17-12).

Le chef de l'Etat avait conservé après son élection son mandat de conseiller municipal de Château-Chinon, mais il a indiqué à son successeur à la mairie qu'il ne se représenterait pas (*Le Monde*, 11-1-1983).

— *Déclarations.* M. Mitterrand a accordé au *Monde* un second entretien depuis le début du septennat (26-11).

Il est d'autre part longuement intervenu au journal d'Antenne 2, le 2-1-1983, au cours d'une émission prévue la veille, mais différée à la suite de mésaventures techniques, pour le troisième de ses entretiens télévisés (après le 9-12-1981 et le 17-8-1982, *ibid.*, 4-1).

— *Engagements.* La référence désormais rituelle figure dans le projet de loi (AN, n^o 1124) relatif au règlement de certaines conséquences des événements d'Afrique du Nord ainsi que dans le rapport de M. Gouzes (AN, n^o 1145), elle a été reprise par le secrétaire d'Etat aux rapatriés le 21-10 (AN, p. 6088) et par le rapporteur (p. 6137), et confirmée à l'Elysée au porte-parole d'une association de rapatriés (*Le Monde*, 30-10). L'exégèse s'est cependant révélée laborieuse : v. *Groupes, Responsabilité du Gouvernement.*

— *Epouse du président.* Mme Danièle Mitterrand, fidèle à ses engagements personnels (cette *Chronique*, n° 22, p. 197), a adhéré à l'association du 21 juin, présidée par M. Paul Legatte, chargé de mission auprès du président, M. Régis Debray en assumant la vice-présidence, qui se propose, selon les termes de sa réunion constitutive du 13-12 (*Le Matin*, 16-12), de *défendre les libertés menacées* et de *contribuer au rayonnement français dans l'ensemble du monde* tout en se démarquant de l'action diplomatique du Gouvernement.

— *Interventions.* M. Mitterrand a décidé que les ressortissants latino-américains seraient dispensés du visa de sortie institué il y a quelques mois (*Le Monde*, 16 et 23-12).

Le Président de la République a retenu le projet qui avait la préférence du jury du concours pour le futur ministère des finances (*L'architecture et le Président*, *ibid.*, 19-12). V. *Gouvernement, Premier ministre.*

— *Présentation des vœux.* Le chef de l'Etat a présenté au pays, le 31-12, des vœux très politiques (justification de la *politique de rigueur*, *Le Monde*, 2-1-1983). Les cérémonies protocolaires se sont déroulées les 4 et 5 comme l'an passé, avec notamment les représentants des « forces vives ». A noter que M. Mitterrand a souligné devant les corps constitués que « l'Etat est au service de la nation » (*ibid.*, 6-1), retrouvant ainsi la formule de son prédécesseur (« l'Etat est un instrument éminent au service de la nation » avait en effet affirmé M. Giscard d'Estaing, *Le Figaro*, 2-1-1975). Mais n'avait-il pas évoqué « l'ardente obligation » du Plan dans ses vœux télévisés, à l'instar du général de Gaulle : « Nous enchaînons l'histoire... »

— *Protection.* Un décret n° 83-14 du 5-1-1983 (*JO*, p. 298) réorganise la sécurité personnelle du chef de l'Etat dont la « protection immédiate » est confiée au « groupe de sécurité de la présidence de la République » (*Le Monde*, 14 et 15-1).

— *Rapports avec le Parlement.* Conformément à la décision arrêtée en conseil des ministres le 20-10 (*Le Monde*, 22-10), un hommage solennel (un hommage *national* eût nécessité le vote d'une loi) a été rendu au président Pierre Mendès France par le chef de l'Etat, en présence du Gouvernement, dans la cour d'honneur du Palais-Bourbon, le 27-10 (*ibid.*, 29-10). On sait, à ce propos, que la tradition républicaine, formée à partir de la *constitution de Broglie* (loi du 13-3-1873) et consacrée par l'art. 6 de la loi constitutionnelle du 16-7-1875, frappe le président de la République d'une interdiction de séjour dans l'*hémicycle* parlementaire. En bref, il peut s'adresser à tous les Parlements du monde, honneur insigne qui lui est réservé, sauf à un seul : celui de son propre pays. Le droit de message (art. 18 de la Constitution) constitue, à cet effet, le seul lien entre les représentants de la nation. Sans qu'il soit expédient de souligner le caractère anachronique de cette disposition dans le cadre actuel du régime présidentiel, le chef de l'Etat se rend, cependant, de façon normale,

