

LES PARLEMENTS AFRICAINS A L'HEURE DES TRANSITIONS DEMOCRATIQUES

*Manasse ABOYA ENDONG **

INTRODUCTION

Depuis quelques années, l'Afrique vit au rythme des mutations profondes. Dans nulle autre région du monde autant de pays n'ont, en si peu de temps, connu des changements institutionnels aussi radicaux. Nombre de ces pays sortent à peine de conflits internes qui se sont trop longtemps prolongés, ou continuent d'en souffrir. En plusieurs régions de l'Afrique, la simple survie humaine n'est pas encore assurée partout, pour atteindre un seuil acceptable de développement est un impératif urgent ¹.

Motivés par l'euphorie des peuples aspirant à la démocratie, mais encore plus au confort matériel dont ils pensaient qu'il devait arriver automatiquement dès qu'un pays se disait démocratique, les pays occidentaux ont voulu apporter leur assistance. A travers une pléthore d'organisations, ils ont commencé à élaborer des stratégies pour aider des catégories diverses des populations des pays concernés. Il leur a fallu un certain temps pour se rendre compte que promouvoir l'établissement de structures démocratiques ne suffisait pas et que la tâche était beaucoup plus complexe qu'elle ne paraissait à première vue. C'est dans cette perspective qu'il est opportun de rappeler que la démocratie moderne est un système de gouvernement dans lequel les citoyens exercent le droit de prendre des décisions politiques à travers des représentants qu'ils ont pu élire lors d'élections libres et équitables, et qui sont responsables devant eux ².

La notion fondamentale qui sous-tend l'exercice de la démocratie c'est l'acceptation, mieux encore, le respect, de l'autre. La vie démocratique, c'est à la fois le droit à la différence et l'acceptation par tous de l'altérité: il s'agit de reconnaître la différence et de

Enseignant à la faculté des sciences juridiques et politiques.
Université de Douala (Cameroun).

¹ Lire Pierre Cornillon, "Les parlementaires et le soutien des valeurs démocratiques: leçons de l'étranger" in Les Parlementaires et le soutien de la libéralisation politique en Afrique, Africa Leadership Forum, AddisAbéba, avril 1996, pp. 83 et ss.

² Voir Maurice Duverger, Introduction à la politique, Paris, Nrf, 1977.

permettre son exercice. Car la vie politique est faite de confrontations et les mécanismes institutionnels de gestion de l'Etat ont notamment pour fonction de canaliser les courants conflictuels ou simplement divergents vers un projet unique: assurer le bien commun. C'est grâce aux règles du jeu démocratique que la vie politique n'est pas un pur jeu de massacre et qu'elle tend au contraire à des résultats positifs pour l'ensemble de la nation³.

De fait, le Parlement et toutes les Institutions de l'Etat sont, dans une certaine mesure, ce qu'en font les hommes et les femmes qui les servent. Or, l'Afrique se trouve aujourd'hui à un moment crucial: le sort de l'institution parlementaire, et peut-être plus largement encore le sort de la démocratie, est, sur ce continent, entre les mains des élites politiques et des parlementaires eux-mêmes qui peuvent, et doivent jouer un rôle clé dans l'émergence d'une véritable culture de la démocratie au sein de leur nation. Cet effort et ces actions se situent à deux niveaux:

- au sein du Parlement lui-même par le contrôle, au sens le plus large du terme, de l'action du Gouvernement et de l'Etat,

- dans les rapports du Parlement et de ses membres avec l'ensemble de la société.

La difficulté qui surgit ici consiste à savoir si, en Afrique, le Parlement peut effectivement jouer son rôle législatif et de contrôle, et s'il le fait effectivement tout en jouant son rôle de représentation.

En réalité, une fois élus, les parlementaires de la majorité se soucient généralement plus de leur bonne relation avec la présidence du pays qu'avec leurs électeurs. La notion de l'élus au service et à la défense de ceux qui lui ont permis d'obtenir son siège au parlement n'est pas encore entrée dans les mœurs politiques, ni des élus ni des électeurs. Ceci est dû au fait que dans les sociétés africaines traditionnelles une seule personne, le chef, détenait tous les pouvoirs. C'est à lui que revenait le pouvoir d'élaborer les règles auxquelles la société devait se conformer, de les exécuter et de juger de leur bonne application⁴. Dans ce système, il était inconcevable qu'on s'oppose au chef qui, en même temps, devait être le garant de son bon fonctionnement. Il est donc difficile de demander à des représentants fraîchement élus qui ont grandi dans ce système traditionnel, de changer du jour au lendemain en des représentants ayant

³ Lire Georges Lavau, Olivier Duhamel, « La démocratie », In Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique*, Tome 2, Les régimes politiques contemporains, Paris, Puf, 1985, p. 61.

