

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

DEPARTEMENT DE DROIT PUBLIC ET SCIENCE POLITIQUE

Année : 2015-2016

N° d'ordre :



THESE DE DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

LES PARADOXES DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DANS LES ETATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

Présentée et soutenue publiquement

Par Cheikh Omar L. DIALLO

Le 30/ 07 / 2016

JURY

Président	: M. Mamadou BADJI	Agrégé des Facultés de Droit, Professeur titulaire d'Histoire du Droit et des Institutions, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'UCAD
Rapporteurs	: M. Frédéric Joël Aïvo	Agrégé des Facultés de Droit, Maître de Conférences de Droit public et de Science Politique, Université Abomey-Calavi de Cotonou
	M. Alioune Badara DIOP	Agrégé de Science Politique, Maître de Conférences de Science Politique, à l'UCAD
	M. Abdou Aziz Daba KEBE	Agrégé des Facultés de Droit, Maître de Conférences de Droit public et de Science Politique, à l'UCAD
Directeur de thèse	: M. Ismaïla Madior FALL	Agrégé des Facultés de Droit, Professeur titulaire de Droit public et de Science Politique

L'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Dédicaces

A mes deux parents, très vite, arrachés à mon affection.

A mon épouse, celle sans qui...

A mon fils aîné, étudiant en Droit des Affaires.

A mes garçons.

A mon Directeur de thèse, **Ismaila Madior Fall** Professeur titulaire de Droit public et Science politique, Ministre, Conseiller Juridique du Président de la République Monsieur **Macky Sall**. C'est le lieu de le remercier pour sa rigueur et son encadrement scientifiques. J'ai également profité de sa générosité intellectuelle. Mon admiration envers lui est vive et ma reconnaissance pleine et entière.

REMERCIEMENTS

A **Amadou Oury Diallo** dit **Sadakadji**, pour la fiabilité de son amitié et la qualité de son soutien sur tous les plans.

A **Me Nafissatou Diop Cissé** pour une si précieuse assistance.

A **Marwane Ben Yahmed**, Directeur de publication de *Jeune Afrique*, un magazine devenu une prodigieuse source pour tout chercheur en Sciences sociales sur l’Afrique.

A **Laure Olga Gondjout**, Médiateur de la République du Gabon, ancienne Ministre des Affaires étrangères et de la Communication, pour m’avoir été d’une main secourable.

A **Pierre Hamet Bâ**, Chercheur en Sciences sociales pour son assistance remarquable, constante et enrichissante.

A **Hamed Diané Séméga**, ancien Ministre malien, pour sa grande vitalité intellectuelle et son soutien indéfectible.

A **Tiébilé Dramé**, ancien Ministre malien, intellectuel africain et homme politique engagé pour la recherche de la paix.

Au journaliste et ancien Sénateur **Abdoul Salam Kane** dit **Azak** pour la profondeur et la finesse de ses remarques.

A **Jean Maurice Hétuin**, Professeur de Lettres classiques pour son aide précieuse et minutieuse.

Enfin, je suis reconnaissant à tous ceux qui m’ont assisté dans mes activités, à commencer par le personnel de la Bibliothèque Universitaire Cheikh Anta Diop de Dakar – Sénégal.

ABREVIATIONS

A.O.C	Appellation d'Origine Contrôlée
B.A.D	Banque Africaine de Développement
B.I.D.C	Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
B.I.R.D	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
B.M	Banque mondiale
C.A.D.H.P	Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
C.D.M.T	Cadre de Dépense à Moyen Terme
C.E.A	Commission des Nations-Unies pour l'Afrique
C.E.D.E.A.O	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
C.E.D.H	Convention Européenne des Droits de l'Homme
C.E.S	Conseil Economique et Social
C.E.M.A.C	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
C.G.L.U-A	Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
C.I.L.S.S	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
D.S.R.P	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
E.CO.WAP	Politique Agricole Régionale de l'Afrique de l'Ouest
F.O.S.C.A.O	Forum des Organisations de la Société Civile de l'Afrique de l'Ouest
F.M.I	Fonds Monétaire International
F.S.M	Forum Social Mondial

G.A.B.A.O	Groupe Anti-Blanchiment en Afrique Orientale et Australe
G.I.A.B.A	Groupe Inter-gouv d’Action contre le Blanchiment en Afrique de l’Ouest
I.D.A	Association Internationale de Développement
I.D.H	Indice de Développement Humain
I.P.H	Indicateur de la Pauvreté Humaine
I.T.I.E	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
M.A.E.P	Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs
MdE	Mémorandum d’Entente
NE.PAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique
O.C.D.E	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
O.D.D	Objectifs de Développement Durable
O.HA.DA	Organisation pour l’Harmonisation du Droit des Affaires
O.M.D	Objectifs du Millénaire pour le Développement
O.N.G	Organisation Non-Gouvernementale
O.I.F	Organisation Internationale de la Francophonie
O.O.A.S	Organisation Ouest-Africaine de la Santé
O.S.C	Organisation de la Société Civile
P.A.S	Programme d’Ajustement Structurel
P.I.B	Produit Intérieur Brut
P.N.B	Produit National Brut
P.N.B.G	Programme National de Bonne Gouvernance

P.N.U.D	Programme des Nations-Unies pour le Développement
P.P.T.E	Pays Pauvres Très Endettés
P.S.E	Plan Sénégal Emergent
R.C.A	République centrafricaine
R.D.C	République Démocratique du Congo
R.S.P	Régiment de Sécurité Présidentielle
S.C.A	Stratégie de Croissance Accélérée
S.C.P.K	Système de Certification du Processus de Kimberley
T.E.C	Tarif Extérieur Commun
U.A	Union Africaine
U.E	Union Européenne
U.E.M.O.A	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
U.I.D.H	Union Interafricaine des Droits de l'Homme

SOMMAIRE

Dédicaces	3
Remerciements	5
ABREVIATIONS	6
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION.....	10
PREMIERE PARTIE : LA DEMOCRATIE FORMELLE	46
TITRE I. ELECTION PRESIDENTIELLE ET LEGITIMITE DEMOCRATIQUE	48
CHAPITRE I. LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES	49
CHAPITRE II : LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE.....	90
TITRE II. LES LIMITES DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE.....	122
CHAPITRE I. LE SENS CONTROVERSE DU VOTE.....	123
CHAPITRE II. LE MANDAT PRESIDENTIEL	163
DEUXIEME PARTIE : LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE.....	207
TITRE I. DEMOCRATIE ET PROBLEMATIQUE DE LA PAUVRETE.....	209
CHAPITRE I. ANCRAGE DEMOCRATIQUE, PERSISTANCE DE LA PAUVRETE	210
CHAPITRE II. LES NOUVEAUX STANDARDS DEMOCRATIQUES.....	244
TITRE II. LES EFFETS INDUITS DE LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE	278
CHAPITRE I. LA MONTEE EN PUISSANCE DES ACTEURS NON ETATIQUES ...	279
CHAPITRE II. LE MANDAT UNIQUE ET LE STATUT DES ANCIENS PRESIDENTS	315
CONCLUSION	353
BIBLIOGRAPHIE	349