aux réceptions données dans les salons et jardins des assemblées, ainsi que, du reste, depuis 1971, aux invitations à déjeuner (cette *Chronique*, n° 20, p. 193). Toutefois, la présence dans l'hémicycle n'est pas exclue. En dehors de la période de la Libération, on mentionnera que le général de Gaulle, agissant au titre de l'ordre juridique de la Communauté franco-africaine et malgache, en sa qualité de président (art. 80 de la Constitution de 1958), et non à celui de la République française, a salué normalement, le 15-7-1959 (*Le Monde*, 17-7) le Sénat de la Communauté siégeant au Palais du Luxembourg. De la même façon et au même endroit, M. Giscard d'Estaing a commémoré, le 27-5-1975 (*ibid.*, 29-5) le centenaire du Sénat et marqué solennellement sa réconciliation avec la V^e République. Cependant, au préalable, la tribune ayant été retirée, ce dernier avait été déparlementarisé.

— *Rapports avec le PS.* L'affaire des généraux factieux (v. *Groupes*) a révélé les difficultés de coordination entre le ps et l'exécutif (v. *Partis politiques*). A l'Élysée, trois réunions hebdomadaires avaient ainsi lieu : le mardi avec MM. Mauroy, Jospin et Bianco, secrétaire général de la présidence ; le mercredi, les mêmes plus les responsables du ps et M. Mermaz ; et enfin le jeudi avec les animateurs du « courant A » (MM. Jospin, Poperen, Quilès, Bérégovoy, Fabius, Joxe et Mermaz). C'est à la suite du petit déjeuner du 21-10 que la formule s'est révélée inefficace et la réunion du jeudi a été supprimée (Le ps privé de croissants, *Le Matin*, 30-11 et 15-12).

QUESTIONS

— *Questions au Gouvernement.* L'heure des questions (M. Ameller, *Mélanges Burdeau*, p. 355) a presque doublé de durée depuis l'origine, a observé le président de l'AN (10-11, p. 7023). La conférence des présidents a d'ailleurs recommandé aux membres du Gouvernement de faire preuve de « laconisme » (27-10, p. 6346) et M. Mermaz leur a rappelé qu'ils « doivent répondre brièvement en s'inspirant de leurs notes plutôt que de lire des textes interminables, ce qui risque d'empêcher plusieurs députés de poser leur question » (24-11, p. 7633).

L'assiduité des ministres a également été mise en cause par M. Soisson qui faisait remarquer que trois membres du Gouvernement seulement étaient présents à l'issue de la séance du 10-11. M. Labarrère lui a répondu qu'ils étaient « proportionnellement plus nombreux que les députés » (p. 7028). V. aussi M. A. Vivien le 17-11 : « il n'y a plus que cinq ministres sur 41 pour répondre aux questions du groupe RPR », et M. Auriol, en l'absence du ministre des transports, ne sait plus à qui poser sa question (p. 7320).

— *Questions écrites : Style.* Depuis peu (cette *Chronique*, n° 24, p. 198), les ministres ne s'embarassent guère d'euphémismes ou de litotes. A M. Dailler (UDF) qui interroge M. Fiterman sur une fusion entre les compa-

gnies Air France et Air Inter, il est répondu : *Le ministre des transports a mieux à faire que de perdre du temps à ce genre d'exercice* (AN, Q, p. 5379).

— *Usages*. De manière classique, le Premier ministre a opposé une fin de non-recevoir, tout d'abord à M. Desanlis (UDF) concernant les dispositions prises, en matière d'engagement nucléaire, lors du séjour à l'étranger du chef de l'Etat, car *la réponse implique que soient divulguées des procédures couvertes par le secret de la défense nationale* (AN, Q, p. 5123) ; ensuite à M. Lauriol (RPR) s'agissant des frais exposés par le sommet de Versailles, à partir de l'instant où *il n'est pas d'usage de publier le coût financier d'une conférence internationale* (*ibid.*, p. 5301).