⁴ Lire Sophia Mappa, Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique. L'illusion universaliste, Paris, Kartala, 1998, pp. 87 et ss.

intérieurisés tous les éléments de l'Etat de droit et agissant en conséquence ⁵. C'est pourquoi il est évident d'admettre que les parlements africains à l'heure des transitions démocratiques, nous rappellent l'image de la mer avec l'effet brouillard de l'écume qui cache la violence des vagues. Plus précisément l'écume pluraliste qui cache la vague monolithique. En effet, les parlements africains se sont révélés faibles, irrésolus et ne sont pas du tout confiants en leurs potentialités. A cet égard, ils sont la proie des mêmes faiblesses. En principe ils sont conçus pour gérer des crises auxquelles ils sont confrontés. Du coup, au lieu d'être une solution, le Parlement en Afrique est une partie importante du problème. C'est cette contradiction que nous allons analyser dans les lignes qui suivent.

I - PARLEMENTS AFRICAINS ET FAIBLE SOUTIEN AUX VALEURS DEMOCRATIQUES: L'ECUME DU PLURALISME

Envisager le multipartisme comme une dimension incontournable du procès de démocratisation en cours en Afrique n'est point se livrer paresseusement à un mimétisme servile et irresponsable d'un modèle inadapté, c'est simplement (en attendant qu'on trouve mieux un jour) prendre en compte une des composantes essentielles de la démocratie libérale telle qu'elle s'organise dans le cadre des Etats-Nations dont l'Afrique a hérité de la colonisation en même temps que d'autres régions du monde ⁶. Et en ce qui concerne l'institution parlementaire notamment, le multipartisme devrait induire l'exercice des valeurs démocratiques.

Malheureusement, les Parlements africains restent encore en marge des pratiques conventionnelles malgré les transitions démocratiques.

A - La traditionnelle absence de contrôle de l'exécutif par les nouveaux parlements multipartistes

Les pays d'Afrique ont longtemps pratiqué le système de parti unique ou de parti dominant, assurant le rôle de soutien du pouvoir en place et de médiateur entre celui-ci et la population. Deux raisons principales traduisent l'établissement de ces partis uniques. On avançait premièrement l'idée selon laquelle le multipartisme pourrait constituer un obstacle à la construction de l'Etat. En effet, la plupart sont les jeunes et ont hérité du colonisateur des frontières artificielles: il n'y a d'unité ni géographique ni ethnique dans

⁵ Lire Enie Wesseldijk, "Rôle des parlements en Afrique" in Le Courrier, n° 171, septembre-octobre 1998, p. 37.

⁶ Lire Maurice Kamto, L'urgence de la Pensée. Réflexions sur une pré-condition du développement en Afrique, Yaoundé, Editions Mandara, 1993, p. 108.

la population. Au contraire celle-ci est constituée de plusieurs ethnies entre lesquelles subsistent parfois de fortes oppositions tribales. Le sentiment d'appartenance à la tribu est souvent plus fort que le sentiment national. C'est d'ailleurs pourquoi l'un des points sur lesquels les Etats africains francophones s'étaient mis d'accord était la non-remise en cause des frontières fixées par le colonisateur (Déclaration du Caire, 1964). Ces raisons conjuguées conduisaient les gouvernements à refuser le multipartisme car les partis risqueraient fort de représenter uniquement une ethnie déterminée. Une deuxième série d'explications est d'ordre économique, l'objectif premier de ces Etats est de sortir de leur sous-développement. Les programmes de développement impliquent, quelque soit l'aide extérieure qui peut actuellement être apportée, un effort de tous les citoyens. Dans ces conditions le multipartisme n'apparaissait guère justifié: les partis d'opposition s'ils existaient, ne manqueraient pas d'exploiter les erreurs et les insuffisances de ces plans, et l'on faisait valoir qu'il s'agissait là d'un luxe que ne pouvaient se payer des pays parce que l'énergie du pays s'épuiserait en de vaines querelles politiques, alors que tous les efforts devaient converger vers le développement. Le système à parti unique a donc rogné plutôt que renforcé la pratique démocratique en Afrique ⁷. D'où la réduction totale de l'efficacité de la démocratie parlementaire. Dans les années 90, les vagues se dirigent vers le pluralisme politique. Cependant, le coup dévastateur avait été déjà asséné. Les Parlements manquent à leur devoir de contrôler et de servir des gardiens de l'Exécutif, devenant une extension du parti politique au pouvoir. Car quel que soit le rôle respectif de la majorité et l'opposition, le contrôle de l'action de l'Exécutif par le Parlement contribue à l'enracinement et à l'enrichissement de la démocratie. Ce contrôle peut être direct, par l'existence et la bonne utilisation de tous les mécanismes parlementaires: examen du budget, débats en séance plénière et au sein des commissions, procédure des questions, auditions, commissions d'enquête, etc. Le contrôle peut être aussi indirect car il appartient au Parlement et à ses membres de favoriser l'établissement et le bon fonctionnement des institutions publiques de contrôle dont ne peut se passer un Etat démocratique moderne. En gros, les faiblesses du parlement en matière de contrôle de l'exécutif s'expliquent par quelques traits marquants :