INTRODUCTION

D'un point de vue purement formel, la démocratie est devenue une réalité sur l'ensemble des cinq continents ; aujourd'hui plus qu'hier, ce système politique a fini de démontrer qu'il est universel¹. L'élection au suffrage populaire étant le premier signe extérieur de la démocratie, la tenue des élections générales devient un grand spectacle démocratique² et partant, la respiration normale de l'Etat de droit. Sous ce rapport, le continent africain n'est pas en reste. En effet, des progrès notables et quelquefois fulgurants ont été enregistrés dans la cinquantaine d'Etats qui constituent l'Afrique. Avant la décennie 1990-2000, les Etats africains vivaient dans un environnement hostile à la démocratie multipartite, pour au moins deux raisons fondamentales : D'une part, si l'on remonte un peu plus loin, la Colonisation en tant que système de domination et d'exploitation du colonisé par le colon, était une violation de l'évidence fondatrice de la démocratie (liberté et égalité) ; et d'autre part, en raison de la suprématie du parti-Etat et de son corollaire qui est l'autoritarisme ambiant, les sociétés africaines étaient tout, sauf des écoles de démocratie.

Un quart de siècle plus tard, le scrutin peut y être rarement irréprochable, mais le vote est globalement libre et transparent ; le renouvellement de classe politique - bien qu'il soit ici un antalgique et un sédatif - est lent mais effectif. Les alternances démocratiques prétendent s'inscrire dans une dynamique de routinisation, au moment où les réformes économiques et sociales sont passablement sérieuses. Toutes ces profondes mutations amènent à penser que l'Afrique se projette de plus en plus vers un pacte de stabilité politique tout en œuvrant d'une part, pour un approfondissement des acquis démocratiques³ et d'autre part, en ouvrant une

¹Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple de France*, Paris, Gallimard, 2000. La démocratie est-elle universelle ? A cette question, Pierre Rosanvallon se veut prudent et met en garde ; dans son intime conviction scientifique, deux erreurs peuvent être facilement commises : Soit en rester à un relativisme contestable dans le sens où la démocratie est perçue comme une valeur occidentale ; soit donner une valeur universelle à une expérience particulière, pourquoi pas, en l'imposant au besoin par la force, à des pays jugés retardataires ou réfractaires. Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, 2006.

² En 2014, 2015 et 2016, l'actualité électorale a été particulièrement chargée en Afrique subsaharienne, du fait de la tenue des élections présidentielles. A titre d'exemple : En 2014, elles ont eu lieu en Guinée-Bissau, en Afrique du Sud, en Namibie et en Mozambique ; en 2015, au Burundi, au Burkina Faso, en République de Guinée, en Tanzanie, au Togo ; et en 2016, au Bénin, au Cap-Vert, au Congo-Brazzaville, au RD Congo, au Gabon, en RCA, à Djibouti, au Tchad, en Guinée Equatoriale, en Gambie, au Ghana et en Ouaganda, entre autres. Les élections y sont une occasion unique de mobilisations exceptionnelles de foules empreintes de cachets culturels. Le folklore, les sons et lumières font partie de ce grand spectacle démocratique.

³ Théodore Holo, « Les défis de l'alternance démocratique en Afrique », Actes de la conférence internationale de Cotonou du 23 au 25 février 2009.

nouvelle ère d'espérance dans plusieurs Etats. En dépit du fait que subsistent encore quelque trace de conflit ethnico-religieux absurde, comme c'est le cas en République Centrafricaine (RCA)⁴, quelque guerre qualifiée de honteuse (au Sud Soudan)⁵, quelque rébellion perçue comme scandaleuse, (dans une partie la République Démocratique du Congo)⁶, quasiment tous les Etats africains ont à leur tête, des dirigeants « démocratiquement » élus au suffrage universel direct ou indirect.

De la Transition démocratique (1990)⁷ à la Consolidation démocratique (1995)⁸ et de la Consolidation aux premières Alternances démocratiques (2000)⁹, deux ou trois générations de Présidents « démocratiquement » élus se sont succédé à la tête des Etats africains. Et jusqu'en 2015, moins d'une dizaine de « points chauds » étaient répertoriés en Afrique. Fort de ce constat, il est possible d'affirmer qu'il y a des avancées démocratiques remarquables qui font courir un « frisson nouveau »¹⁰ sur ce que les uns ont appelé « continent du futur » et les autres celui de « l'espoir »¹¹. C'est pourquoi de plus en plus, l'Afrique se projette dans une

⁴ <http://www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Crises-et-conflits-armes/Dossiers/Centrafrrique-le-jour-ou-la-guerre-civile-commence-12949>. Plus d'un millier de morts selon *Amnesty International* qui dénonçait la poursuite des tueries inter-religieuses, en fin 2013. En début 2016, la RCA a pu enfin organiser une élection présidentielle.

⁵ *Le Monde* du 18 décembre 2013.

Ils sont plus d'une centaine de morts. Environ 10.000 habitants de Juba, la capitale du Sud Soudan, ont trouvé refuge sur les bases locales de l'ONU.

⁶ Antonin Tisseron « Quand l'histoire bégaie », *Le Magazine de l'Afrique*, n°37, avril-mai 2014. Il y a environ trois millions de victimes dans la guerre du Congo Kinshasa.

⁷ Jean-Pascal Daloz et Patrick Quantin, *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997.

⁸ Graciela Ducatenzeiler et Diane Ethier, « La consolidation des démocraties : Nouveaux questionnements », Numéro thématique, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Paris, 2001.

⁹ Doudou Sidibé, *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2006, 230p.

En Science politique, il est question d'alternance démocratique lorsque, par le jeu des élections libres et transparentes, un homme, un parti ou une coalition de partis arrivent au pouvoir en remplacement du système précédent.

¹⁰ Après la publication de « *Les fleurs du mal* » de Charles Baudelaire, en 1857, une vive polémique s'installe parce que l'ouvrage est considéré comme attentatoire à la morale publique et aux bonnes mœurs et fait l'objet d'une condamnation. Et pourtant quelques semaines après, Victor Hugo félicite chaleureusement Charles Baudelaire d'avoir été condamné par la justice de Napoléon III, en ces termes : « Vos fleurs du mal rayonnent et éblouissent comme des étoiles. Elles apportent un frisson nouveau à la littérature ».