En revanche, de façon inédite, à bien des aspects, il a accepté de répondre à une question relative à un membre de la présidence, en l'espèce M. Debray (cette *Chronique*, n° 24, p. 195), posée par M. Birraux (UDF) (AN, Q, p. 4880). De son côté, le ministre chargé des relations avec le Parlement n'hésitera pas à évoquer la situation de M. Charasse, conseiller à l'Elysée, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, tout en se déclarant incompétent pour se prononcer (cette *Chronique*, n° 20 et 21, p. 199 et 200) (AN, Q, p. 5063).

RÉFÉRENDUM

— *Référendum local*. En dehors de l'hypothèse du référendum d'auto-détermination (art. 53 *in fine* de la Constitution), une seconde modalité relative aux fusions et regroupements de communes résulte de l'art. L. 112-2 du Code des Communes (rédaction de la loi du 16-7-1971). En réponse à une question écrite de M. Alain Richard (s), le ministre de l'intérieur indique que 79 consultations de ce type ont été organisées dans 29 départements (AN, Q, p. 4385).

En dehors des modalités précitées, la possibilité d'organiser des référendums locaux n'est pas autorisée. Par un jugement du 17-7-1982, le TA de Saint-Denis-de-la-Réunion a annulé, en conséquence, la délibération du conseil général qui se proposait de consulter la population sur le projet de loi d'assemblée unique (*Le Monde*, 13-7-1982). L'idée, un instant caressée par M. Chirac pour s'opposer au projet de réforme de l'administration des grandes villes devait faire long feu. M. Defferre remarquant à cet égard, à l'AN : *l'art. 11 de la Constitution ne l'autorise pas et parce que cette initiative aurait été également contraire aux art. 34 et 39* (p. 6054). V. La suggestion de M. R. Barre, *Faits et Arguments*, janvier 1983.

V. Collectivités territoriales.

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. R. de Lacharrière, *La Ve, quelle République ?* PUF, 1983, une étincelante analyse ; J. Petot, *Les débuts de la Ve bis, RDP*, 1982, p. 1503.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, 2°.* La 9^e motion de censure présentée à ce titre depuis le début de la législature l'a été le 19-11 par les groupes RPR et UDF ; elle visait la politique de défense et plus précisément les annulations de crédits inscrits au budget de 1982 prises par un arrêté de M. Fabius, qui avait d'ailleurs suscité le mécontentement de la commission de la défense (*Le Monde*, 23-10). Défendue par M. Messmer (RPR) le 24-10, la motion a recueilli 154 voix (p. 7645). V. *Loi de finances*.

— *Art. 49, 3°.* Le 23-11, le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le projet « relatif au règlement de certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord, de la guerre d'Indochine ou de la seconde guerre mondiale », en 2^e lecture, après que le Sénat eut rétabli les dispositions relatives aux généraux factieux écartées par les députés en 1^{re} lecture. Aucune motion de censure n'a été déposée mais, dans un rappel au règlement, M. Ducoloné (C) a affirmé l'opposition de son groupe à « cette utilisation de la Constitution concernant un tel texte » (p. 7579).

Cette 5^e application de l'art. 49, 3° depuis 1981 visait à passer outre à l'hostilité du PS (v. *Groupes*) ; elle traduit la banalisation d'une procédure exceptionnelle normalement réservée à des textes essentiels et s'expose aux critiques naguère adressées par l'opposition aux précédents gouvernements : v. en particulier la lettre de M. Defferre, président du groupe socialiste, au chef de l'Etat le 23-11-1979 (cette *Chronique*, n° 13, p. 211), ou encore la formule vengeresse de M. Laignel : « En ces jours où les « grands desseins » gouvernementaux n'ont pour armes que des expédients, pour approbation que le silence, qui peut ne pas douter de la démocratie giscardienne ? » (*Le Monde*, 15-10-1976). Faut-il en rapprocher l'affirmation du chef de l'Etat au conseil des ministres du 22-12 : « Les droits du Parlement ont été, comme il se doit, scrupuleusement respectés » (*ibid.*, 24-12) ?