- un mode de recrutement des députés qui privilégie un faible niveau intellectuel et une aisance matérielle insignifiante ⁸. Ce qui fragilise les députés par rapport au pouvoir exécutif et les expose à la corruption. C'est le cas par exemple de l'adoption de la

⁷ Lire Pierre Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, A. Colin, 1997.

⁸ Lire Manassé Aboya Endong: "Parlements et parlementaires au Cameroun: le compte-rendu de l'histoire d'un contenant sans contenu ?", in Solon, Vol. 1, n° 1, juin 1999.

nouvelle constitution au Cameroun ou du débauchage de certains députés de l'opposition par le parti au pouvoir;

- l'accentuation du fait majoritaire qui fait penser à un retour au parti unique, tellement les unanimités dépassent la simple logique consensuelle entre les différents partis représentés au Parlement;

- l'inefficacité des pouvoirs des commissions de contrôle et d'enquête (cas de la commission d'enquête sur l'affaire Cellucam au Cameroun);

- la folklorisation de la procédure des questions orales et écrites où l'on retrouve des ministres en train de narguer les députés au Parlement.

B - L'insignifiance de l'opposition parlementaire

Le développement d'un système politique qui est conciliant envers l'opposition, permettant la rivalité ou la concurrence entre un gouvernement et ses opposants, est un aspect d'importance capitale du processus de démocratisation. La présence d'une opposition au parlement met le gouvernement sur la défensive, le forçant à se plier strictement aux désirs de ses citoyens. En Afrique, le besoin se fait sentir maintenant de réduire le pouvoir absolu, de se vouer à la dispersion du pouvoir absolu et d'instituer une forme de société pluraliste permettant aux citoyens d'exercer leur autorité et le contrôle du gouvernement même s'ils n'exercent pas de pouvoir politique au parlement. Car le premier droit de l'opposition est celui de s'opposer face à la majorité qui gouverne. Dans un pareil cas, l'opposition, a le devoir de laisser la majorité gouverner, mais en étant libre d'utiliser son droit de s'opposer effectivement dans un cadre légal, pour gêner le gouvernement et inverser le rapport de forces pour être en définitive choisie par l'autorité suprême pour gouverner. Pour arriver à inverser le rapport de forces à l'Assemblée l'opposition a le droit d'utiliser toutes les voies autorisées par la Constitution, le règlement intérieur de l'Assemblée et les lois.

Mais ce schéma occidental est loin de refléter la réalité africaine contemporaine où malgré les transitions démocratiques, on peut voir un pouvoir minoritaire gouverner face à une majorité qui s'oppose. On y voit même une minorité qui gouverne tout en étant dans l'opposition au parlement, donc un pouvoir-opposition face à une majorité minoritaire⁹. L'Afrique s'est une fois de plus révélée rebelle à la réception des schémas importés¹⁰. En réalité, il y a quelques faits dont l'analyse permettrait de justifier le

⁹ Lire François Soudan, "Démocratie: à quoi servent donc les élections ?", in *Jeune Afrique* n° 1979, du 15 au 21 décembre 1998, p. 16.