¹¹ Dans une tribune conjointement publiée par le *Washington Post* (Usa) et le *Monde* (France), en date du 11 février 2014, les Présidents Barack Obama et François Hollande ont répertorié les défis et enjeux qui font de l'Afrique « le continent du futur ». La question centrale étant liée au développement. Dans cette filiation directe,

nouvelle gouvernance démocratique ; ce qui induit la production des modèles alternatifs dans la veille, le contrôle et l'action, d'où la montée en puissance des « auteurs-compositeurs de la démocratie » que sont les médias, les opinions publiques et les organisations de sociétés civiles africaines, en référence aux « amis excessifs de la démocratie », formule d'Alexis de Tocqueville. Aujourd'hui la quasi-totalité du continent africain est tendue vers la construction de ce bel ouvrage qu'est la gouvernance démocratique.

Cependant, les signes extérieurs de la démocratie - que sont les élections, les partis politiques, les journaux, les radios et les télévisions¹² - ne doivent ni occulter, ni cacher une sérieuse complexité et un grand paradoxe : En allant au-delà de la vitrine ou de la façade démocratique des Etats africains, il faut se rendre compte que sous le label de la légalité apparente, la plupart des gouvernants et dirigeants croient détenir une licence qui autorise et couvre « des actes condamnables de perversité, de corruption et de dictature démocratiques » : Cette démocratie en trompe-l'œil conduit aux « tripatouillages » de la charte fondamentale¹³, aux « maquillages » des élections¹⁴, aux violations massives des droits, des libertés individuelles

ils ont pris l'engagement de s'associer avec les gouvernements et les citoyens qui cherchent « à consolider les institutions démocratiques », à renforcer l'agriculture, à lutter contre la pauvreté, à améliorer l'accès à l'électricité et à fournir les traitements pour sauver des vies en les protégeant des maladies infectieuses.

¹² Tiébilé Dramé, « Sans gouvernance, pas de démocratie », *Revue* n°61-62, mars-avril 2016, p.47.

¹³ Christophe Boisbouvier, « RD Congo : Et si Kabila partait ? », *Jeune Afrique*, n°2775 du 16 au 22 mars 2014. Pour rappel, Joseph Kabila a déjà modifié la Constitution en 2011 pour supprimer le second tour de la présidentielle, une élection dont il est sorti vainqueur pour la deuxième fois. Après deux mandats successifs, la loi fondamentale lui interdit de pouvoir se représenter. Mais il n'a pas dit son dernier mot. Une dizaine de chefs d'Etat ont été confrontés au même choix : Paul Kagamé (Rwanda), Denis Sassou Nguesso (Congo-Brazzaville), Ellen Johnson Sirleaf (Liberia) Thomas Boni Yayi (Bénin), Armando Guebuza (Mozambique), Hifikepunye Lucas Pohamba (Namibie), Jakaya Kikwete (Tanzanie), Blaise Compaoré (Burkina), Pierre Nkurunziza (Burundi) et Ernest Bai Koroma (Sierra Leone). La charte fondamentale de leur pays leur interdit formellement de briguer un troisième mandat. Beaucoup d'entre eux, du fait de leur position dominante ont encore modifié le texte fondamental en leur faveur.

¹⁴ Sur «le bidouillage» des élections et «le tripatouillage» des Constitutions, une étude de Grégoire Fleurot publiée par le journal en ligne www.slate.fr, du 19 février 2011 établit la liste des « dix dictateurs les mieux élus, du monde » parmi lesquels cinq se trouvent en Afrique francophone. Ce sont : Abdel Aziz Bouteflika en Algérie, réélu au premier tour en 2009 avec 90,2 % des voix. Pierre Nkurunziza au Burundi qui rempile en 2010 avec 91,6 % des voix. Les candidats de l'opposition se sont retirés pour dénoncer « les fraudes massives et la mascarade électorale ». Au Rwanda, Paul Kagamé avait été élu avec 95 % des voix en 2003. Il a légèrement chuté et se retrouve avec 93 % en 2010. Teodoro Obiang Nguema au pouvoir depuis 1979 en Guinée Equatoriale a dû se contenter de 95,4 % en 2009, lors de son cinquième mandat. L'ONG *Human Right Watch* l'a qualifié de

et collectives d'une part ; et d'autre part, à l'accaparement des intérêts vitaux des populations au profit d'un système, d'un groupe ou d'un clan ou même de la famille d'un chef de l'exécutif. Lentement mais sûrement, des élus du peuple se laissent aller à des « crimes démocratiques », des « délits politiques » qui ont pour noms : Violations des intérêts du peuple ; détournements de deniers publics, de pouvoir et d'objectifs. Ils commencent ainsi à perdre en légitimité démocratique¹⁵ ce qu'ils croient avoir définitivement acquis en légalité démocratique. Cette maladie infantile des démocraties tropicales - en opposition aux démocraties majeures - entraîne de plus en plus des réactions épidermiques et des allergies contagieuses des opinions nationales dont le but immédiat est de mettre un terme à la « supercherie démocratique ».

« dictateur déterminé à rester au pouvoir et à garder le contrôle de l'argent du pétrole ». Pour terminer en en tête de ce hit parade, Ismaël Omar Guelleh, « dictateur le mieux élu du monde avec un score imbattable de 100 % de suffrages », lors l'élection présidentielle du 8 avril 2005. Il avait opté pour une méthode infaillible parce qu'étant le seul candidat à sa succession. Les partis politiques d'opposition avaient boycotté le scrutin suite au refus du chef de l'exécutif de réformer le système électoral pour assurer un minimum de transparence. Guelleh est le deuxième président de Djibouti ; il a succédé en 1999, à son oncle, Hassan Gouled Aptidon, avec « seulement » 79 % des voix. Djibouti est une ancienne colonie française indépendante depuis 1977. En 2011, le Parlement a voté une réforme constitutionnelle permettant à Guelleh de se représenter pour la troisième fois (la limite étant fixée à deux).

François Soudan, « Djibouti, un chef d'Etat doit savoir partir », *Jeune Afrique*, n°2776 du 22 au 29 mars 2014. Dans une interview exclusive, Ismaël Omar Guelleh affirmait : « Dans deux ans, je m'en irai, mission accomplie ». Trois années plus tard, notons qu'il n'a pas respecté sa parole, quand bien même la dernière modification de la Constitution lui donne encore le droit de briguer les suffrages des Djiboutiens. En 2016, il est encore candidat à sa propre succession.