SÉNAT

— *Composition.* A la suite du décès de M. Grégory (Pyrénées-Orientales), le 22-10, Mme Alduy a été appelée à le remplacer. Ce qui porte la représentation féminine à 10 élues (cette *Chronique*, n° 20, p. 199).

— *Condition.* L'attitude d'hostilité du Sénat ne connaît guère de répit (cette *Chronique*, n° 23, p. 198), même si, par la multiplication des exceptions d'irrecevabilité et des questions préalables il se révèle un *allié objectif* du nouveau pouvoir, sans compter son attitude positive à propos de l'affaire des généraux félons (*supra*). Reste que son refus de voter le budget, le 12-12 déroge à la tradition républicaine. Sans aller, bien sûr, jusqu'à partager l'opinion des sénateurs communistes parlant de l'*entreprise de démolition*

(*Le Monde*, 18-12), cette attitude ne cesse d'inquiéter le président du Sénat (cette *Chronique*, n° 21, p. 206). Dans son discours de clôture le 21-12, il s'en fait derechef l'écho : *Nous avons subi des ordres du jour contre la pesanteur desquels nous avons trop souvent réagi brutalement. Peut-être aurait-il été nécessaire de prendre davantage d'initiatives, de transformer nos rejets en autant de propositions nouvelles. Il faudra, j'en ai la conviction, que tôt ou tard s'instaure une réflexion sur le rôle que le Sénat doit jouer dans cette fin de siècle. Un rôle nouveau qui permette de se préoccuper de la situation de notre pays... Je connais la sagesse de la Haute Assemblée et j'ai souvent apprécié sa puissance de travail. Le moment me semble venu d'utiliser ces deux atouts pour donner à notre Assemblée une nouvelle dynamique adaptée aux circonstances* (BIR, n° 276, p. III).

SESSION EXTRAORDINAIRE

La session ordinaire s'est prolongée dans la nuit du 20 au 21-12 pour achever l'examen du nouveau projet sur les DOM, consécutif à la déclaration de non-conformité du premier. Les décrets portant convocation et clôture de cette brève session extraordinaire ont paru au même JO (23-12, p. 3839).

La rédaction de ce numéro a été achevée le 17 janvier 1983.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
 Imprimerie des Presses Universitaires de France
 ISBN 2 13 037968 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 29 162
 CPPAP n° 59 303
 Dépôt légal : Avril 1983

POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
(épuisé)
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

1982

20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**

DANS LE JOURNAL
DE CE NUMÉRO :

Alain BROUILLET

*L'informatique parlementaire
en France*

Daniel COLARD

*Le renouveau
des clubs politiques
après l'alternance
du 10 mai 1981*

Marie-France TOINET

*Fonctionnement
des institutions
et méfiance des citoyens
aux Etats-Unis*

Pierre AVRIL
et Jean GICQUEL

*Chronique
de la V^e République
(octobre 1982 - janvier 1983)*

1983

24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**

A paraître :

26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**

POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V^e République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.

les pouvoirs africains

Entre le Sahara et l'Afrique du Sud, sur les cartes de 1983 :
40 Etats.

40 ans auparavant, à la même place : un seul Etat — le Libéria — et des colonies : françaises, britanniques, italiennes, portugaises, espagnoles, belges, ex-allemandes. Toute l'Europe était là, avec ses valeurs et ses intérêts, son droit et sa puissance : l'Afrique vivait le phénomène colonial.

Comment les Etats d'aujourd'hui se situent-ils par rapport au passé proche et lointain ? Poids de l'histoire, poids de l'Europe ; attrait des idéologies contemporaines ; renouveau des religions et cultures traditionnelles ; structures anciennes et techniques modernes d'administration ; les pouvoirs africains, encombrés parfois d'un Etat sans racines, cherchent leurs voies. Sauront-ils innover ? Le peuvent-ils ? Le doivent-ils ?

Les régimes militaires, les partis uniques, les fonctionnaires technocrates, peuvent apparaître comme des formules efficaces de gouvernement puisque la démocratie est pour plus tard. Est-ce si assuré ?

40 Etats aujourd'hui, certes. Mais combien d'indépendants ?