¹⁰ Lire Tibou Kamara, "qui bloque la démocratie en Afrique ?", in *Jeune Afrique*, n° 1999, du 04 au 10 mai 1999, p.110.

problème soulevé. L'opacité des scrutins font que les élus de l'opposition sont parfois des rescapés d'un vaste mouvement de fraude électorale. Or être élu pour l'essentiel assure un minimum de revenus substantiels, du moins sur le plan personnel. Malheureusement cet élu ne peut pas valablement encadrer les électeurs sur le terrain puisque les crédits alloués aux députés se font parfois à la tête du client. Et la couleur politique du député est déterminante à ce niveau. Elle doit être la plupart du temps conforme à celle du parti au pouvoir. Par ailleurs, le système de discipline partisane veut qu'un élu exclu de son parti perde automatiquement son mandat électoral. Cette pratique est de plus en plus abandonnée même si les lois y relatives restent en vigueur. Conséquence, l'élu devient un conservateur de ses acquis et ne cherche plus qu'à les accroître contre les intérêts de son parti il est même courant de le voir entrer au gouvernement à l'appel du parti au pouvoir.

C - L'absence de proximité entre le Parlement et les citoyens

La brèche qui s'est ouverte dans la chape autoritaire a révélé l'extraordinaire complexité des sociétés africaines que masquaient fort mal du reste un unanimisme de commande. Malheureusement, ces protestations et revendications collectives souvent désordonnées et violentes ont pu faire illusion. Avec quelque recul, elles apparaissent comme un séisme politique, né du désir de dire, qui a traversé les sociétés africaines lorsqu'elles ont renoué avec une certaine liberté de dire. Sans mésestimer la densité des frustrations qui ont provoqué ces mobilisations populaires et la volonté du changement, l'on constate après-coup qu'il s'est agi pour une large part d'un effet de sortie de la dictature ¹¹. Car passé les premières vagues contestataires, la plupart des pays africains ont entrepris une contre-offensive politique de reconquête de la société civile qui a conduit essentiellement à l'entrée tapageuse de certains d'entre eux au sein des institutions nationales, notamment dans les gouvernements dits « d'ouverture » et dans le parlement. Ce qui les a aussitôt muselés et transformés en alliés déterminés d'un pouvoir qu'ils pourfendaient la veille. Trahison de l'espérance du petit peuple en quête de leaders d'envergure capables de traduire leurs aspirations qui se cachent désormais derrière le mur de convenance de son « devoir de réserve ». Ce qui a pour conséquence de noyauter les rapports entre l'institution parlementaire et les citoyens dans un mouvement qui travestit la proximité. Cette absence de proximité se traduit essentiellement par une utilisation travestie du mandat représentatif qui rompt tout lien politique et juridique entre l'élu et l'électeur. Si ce système évite que l'élu soit l'otage de l'électeur, il se traduit en Afrique par un oubli du second par le premier. Car après les élections, les négociations et les alliances se font sur le dos de l'électeur et du militant. Or il existe un devoir de transparence de l'institution parlementaire et de ses membres

¹¹ Lire Maurice Kamto, « Les rapports Etat-société civile en Afrique », in Afrique 2000, n° 19, novembre 1994, p. 50.

envers les populations qu'ils représentent: ils doivent rendre des comptes aux citoyens et contribuer à leur instruction civique ¹².

II - PARLEMENTS AFRICAINS ET DECONNEXION DEMOCRATIQUE : LA VAGUE TRADITIONNELLE DU MONOLITHISME

Si les régimes politiques en vogue aujourd'hui en Afrique ne sauraient être qualifiés de "despotiques", au sens où Montesquieu entend ce mot en l'identifiant à la concentration des pouvoirs, il est patent qu'ils ne font aucun effort sérieux pour donner l'illusion comme ailleurs de se rapprocher de la démocratie, fût-elle formelle, la démocratie étant de toutes les formes de gouvernement, le régime qui représente dans son principe un idéal vers lequel toute société doit tendre, une sorte de modèle institutionnel, mais aussi parce qu'il s'agit du système le plus perfectionné dans ses mécanismes, se proposant d'associer dans toute la mesure possible l'ensemble des citoyens à la gestion des affaires publiques, il comporte, en effet, une très grande variété de rouages destinés à faciliter cette liaison ¹³.

De fait, la stabilité politique dans les pays développés explique a contrario la fragilité des régimes politiques dans les pays sous-développés en général, et en Afrique contemporaine en particulier. Plus précisément, les régimes politiques en Afrique contemporaine gouvernent avec la conviction d'un pouvoir charismatique mais sur la base des statuts de la souveraineté nationale: ils ignorent l'opposition, n'offrent pas des canaux légaux d'expression du peuple ¹⁴. C'est cette longue tradition unanimitaire en Afrique qui explique la déconnexion des parlements actuels malgré les transitions démocratiques.