Plus grave, à Bissau, en mars 2012, à la veille du second tour de la présidentielle, un putsch des plus inattendus est perpétré par des militaires. Arrivé largement en tête du 1^{er} tour, Carlos Gomes Junior candidat du PAIGC (parti historique et majoritaire) est brièvement emprisonné avant son « exil forcé ». Dans la foulée, Manuel Sérifo Nhamadjo, arrivé troisième, est nommé Président de la République par intérim. De nouvelles élections générales ont eu lieu en avril 2014. Elu, José Mario Vaz (Jomav) nomme à son tour Domingo Simoes Pereira, Premier ministre, issu comme lui du PAIGC. Mais depuis 2015, la crise couvait. Il est vrai que la nature bicéphale du régime en vigueur à Guinée-Bissau entraîne souvent d'insupportables rivalités entre le chef de l'Etat et le Premier ministre *de facto*, véritable homme fort de l'Exécutif. Alléguant « une crise de confiance » et malgré la popularité de Domingo Simoes Pereira, le Président limoge son chef de gouvernement qui se trouve être le Président du Parti. Il le remplace par Baciro Dja, 3^{ème} vice-Président dudit parti. Majoritaire à l'Assemblée nationale, le PAIGC vote une résolution exigeant le départ du nouveau et son remplacement par l'ancien Premier ministre. Cette crise cyclique prolonge le pays dans l'aventure. Depuis 1975, Bissau semble abonnée à l'instabilité politique et institutionnelle. Soit plus de quarante ans de soubresauts et de secousses.

¹⁵ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

S'agit-il d'une tornade populaire venue bouleverser en profondeur le rapport à la démocratie réelle ou d'une simple brise ? D'un passage de la démocratie formelle à la démocratie réelle ?

Dans cette foulée, il semble difficile d'apporter des réponses scientifiques sans préalablement recruter, croiser et combiner des outils et instruments de la Science politique et du Droit. Cependant, face à cette « désillusion démocratique », pour ne pas dire « démocratie inachevée », ¹⁶ le constat est troublant : De profondes mutations se déroulent sous nos yeux et arrivent paradoxalement à remettre en cause les formes et modes d'expression acquis par la volonté générale. Ce qui vient *re-problématiser* la question de la souveraineté du peuple – pourtant principe fondateur de tout ordre politique moderne – quand bien même « l'impératif que traduit cette évidence fondatrice a toujours été aussi ardent qu'imprécis », pour parler comme Pierre Rosanvallon. C'est peut-être ce qui explique que des peuples sortent de leur torpeur, investissent la rue, renversent et chassent les dirigeants qu'ils avaient « démocratiquement » élus. Installés par le peuple, ils se voient « chassés » par la grande majorité de ce même peuple. Les chefs d'Etat « démocratiquement » élus se croyaient à l'abri de tout départ forcé ou négocié, de toute rupture brusque ou violente parce qu'ils étaient adoubés par l'onction du suffrage universel et protégés par le verrou constitutionnel du mandat présidentiel (de quatre, cinq ou sept ans), renouvelable (une fois ou de façon illimitée). D'ailleurs, soit dit en passant, pourquoi évoque-t-on peu le sexennat à côté du quinquennat et du septennat ?

En Afrique, après les années folles de la démocratisation de la décennie 1990¹⁷ et malgré la résolution de l'Union africaine (UA) prise à Alger en 1999, condamnant l'usage de la force dans la prise de pouvoir et sanctionnant les régimes issus de coups d'Etat, plusieurs Etats (le Niger, la Côte d'Ivoire, le Congo-Brazzaville, la Guinée, la Guinée-Bissau, Madagascar, la Mauritanie, le Mali sous Amadou Toumani Touré, en mars 2012, la République Centrafricaine sous François Bozizé, en mars 2013) connaissent le même sort. Ce qui donne une curieuse comptabilité : Une dizaine de coups d'Etat en 2010, contre une quinzaine en

¹⁶ Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple de France*, Paris, Gallimard, 2000.

¹⁷ Tiebilé Dramé, « Sans bonne gouvernance, pas de démocratie », *op.cit.*, p.46. « Il y a un quart de siècle éclataient en Afrique, des révolutions démocratiques qui ont secoué les régimes autoritaires du continent. D'essence libérale, ces révolutions ont marqué la fin des monopoles de l'Etat sur l'économie et la vie politique. Elles ont abouti à l'instauration du multipartisme et à l'avènement de régimes davantage respectueux des libertés individuelles et collectives ».

1990 ; une vingtaine en 1980 contre environ une trentaine en 1970, « l'âge d'or » des putschs en Afrique. A la seule différence qu'en ces temps-là, au lieu de « coups d'Etat populaires », il s'agissait de « coups d'Etat militaires ».

Dans la décennie 2010, une nouvelle « démocratie contre elle-même »¹⁸ voit le jour. Une partie du peuple descend dans les rues - à mains nues - s'érige pendant des jours et des semaines en bouclier de la démocratie. Des blessés et plusieurs morts. Résultat : L'étau se resserre autour du chef de l'exécutif si bien que lorsque la communauté internationale entre en jeu et suit « la tornade populaire », la dynamique de déstabilisation gagne en intensité et en légitimité. Elle balaie rapidement toute la classe dirigeante.

Il ne s'agit pas à proprement parler de coups d'Etat militaire, mais plus largement, étant en présence d'« Etats faillis ou fragiles », il est question de « coup d'Etat des foules »¹⁹ : En ce sens que le peuple qui a « démocratiquement » élu un dirigeant, le renverse par la rue, avec la participation de l'armée ou non et de surcroît, avant le terme du mandat présidentiel. C'est essentiellement la fragilité des Etats qui est en cause²⁰. La genèse du consensus sur la notion de fragilité est amplement décrite par Jean-Marc Chataigner et Hervé Magro dans leur ouvrage sur les « Etats et sociétés fragiles »²¹.

Sous ce rapport, au cours des mois et des années à venir, la faiblesse de leurs institutions fragilisera leurs Etats; le phénomène prendrait alors des proportions plus grandes. Le peuple burkinabè a fait son « coup » les 30 et 31 octobre 2014 ; le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Togo, Djibouti, la Guinée, Madagascar, la République Centrafricaine, le Rwanda, la République Démocratique Congo et le Tchad, pour ne citer que ceux-là, sont potentiellement

¹⁸ Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, 385p. La démocratie règne sans partage ni mélange. Elle est venue à bout de ses vieux ennemis, du côté des Réactionnaires et du côté de la Révolution. Il se peut qu'elle ait trouvé son plus redoutable adversaire : Elle-même, prévient-il.

¹⁹ Notre chronique, « Le coup d'Etat des foules » *Jeune Afrique, Hors Série n°39*, L'Afrique en 2015, p.134.

²⁰ Serge Michailof, *Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?* Paris, Fayard, 2016, p.136. Les Etats fragiles se caractérisent par des institutions publiques peu inefficaces et généralement incapables de fournir des biens et services publics attendus par la population, qu'il s'agisse d'eau potable ou de sécurité, de justice ou d'entretien routier.

²¹ Jean Marc Chataigner et Hervé Magro, *Etats et sociétés fragiles, entre conflits et reconstructions*, Paris, Karthala, 2007.

des pays à risque parce qu'étant fragiles, au sens où l'entendent Daron Acemoglu et James A. Robinson dans *Why Nations Fail* ²².

Comme on le voit, l'onction du suffrage populaire n'est plus une assurance tous risques face aux accidents spectaculaires sur le boulevard démocratique. Il est judicieux de rappeler que c'est par le fait majoritaire qu'Adolf Hitler²³ est arrivé au pouvoir en 1933. En état d'ébriété démocratique, fort du suffrage du peuple allemand, ivre de sa légalité étincelante et de sa légitimité étourdissante, Hitler a « cannibalisé » l'Etat et la Nation allemandes en se transformant en monstre de la terreur et en capitaine de l'industrie d'extermination juive : Tragique erreur démocratique. En vérité, le plus grand monstre de l'histoire a paradoxalement été un pur produit de la démocratie électorale.

C'est à la faveur du vent de démocratisation qui a soufflé sur les pays d'Afrique au sud du Sahara, que nous avons assisté à l'ouverture, à la libéralisation puis à la transition démocratiques avant d'arriver à la consolidation qui ferme ce cycle de la démocratisation²⁴. Le concept de « consolidation démocratique », il peut être défini comme le temps de l'approfondissement démocratique par la « démocratisation sociale » (Renée Fregosi 1998).

²²Daron Acemoglu et James A. Robinson, *Why Nations Fail*, Crown, 2012. Cet ouvrage devenu un *best-seller* aux Etats-Unis, présente la théorie globale de la fragilité. “ Les auteurs cherchent à établir les raisons qui font que certaines Nations sont prospères, alors que d'autres restent pauvres et parfois s'effondrent”, in Serge Michailof, *op.cit.*, p.136-137.

Dans les Etats que sont notamment le Burkina Faso, le Burundi, le Congo-Brazzaville et le Rwanda, les mois passés ont été déterminants pour la démocratie, avec en toile de fond, la question sensible de la limitation des mandats présidentiels. Dans ces pays potentiellement exposés, la Constitution interdit aux chefs d'Etat en fonction de pouvoir briguer un autre nouveau mandat. Pourtant, Pierre Nkurunziza (Burundi), Denis Sassou Nguesso (Congo) et Paul Kagamé (Rwanda) ont passé outre. Quant à Idriss Déby (24 ans de pouvoir au Tchad), Paul Biya (32 ans de pouvoir au Cameroun), Téodoro Obiang Nguema (35 ans de pouvoir en Guinée Equatoriale) et Ismaël Oumar Guelleh (37 ans de pouvoir à Djibouti), leurs mandats respectifs sont illimités. Malgré, au moins, un quart de siècle à la tête de leur Etat, la plupart d'entre eux ont “arraché” un nouveau bail présidentiel. Il y a enfin un Etat vaste mais fragile comme la République démocratique du Congo qui est sous “haute surveillance démocratique”.

²³ Adolph Hitler *Mein Kampf (Mon combat)*, trad., 1934 – Réédition N.E.L. Ce texte fondateur du nazisme écrit en prison par Hitler est tombé, aujourd'hui, dans le domaine public.

²⁴ Tiébilé Dramé, *op.cit.*, p.47. « Survenus dans le contexte de la fin de la guerre froide et de la chute du mur de Berlin, ces mouvements ont été décrits par certains comme des prolongements des « vents d'Est » notamment la révolution roumaine anti-Ceausescu. D'autres n'ont pas hésité à dater la démocratisation du continent à partir du discours prononcé par François Mitterrand devant ses pairs africains le 20 juin 1990 ».

La consolidation démocratique, concept majeur en Science politique, est traversée par une question centrale : les conditions de l'irréversibilité du changement démocratique ; en un mot de la pérennité des acquis démocratiques. Toutefois, une telle question porte en elle-même ses propres limites. En effet, selon Jean-Michel Blanquer, « aucun régime démocratique au monde ne peut prétendre à la stabilité définitive.

Il a le mérite cependant de dégager une réflexion sur les facteurs de l'ancrage de la démocratie²⁵ ». En d'autres termes, poursuit-il, une communauté peut paradoxalement enregistrer des avancées démocratiques et dans la même foulée connaître des reculs démocratiques : Le Niger, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Congo-Brazzaville, la République Démocratique du Congo, Djibouti, le Burundi, le Rwanda, le Tchad, Madagascar et les Comores en constituent des exemples patents.

Ce qui reviendrait à dire que la démocratie en Afrique tiendrait à des manifestations invisibles et visibles. Et c'est là, le premier paradoxe d'ordre épistémologique. Le deuxième paradoxe est d'ordre stratégique en ce sens que la démocratie semble se poser comme une conséquence du développement économique et social. « Lorsque certains indicateurs sont atteints, la conscience collective est supposée plus orientée vers le régime démocratique²⁶ ». Or c'est le contraire qui s'est produit en Afrique, au début des années quatre vingt-dix : La pauvreté, le sous-développement, la récession économique et sociale, les plans d'ajustements structurels, les chocs exogènes et endogènes ont accéléré la chute des régimes dits autoritaires ou fermés. Le déverrouillage autoritaire a ainsi favorisé d'autres nouveaux modèles économiques dont le plus connu est le Consensus de Washington²⁷.

Il sera plus tard question de l'après-consensus de Washington. Et enfin le troisième paradoxe est l'irruption des militaires dans le champ démocratique entraînant *de facto* une suspension

²⁵ Jean-Michel Blanquer « Consolidation démocratique ? », Pouvoirs 3/2001, n°98, p.37-47.

²⁶ « Introduction. Processes of Transition and Democratic Consolidation : Theoretical Indicators », in Diane Ethier (éd.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and South East Asia*, Londres, Mac Millan, 1990.

²⁷ Le Consensus de Washington est une expression d'une doctrine libérale lancée, il y a vingt ans. Il regroupe en une formule générale, les principes qui ont servi aux organisations financières internationales - ayant leur siège à Washington - (la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International) pour la mise en place de politiques inspirées des principes édictés à l'effet d'octroyer des prêts aux Etats d'Amérique latine et d'Afrique. Il reprend les idées présentées en 1989 par l'économiste John Williamson qui lui-même soutenait dix propositions fortement inspirées de l'Ecole de Chicago.

de la Consolidation démocratique, comme ce fut le cas au Niger²⁸, en Côte d'Ivoire²⁹, en République de Guinée³⁰, au Mali³¹ et en Centrafrique³². A cette étape, les Etats éligibles ont nécessairement franchi le cap des élections fondatrices ou historiques : Ces élections sont perçues comme étant l'acte fondateur de la grande aventure démocratique. Et, le critère principal demeure la sincérité et la transparence des élections ; la contrainte et la difficulté étant la volatilité, car des pays peuvent connaître des élections fondatrices, puis une ou deux alternances démocratiques et régresser parce qu'en l'espace de quelques heures, tout peut basculer à cause d'un coup d'Etat suspendant ainsi la marche de la démocratie. Ce fut le cas, au Burkina Faso avant la chute et la fuite de Blaise Compaoré, après 27 ans de pouvoir.