A - Le monolithisme des forces politiques en Afrique: une tradition culturelle du pouvoir

Les forces politiques seront entendues ici au sens de réservoirs d'où sont directement puisées les élites politiques, de foyers divers d'où partent les principaux courant d'influences qui s'exercent sur les autorités publiques ou interfèrent, d'une manière ou d'une autre, sur le processus de la décision politique: c'est le cas des syndicats, des groupes ethniques, des groupes religieux, des associations sportives...

¹² Pierre Cornillon, op. cit., p. 94.

¹³ Lire Georges Lavau, Olivier Duhamel, "La démocratie", op. cit. Pp. 87 et ss.

¹⁴ Lire François Mbome, "La légitimité du pouvoir politique en Afrique Noire": in Le Mois en Afrique, n° 193, janvier 1982, p.36.

Mais dans les Etats africains, ces forces qualifiées de politiques revêtent une réalité politique relative, dans la mesure où leur pression politique se trouve en fait canalisée aujourd'hui par les seules organisations à caractère politique, à savoir les partis, lesquels de surcroît, sont des anciens partis uniques de gouvernement. Il s'ensuit alors que la scène politique africaine à l'heure actuelle peut être comparée à une messe ou à un office où le célébrant est, veut, et doit être le seul à comprendre le latin, face à une assemblée de fidèles, affamés, mi-ébahis par le savoir de l'officiant, mi-pressés d'en finir avec le carnaval offert. L'on a la douloureuse impression d'assister à une immense mascarade politico-magico-sociale, avec la conséquence que les lendemains de la kermesse n'ont jamais été durablement enchanteurs tant pour les gagnants que pour les perdants. De fait, si on retient que l'exemple des élections plébiscitaires, il n'est pas surprenant de constater que cette parfaite unanimité soit reflétée par le refus des députés de participer par leurs initiatives à la fonction législative.

Seulement l'organisation d'élections en Afrique contemporaine où s'agrippe un certain monolithisme - le monolithisme de fait - désormais n'est pas très loin d'une vaste comédie qui coûte cher et dont on devrait et pourrait faire l'économie. Dans l'hebdomadaire Jeune Afrique, François Soudan s'interroge sur la nécessité d'organiser les élections en Afrique ¹⁵. En effet, de Libreville à Conakry, de Ouagadougou à Yaoundé, de Nouakchott ou Dakar, Abidjan à Bamako, les consultations électorales se perdent dans ce fracas des polémiques quand ce n'est pas, comme au Gabon, dans les marécages nauséabonds des querelles de réseaux. Existe-t-il sur le continent, des élections crédibles ? L'Afrique doit-elle encore se rendre aux urnes ? Peut-on parler de ces consultations hier sans choix, aujourd'hui concurrentielles autrement que pour en dénoncer les imperfections et les qualifier de mascarades ? ¹⁶

En réalité il faut relativiser la situation. Car il y a des exemples où des élections libres ont pu être organisées donnant lieu à un parlement crédible. C'est le cas du Mali, du Niger (avant le coup d'Etat de 1996 ¹⁷), du Congo (avant les deux guerres civiles), du Bénin, de la République Centrafricaine, de Madagascar, du Ghana, du Botswana, de l'Afrique du Sud, de la Zambie, de la Namibie, de la Tanzanie.

L'autre problème est l'absence de programme politique et économique dans un contexte d'ajustement structurel. C'est le FMI qui surdétermine tout. Et le seul programme pour l'opposition est souvent le renversement du régime en place.

¹⁵ Jeune Afrique n° 1999, op. cit., p. 16.

¹⁶ Lire Robert Buijtenhuijs, "Tchad: l'année des élections" in L'Afrique Politique, Revendications Populaires et recompositions politiques, Paris, Kartala, 1997, pp. 141-154.

¹⁷ Lire Pierre Marie Decoudras, Mamoudou Gazibo, "Démocratie ambiguë. Chronique d'un coup d'Etat annoncé" in L'Afrique Politique, op. cit., p. 155.

Conséquence, quand ce projet échoue, soit l'opposition se radicalise, soit vole de compromissions en compromissions. Surtout que bon nombre de ces partis eux-mêmes sont organisés comme des partis uniques.

Au-delà de tout, les arguments de ceux qui, désespérés de voir pointer la moindre alternance, prônent à nouveau le recours aux urnes pour chasser les "dictateurs" et les analyses de ceux qui voient dans la démocratie un luxe pour pays pauvres se rejoignent: les élections africaines sont par définition tronquées, frauduleuses, ethnicisées. Elles ne procèdent d'aucun choix rationnel. Elles ne sont que rituels politiques sans signification et bouffonneries de rois nègres¹⁸.