²⁸ Après dix ans de pouvoir, le Président Mamadou Tanja a voulu rallonger le mandat présidentiel arrivé à son terme. C'est ainsi qu'en février 2010, il se fait renverser par un coup d'Etat militaire conduit par le Commandant Saliou Djibo. C'est le deuxième du genre au Niger : En janvier 1996, un coup d'arrêt avait été porté à la démocratisation balbutiante après le putsch contre le Président démocratiquement élu Mahamane Ousmane, à la suite d'une grave crise politique du fait de la cohabitation entre un Premier ministre majoritaire au Parlement et un Président affaibli. C'est alors que les militaires font irruption dans le champ politique avec Ibrahim Baré Maïnassara à leur tête. Il se fera élire en 1996 et y restera jusqu'à son assassinat en avril 1999.

²⁹ Suite au décès du Président Félix Houphouët Boigny en 1993, le Président de l'Assemblée nationale et dauphin constitutionnel Henri Konan Bédié termine son mandat et se fait élire en 1995. Le 24 décembre 1999, il est renversé du pouvoir par le G¹ Robert Guéi, consécutivement à une vague de mécontentement populaire et un mouvement d'humeur de l'armée en même temps que la politique « exclusionniste » du concept de « l'Ivoirité » était rudement remise en cause. L'ancien Premier ministre Alassane Ouattara est empêché de se présenter à l'élection présidentielle au prétexte que sa nationalité est « douteuse ». C'est ce que les observateurs ont appelé « le coup d'Etat de Noël ».

³⁰ Après la mort du Général Lansana Conté, le Capitaine Moussa Dadis Camara s'autoproclame chef de l'Etat, le 24 décembre 2008, jour de Noël encore.

³¹ A quelques semaines de la fin de son mandat, le G¹ Amadou Toumani Touré s'apprête à faire ses valises. C'est à ce moment qu'il est renversé par le Capitaine Amadou Haya Sanogo, le 22 mars 2012. Mais jamais, il ne dirigera réellement le pays. Le Président de l'Assemblée nationale assure l'intérim et avec le soutien de la communauté internationale, contient rapidement la rébellion au Nord du Mali et organise la présidentielle qui enregistrera la victoire de l'ancien Premier ministre Ibrahim Boubacar Keïta, en 2013. Le Capitaine Sanogo croupit actuellement dans une prison en attendant son jugement.

³² En République centrafricaine, François Bozizé est chassé du pouvoir en mars 2013, par les hommes de Michel Djotodia, qui abandonne le pouvoir à son tour, en janvier 2014 du fait de la pression des dirigeants de l'Afrique Centrale, Idriss Déby à leur tête. Catherine Samba-Panza assurera l'intérim du pouvoir et l'organisation de la présidentielle qui débouchera sur la victoire de l'ancien Premier ministre Fautin Archange Touadéra, en février 2016.

C'est pourquoi également l'étude des « paradoxes de la Gouvernance démocratique dans les Etats francophones d'Afrique » nous commande au préalable de lever des équivoques sur des concepts propres à la Science politique.

Précision des termes

Pour une bonne compréhension du thème et une exacte délimitation du champ théorique, il paraît évident de préciser le sens des mots. Nous vient à l'esprit cette célèbre sentence de Confucius : « Si j'étais empereur, je commencerais par définir les mots ». Oublions de ce fait les empires pour manifester notre intérêt pour les démocraties. Dans cet ordre d'idées, doivent être définis en priorité, les termes « Paradoxes » ; « Démocratie » ; « Gouvernance » avec en filigrane, les concepts de « Transitologie³³ » et de « Consolidologie³⁴ » élevés, au rang de sous-secteurs de la Science politique.

Pour commencer, il faut se demander ce que signifie **le paradoxe** ?

Etymologiquement le terme paradoxe vient du grec *paradoxos* et signifie selon *Le Larousse 2016*, ce qui est « contraire à l'opinion commune ». Ce mot descend de *para* qui veut dire « contre » et *doxa* qui désigne « l'opinion ». Littéralement, il est entendu comme une idée, une proposition ou une opinion qui va l'encontre du sens commun. L'on dira par exemple : Soutenir des paradoxes. Quant au *Nouveau Petit Larousse*, il précise que le paradoxe est « un être, une chose ou un fait qui paraît défier la logique parce qu'il présente des aspects contradictoires ». Restrictivement, ce terme peut également signifier « une proposition qui contient ou semble contenir une contradiction logique, ou un raisonnement qui, bien que sans faille apparente, aboutit à une absurdité ou encore à une situation qui contredit l'intuition commune », selon le neuvième dictionnaire de l'Académie française.

Pour appuyer ces propos, citons une gamme des paradoxes les plus courants tels que : le paradoxe d'Anderson, celui de l'Alabama, de Saint-Pétersbourg, d'Olbers, des Anniversaires, du chat de Schrödinger, des Jumeaux, du Train, de Sellerie, d'Ehrenfest. Il existe également

³³ La Transitologie est l'étude des transitions démocratiques. Elle est une sous-discipline majeure de la Science politique. Une abondante littérature relative à ce sous-secteur couvre le rayon des pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne.

³⁴ La Consolidologie est l'étude de la consolidation démocratique. C'est également une sous-discipline majeure de la Science politique. Là également, une abondante littérature relative à cet autre sous-secteur englobe des pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne.

une bonne série de paradoxes comme celui de Condorcet, de Michigan, du menteur, du barbier, du comédien, du carré manquant, du bar ou de l'âne de Buridan.³⁵ L'un des plus célèbres est le paradoxe de l'œuf et de la poule. Cette question devient paradoxale si l'on admet que toute poule naît d'un œuf (d'une autre poule) tout œuf (de poule) sort d'une poule ou que si un être possède une âme, alors son géniteur en possède une. Le paradoxe du barbier³⁶ est également connu.

Au demeurant, le paradoxe est un puissant lubrifiant pour la réflexion. Pour preuve, il est souvent convoqué par la science, les mathématiques, la philosophie et la technique pour [de]montrer l'étendue et la complexité d'une donnée et permet de faire la lumière sur des handicaps, des mirages et des limites. Pour toutes ces raisons, le paradoxe, en ce qu'il prend en défaut des pseudo-certitudes, pourrait être accepté comme un ferment qui entre dans la manifestation d'une certaine vérité. L'étude des paradoxes s'appelle la paradoxologie.