En fait, cette fraude, ces combines, ce bourrage des urnes, cette recherche effrénée de l'unanimité se fonde sur un substrat simple, le monolithisme social. En Afrique aujourd'hui, les mass-média, les peuples-électeurs doivent légitimer le chef, le "roi" "de droit divin incontesté, le "monarque républicain", devant qui tout genou fléchit, toute échine ploie comme dans une sorte d'immense théâtre. En d'autres mots, derrière tout, avant tout audessus de tout, il y a un homme, le chef de l'Etat. Avec ou sans le multipartisme.

B - L'empirisme sur le plan des idées politiques: le baromètre autoritariste de la vie politique en Afrique

Sur l'ensemble du continent africain, la naissance de la plupart des Etats, n'a pas été précédée d'un schéma doctrinal cohérent pouvant, dans chaque cas, servir de cadre idéologique à l'action du futur Etat. Les rares tentatives doctrinales qui étaient apparues avant l'indépendance, étaient liées aux revendications des peuples aspirant à la libération politique: on peut y trouver des idées sur ce que devraient être, une fois l'indépendance acquise, les rapports entre la nouvelle entité politique et l'ex-métropole, voire des indications quant aux relations internationales du futur Etat, on a l'impression que les chefs des mouvements nationalistes voulaient amener leurs interlocuteurs à plus de compréhension (et ils n'y réussirent pas toujours en leur prodiguant des assurances sur la sécurité future de leurs intérêts). Mais on relève rarement, dans les programmes de ces mouvements, des indications sûres, sur ce que devait être la philosophie de l'organisation politique, économique et sociale des Etats post-coloniaux. Par contre, on peut y trouver les termes les plus "fourre-tout" de la théorie politique à savoir le socialisme et la démocratie¹⁹. Lorsque Ahmadou Ahidjo devient Premier Ministre en 1958 au Cameroun, on ne trouve nulle part dans son discours le schéma doctrinal de la future action politique. Quand Paul Biya lui succède le 6 novembre 1982, il ne propose

¹⁸ Voir, "Les Urnes du pouvoir" in Le Courrier, n° 171, op. cit., p. 39.

¹⁹ Lire ici: Piem François Gonidec, "La crise africaine: une crise de l'Etat", in Afrique 2000, n° 20, février 1995, p. 15.

lui aussi aucune base idéologique de son programme politique. Il faudra attendre 5 ans pour pénétrer les grandes lignes du libéralisme communautaire camerounais ²⁰. Les dirigeants africains ont pris cette habitude d'embarquer le peuple dans une telle situation. Or, les parlementaires sont incapables de prendre des initiatives fondées sur des bases idéologiques spécifiques, bases que seul croit maîtriser le Chef de l'Etat.

A y voir de près, une telle situation était inévitable. Le recul dont on dispose aujourd'hui permet de comprendre les difficultés qu'auraient rencontrés ces hommes (qui dans l'ensemble étaient des hommes d'action beaucoup plus que de théoriciens) dans la voie de ce qui n'aurait été en vérité que de l'anticipation intellectuelle. En particulier, on ne saurait oublier qu'au fond d'eux-mêmes, certains concevaient la libération de l'Afrique en termes de grands ensembles, et non en termes d'émiettement aboutissant à des micros-Etats.

Mais quoi qu'il en soit, le résultat de cet état de chose a été que les dirigeants politiques de l'Afrique post-coloniale se sont trouvés d'abord dans le feu de l'action, et c'est en pleine action qu'ils ont pensé ensuite à définir les bases théoriques de leur action. A ce titre, il faut reconnaître leur courage, voire leur mérite. Il s'en est alors suivi deux conséquences importantes: d'une part, les doctrines politiques qui ont cours aujourd'hui en Afrique semblent très liées à la personne de leurs auteurs; et comme dans tous les cas, ceux-ci assurent des responsabilités au niveau le plus élevé, leurs doctrines semblent plutôt venir en justification de leur action politique. Tel qui pratique une politique libérale fera profession de foi libérale, tel autre qui pratique une politique d'inspiration socialiste sera naturellement porté à se référer aux doctrines socialistes.

D'autre part, c'est la deuxième conséquence, ces doctrines étant attachées à la personne et surtout à l'action de leurs auteurs, courent le risque de ne pas leur survivre: ce qui est évidemment contradictoire avec la nature d'une idéologie véritable. Certes, toute doctrine a un auteur avec lequel elle se confond plus ou moins. Cependant, quand une doctrine est trop liée à une conjoncture (en l'occurrence à l'action de son auteur) et ne transcende pas les circonstances qui lui ont donné naissance, elle participe objectivement de l'empirisme, c'est-à-dire de cette qualité politique grâce à laquelle un dirigeant peut se tirer momentanément d'une situation donnée, mais qui ne lui permet pas nécessairement de trouver des solutions, ou des bases de solutions pour des situations différentes.

L'observation de l'Afrique semble révéler un indice susceptible d'étayer l'analyse ci-dessus à propos du très faible effet des doctrines et du règne de l'empirisme: c'est que la similitude des structures et le même impératif du développement ont tendu à rapprocher l'évolution des Etats dans le sens d'un certain autoritarisme politique (concentration

²⁰ Paul Biya, "Pour le libéralisme communautaire", Paris, Favre, 1987.

réalisée par le parti unique) et d'un relatif libéralisme économique (nécessité de composer avec les capitaux étrangers), et ceci par-delà les doctrines proclamées par les dirigeants. En d'autres termes, l'empiro-réalisme régnant signifie non seulement le primat de la politique au jour le jour. Il signifie aussi que derrière les idéologies proclamées, c'est en fait le poids des structures sociales et économiques qui détermine l'évolution politique ²¹.

C - La sacralisation de l'image présidentielle: le triomphe de la tradition monolithique

Le mécanisme de la personnalisation du pouvoir se développe à partir de trois phénomènes: un phénomène technique, un phénomène juridique et un phénomène psychologique. Le pouvoir, réalité abstraite, n'opère que s'il est incorporé dans un organe: c'est le phénomène technique d'organisation; dans le contexte général africain, la constitution opère une concentration juridique du pouvoir au profit d'un organe; cette concentration vient rencontrer (et conforter) la tendance de l'opinion à personnifier le pouvoir, c'est-à-dire à ne se le représenter qu'à travers son chef, tendance largement soutenue par le réflexe publicitaire des mass-médias.

Certes, le propos des régimes autoritaires ou de ceux qui, par euphémisme, on nomme "pouvoir fort", est-il de s'adresser beaucoup plus à l'imagination qu'à la raison, de chercher à frapper par l'image bien plus qu'à susciter la réflexion, le système étant alors censé reposer sur les vérités officielles, qui sont le plus souvent rien d'autre que de fragiles postulats dogmatiques soigneusement protégés par des "questions-taboues".

En Afrique, la sacralisation de l'image présidentielle observée un peu partout depuis les indépendances peut sans doute être expliquée de plusieurs manières mais une attention particulière doit être accordée au contexte de pauvreté générale des populations, contexte qui prévaut au moment de la naissance des Etats Africains et qui dure, selon des modalités variables, sous l'empire de ces Etats. La misère et le dénuement, l'impossibilité de l'accès individuels aux conditions élémentaires d'existence en-dessous desquelles il n'est pas d'état d'homme, l'origine "étrangère" et acculturante des "biens" nécessaires à la réalisation de ces conditions élémentaires, sont autant de caractéristiques apparentées des sociétés sur lesquelles viennent brutalement s'ériger les Etats dans les années soixante ²².

²¹ Lire Joseph Malie Bipoun Woum, "Les différents axes de la politique africaine" in Présence Africaine, 1972.

²² Lire Edgar Pisani, Pour l'Afrique, Paris, O. Jacob, 1988.

Comme l'accession à la souveraineté internationale implique aussi une maîtrise nationale des moyens d'existence et des richesses jusque-là restées sous la domination de l'étranger et exploitées suivant ses intérêts, la constitution d'Etats nationaux apparaît avant tout comme l'organisation juridique de la maîtrise des ressources nationales. Le chef de l'Etat est détenteur du pouvoir suprême de distribution des moyens d'existence et de confort, c'est-à-dire des moyens de vie: de la vie tout court. Dans la société où l'avènement de l'Etat, personne ne dispose par acquisition ou par héritage, d'une véritable fortune individuelle, la lutte pour les positions dominantes ou simplement en vue autour de la "colline du commandement" peut difficilement apparaître comme n'étant pas aussi une lutte pour les degrés supérieurs. Le secteur proprement privé (surtout national) ne peut lui-même vivre que de l'exécution des contrats de marchés publics. Cet aspect de l'Etat africain comme concentration originaire des moyens de vie ne vient que très récemment de retenir l'attention des auteurs ²³. Dans un contexte de pauvreté, il revêt une réelle importance et sert de point de départ à d'intéressantes analyses. En tout cas, c'est vraisemblablement par ce côté qu'il est perçu par les populations. En revoyant les slogans et titres mystificateurs, on constate que, sous des nuances différentes, un thème revient de façon constante d'un pays à un autre: celui de "père": père de la nation, père fondateur, papa Macias, etc ²⁴.