Au terme de cette définition, il faut convenir que le paradoxe pousse à l'analyse précise et fine, à une formulation mieux structurée et à la recherche d'une meilleure logique et d'une bonne cohérence. En conséquence, son recrutement dans notre boîte à outils conceptuelle sera double : A travers ce terme aux allures de concept, il y a lieu de provoquer la réflexion et susciter la critique, tout en mobilisant l'attention dans l'espace public ; Fort du fait que « la machine de préoccupations » sera d'être au plus près d'une certaine vérité. Parce comme prévenait Jean-Jacques Rousseau, « mieux vaut être un homme à paradoxes qu'un homme à préjugés ».

Après les paradoxes, voyons du côté de **la démocratie**.

³⁵ Nicholas Falletta, *Le livre des paradoxes*, Paris, Editions Diderot, 1998.

³⁶ Philippe Boulanger et Alain Cohen, *Trésor des paradoxes*, Paris, Editions Belin, 2007, 541p.

Le comité des sages d'un village instruit à son barbier de raser tous les habitants du village qui ne se rasent pas eux-mêmes et seulement ceux-ci. Le barbier, qui est bien un habitant du village, n'a pas pu respecter cette règle car s'il se rase lui-même, il enfreint la règle ; dans la mesure où le barbier ne peut raser que les hommes qui ne se rasent pas eux-mêmes ; alors que s'il ne se rase pas lui-même - qu'il se fasse raser ou qu'il conserve la barbe - il est en tort également, car il a la charge de raser les hommes qui ne se rasent pas eux-mêmes. Comme on le voit, cette règle est donc inapplicable. Or il n'y a aucune raison de penser qu'un conseil de village ou toute autre instance ne puisse rendre une ordonnance absurde. Rappelez-vous le fameux : « Je le crois parce que c'est absurde » que proclamait le Carthaginois Tertullien. N'est-ce pas là un sérieux paradoxe ?

Comment donc la définir ? Puisque, qu'ils soient électeurs ou éligibles, citoyens ou élus, gouvernants ou gouvernés, démocrates ou républicains, ils peinent à trouver un corpus d'idées qui renvoie à une définition claire et précise de la démocratie acceptée par tous. Avec la démocratie *lato sensu*, on peut englober démocratie directe, démocratie libérale, démocratie participative, démocratie pluraliste, démocratie populaire, démocratie représentative, démocratie semi-directe, entre autres. Cette variété dans les définitions a épousé, vingt cinq siècles durant, les péripéties d'un système politique d'essence universaliste. Au cours de ces siècles d'expérimentation, d'acclimatation et quelquefois de transplantation, la démocratie est, tour à tour, marginalisée et piétinée, appréciée et célébrée, ignorée et oubliée, réclamée et établie, renforcée et consolidée, violée et déconsolidée, sans avoir emporté l'adhésion unanime des peuples d'Europe, d'Amérique, d'Afrique et d'Asie.

En vérité, la définition de la démocratie est complexe. En fait, la signification, la nature et la portée de cette forme de « gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple³⁷ (article 2 de la Constitution française de 1958) », varient selon « la sociologie du milieu »³⁸ et donc selon, les pratiques politiques, économiques, sociales et culturelles de chaque communauté d'hommes et de femmes, réunit autour d'un idéal de vie commune. Par le passé, le sentiment démocratique subsistait essentiellement dans l'esprit des « gens avisés ». Pendant longtemps, « la tendresse démocratique » est restée l'apanage des penseurs, des analystes, des historiens, des philosophes et des intellectuels soucieux de l'avenir des Etats et des peuples. Quand bien même « le soupçon de démocratie » fut établi, il l'était avec délicatesse. Toutefois pour le chercheur américain Robert Dahl³⁹, « tout comme le feu, la peinture ou l'écriture, la démocratie a été inventée plus d'une fois et en plus d'un endroit ».

³⁷ Cette formule d'Abraham Lincoln, seizième Président des Etats-Unis d'Amérique, est considérée comme la définition classique la plus acceptée et la plus couramment utilisée lorsqu'il s'agit de définir la démocratie.

³⁸ Sociologie du milieu : Pour rappel, le concept de milieu est central dans la sociologie urbaine, en ce qu'il thématise les manifestations du lien entre l'espace urbain et les structures sociales.

³⁹ Robert Dahl, *De la Démocratie*, University Yale 1998. Il évoque l'effondrement des principaux régimes totalitaires et le surgissement de la démocratie à la fin du XIX^{ème} siècle. Il revient sur les origines historiques de la démocratie, les critères de définition acceptables pour qualifier un système de régime démocratique. Dans une démarche pédagogique, l'auteur pose des questions d'importance et tente d'y répondre.

La démocratie est aujourd'hui « l'horizon indépassable⁴⁰ ». En réalité, la démocratie est vécue avant tout comme un idéal. Les uns s'en approchent, les autres en sont encore éloignés. Aucune société n'arrive de façon irréversible à la finalité démocratique ; c'est dire que l'idéal démocratique est fait pour ne jamais être atteint. « S'il y avait un peuple des Dieux, il se gouvernerait démocratiquement », écrivait déjà Rousseau. C'est là son charme discret, sa principale caractéristique mais également sa limite objective. C'est pourquoi l'idée même de la démocratie contribue nécessairement à nourrir un débat vif et passionnant.

Ainsi pour Pierre Manent⁴¹, le libéralisme demeure le berceau de la pensée politique moderne sur la démocratie. La liberté en devient la base depuis le philosophe grec Aristote. La démocratie se présente alors comme la douce célébration des libertés individuelles et collectives. Montesquieu (1689-1755), premier théoricien de la séparation des pouvoirs, et par excellence, penseur de la liberté, jette avec force les bases de l'Etat de droit. Sa conviction est établie par cette formule devenue universelle : « La démocratie et l'aristocratie ne sont point des Etats libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que dans des gouvernements modérés. Elle n'est pas toujours dans des gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir : Mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites (...) La vertu même a besoin de limites (...) Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir⁴² ».

Il innove et sa théorie de la séparation des pouvoirs – législatif, exécutif, judiciaire – devient rapidement une évidence politique. Trois cents ans après, il est constamment prouvé qu'aucune construction démocratique au monde ne peut se passer de ce triptyque institutionnel. Mais quels que soient, par ailleurs, les aménagements institutionnels, d'une manière ou d'une autre, de façon souple ou rigide, indubitablement, ces trois segments se retrouvent dans tous les systèmes républicains et démocratiques au monde.