Lorsque dans l'image que le peuple reçoit du chef se réalise la conjonction parfaite du fondateur et du donneur de vie, il dépend de très peu de chose que pour ce peuple, ce chef soit considéré comme Dieu dans le temps: Ahmadou Ahidjo était dans cette situation au Cameroun, tout comme Houphouët Boigny l'a été en Côte d'Ivoire. Cette image doit être désacralisée aujourd'hui. L'expression réelle des institutions en dépend.

CONCLUSION

La suprématie du chef de l'Etat est un signe distinctif des régimes politiques africains contemporains. Source d'incarnation de la nation à laquelle il s'identifie, il en est le bâtisseur et le symbole. Ce "leadership" s'extériorise par une personnalisation du pouvoir qui est d'autant mieux acceptée qu'elle trouve un enracinement psychologique

²³ Notamment: Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayards 1989; Jean François Médard, *Etats d'Afrique noire Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991; Peter Geschiere et Piet Konings (sous la direction de), *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Kartala, 1993 entre l'autres.

²⁴ Maurice A Glélé, *Religion, culture et politique en Afrique noire*, Paris, Economica, Présence Africaine, 1981, pp. 13-15. Dans ces pages, l'auteur recense une série de titres mystificateurs attribués à des chefs d'Etat, d'actes et de comportements collectifs relevant tout simplement du sur-imaginaire.

populaire dans "l'aura", la mystique qui a souvent entouré les chefs en Afrique. Cela a pour conséquence d'anéantir l'expression réelle des institutions qui doit suivre le processus démocratique en cours sur le continent africain. En effet, la subordination de l'institution est une donnée constante des régimes politiques africains. Pourtant Charles Cadoux écrit: "A l'origine, dans tout groupement social, il y a toujours un phénomène de force de la part de ceux qui s'emparent du pouvoir; mais progressivement, ils se rendent compte, de leur rôle, prennent conscience d'une "idée d'oeuvre à accomplir et cherchent à la réaliser. Ils ont conscience non pas seulement d'être les plus forts, mais de détenir le pouvoir en vue d'un but supérieur à atteindre. L'Etat est alors en voie de formation"²⁵. Malheureusement pour qualifier les actuels changements politiques en Afrique, on met en avant le processus de démocratisation. Il est trop tôt pour dire encore s'il s'agit vraiment d'un processus de démocratisation²⁶, on est plutôt en présence pour l'instant, comme le dit fort bien J. F. Bayart, d'un processus de décompression autoritaire²⁷. Mais ce qui est sûr, c'est qu'on assiste à une crise des autoritarismes: partout ils sont remis en question. Malheureusement, il ne s'agit pas d'ailleurs seulement d'une contestation de l'autoritarisme, mais d'une crise de l'Etat et d'une crise du développement, les deux étant intimement liées. C'est sur ces crises que se greffe la revendication démocratique; c'est pourquoi on ne voit pas comment on peut construire la démocratie avec des chances de durée sans repenser et refaire l'Etat et ce que l'on appelle le développement.

En d'autres termes l'Etat comme institution n'apparaît et n'existe effectivement dans une société qu'avec la dissociation intellectuelle et pratique du pouvoir organisé d'avec la personne de ceux qui l'exercent et cela comme exigence d'une fin supérieure qui n'est rien d'autre que l'idée de l'intérêt du corps social dans son ensemble. C'est cette dissociation qui permet de prévenir, sinon de contenir le risque de patrimonialisation du pouvoir étatique et son détournement de l'idée d'oeuvre générale vers des fins strictement individuelles. Les transitions démocratiques en Afrique, n'ont malheureusement pas pu consacrer le primat de l'institution dans la vie politique. Dans ce canevas, la réalité politique ambiante a eu droit de l'institution parlementaire qui est effectivement un organe constitutionnel, mais un organe sans fonction démocratique.

²⁵ Lire Charles Cadoux, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques. Théorie générale des Institutions Politiques*, Paris, Cujas, 1997. L'auteur résume la théorie de l'institution de Maurice Hauriou.

²⁶ Lire Jean-François Médard, "Autoritarismes et démocraties en Afrique noire" in *Politique Africaine*, n° 43, octobre 1991, p. 92.

²⁷ Jean François Bayart, "La problématique de la démocratie en Afrique noire", in *Politique Africaine*, op. cit., p. 12.