Dans toute démocratie d'essence universaliste, cette séparation (rigide ou souple) entre les pouvoirs permet de « lutter contre l'extrême personnalisation du pouvoir et la clientélisation

⁴⁰ A ce niveau, l'horizon peut être conçu et perçu comme un concept à rapprocher de *L'Aveuglement* chez Heidegger par exemple. Pour Jean-Paul Sartre dans *L'Horizon*, « le marxisme est l'horizon indépassable de notre temps ».

⁴¹ Pierre Manent, *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1987.

⁴² Montesquieu *De l'Esprit des lois*, Paris, Ed. Garnier, 1973. Livre XI Chapitre IV, p.190.

des relations d'autorités »⁴³. Séparer les pouvoirs est pour ainsi dire une technique pour se parer contre toute forme d'arbitraire et de tyrannie. Celui qui applique et exécute la loi (autorité exécutive) ne peut être celui qui approuve et vote les lois (autorité législative) encore moins celui qui juge et veille à l'application des lois (autorité judiciaire).

Seulement, en Afrique contemporaine, et généralement à cause du fait majoritaire, le Président de la République décide ; son Premier ministre exécute ; ses ministres appliquent ; les députés votent par acclamation et le peuple trinque. Le chef d'Etat africain, chef suprême des Armées, est la clé de voûte de l'édifice constitutionnel : Il définit la politique de la Nation, préside le Conseil supérieur de la magistrature, nomme aux emplois militaires et civils les plus élevés, révoque hauts fonctionnaires et ministres, à commencer par le premier d'entre eux. Tel est, généralement le *design* institutionnel. Or, la démocratie est « un régime dans lequel tous les citoyens possèdent un droit de participation (vote) et un droit de contestation (liberté d'opposition) »⁴⁴.

Comment le chef de l'Exécutif est-il alors devenu l'alpha et l'oméga du système institutionnel en Afrique noire ? C'est vraisemblablement le fait de la « majorité mécanique ». Alors que la démocratie devait permettre un équilibre des opinions, elle devient par cette mécanique, une sorte de tyrannie légitimée par le seul fait du vote. Or, ce vote qui paraît si légitime et légal emporte, par ailleurs, des significations additives : les parlementaires ne sont souvent plus les voix du peuple mais « des caisses de résonnance » d'un système institutionnel présidentialisé à outrance.

D'où donc peut naturellement être appréhendée l'assertion tocquevillienne selon laquelle « la démocratie comporte en permanence le péril de la tyrannie de la majorité ». Car poursuit-il, « tout régime démocratique postule que la majorité a raison, et il peut être difficile d'empêcher une majorité d'abuser de sa victoire et d'opprimer la minorité ». Par voie de conséquence, la démocratie n'est ni parfaite ni irréprochable. Tout au plus, c'est le moins mauvais des systèmes. Ramenée à l'Afrique, c'est à se demander légitimement si l'idéal démocratique, à travers le multipartisme, est réalisable sur ce continent.

⁴³ Momar-Coumba Diop (dir.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade. Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Dakar, Cres/Karthala, 2013.

⁴⁴ *Lexique des termes juridiques*, 19^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2012, p.292.

En effet, selon le Camerounais Michel Doo Kingue, malgré ses vertus qui assurent un développement authentique dans les pays qui l'embrassent, la démocratie ne garantit pas « nécessairement » une croissance économique rapide qui est la grande préoccupation, pour ne pas dire, le rêve des dirigeants des pays en développement⁴⁵. Dans la même veine et à la suite du Général Georges Marshall⁴⁶, l'auteur soutient que la démocratie ne s'accommode pas de ventres creux. En écho à « l'idéologie du ventre », développée par Jean François Bayart dans son ouvrage « l'Etat en Afrique »⁴⁷. Même si alors l'idéal démocratique semble de nature universelle, la démocratie elle-même n'est pas identique d'un pays à un autre ? Chaque peuple garde sa façon de la célébrer et de la promouvoir comme le soutient Thomas McEvelley : Chaque peuple a raison à sa manière et selon sa propre historicité⁴⁸.

Les transitions telles que célébrées en Afrique sont uniques en leur genre. Et puis, lorsqu'on évoque la démocratie en Afrique, les transitions démocratiques sont un passage obligé. Ce terme exprime le passage d'un Etat autoritaire à un Etat démocratique. C'est le mouvement historique vers la démocratie. Dans toute société humaine, la marche vers la démocratie peut être lente ou rapide, chaotique ou linéaire, hypothétique ou normale mais en tout cas, elle est irréversible. « Quand elle apparaît, tout bascule » (Tocqueville).

Et c'en a été de l'Afrique.

Dans le même ordre d'idées, la démocratie se consolidera lorsque les forces politiques en présence, les groupes de pression, les lobbys politico-financiers et les institutions de l'Etat exclueront toute alternative de prise de pouvoir à la méthode démocratique, en même temps

⁴⁵ Michel Doo Kingue, *Quelle démocratie en Afrique*, Dakar, Les Nouvelles Editions du Sénégal, 1999, p.155.

⁴⁶ Georges Marshall est le père du plan du même nom pour l'Europe. Entre 1947 et 1949, il a été Secrétaire d'Etat américain du Président Harry Truman.

⁴⁷ Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006. "L'originalité de sa pensée est le fait que nombre d'institutions africaines, malgré leur apparence occidentale ou moderne, leurs sièges sociaux impressionnants, leurs conseils d'administration et leurs comités d'audit, peuvent parfois recouvrir une autre réalité. En de nombreux cas, il s'agit d'une façade du type de celle que faisait édifier Potemkine lors des voyages de Catherine II en Russie, façade qui pouvait cacher un autre monde, caractérisé par des réseaux de loyautés et de solidarités fondés sur des appartenances ethniques et politiques qui doublent l'organigramme officiel. L'objectif principal de ces réseaux, explique Serge Michailof, est d'extraire discrètement de l'institution en question des rentes destinées à alimenter le parti, le groupe ethnique ou religieux, ou l'homme politique qui dans l'ombre, contrôle l'institution. C'est "la politique du ventre".

⁴⁸ Thomas McEvelley, *L'identité culturelle en crise*, Paris, Editions Chambon, 1999, 152p.

qu'ils laissent se déployer l'action des autorités démocratiquement élues ; telle est la conviction de Juan Linz⁴⁹. Quant à Samuel Huntington, il a proposé « *two turn over test* » ou encore test de l'alternance en vertu duquel une démocratie peut être considérée comme consolidée lorsqu'elle a connu deux alternances au pouvoir à partir des premières élections libres ; ce qui suggère la difficulté d'exiger qu'il y ait des alternances alors que le système peut être consolidé sans connaître ce fait. Par exemple, la présence d'une coalition ou d'un parti dominant, respectivement en France avant la prise du pouvoir par les socialistes amenés par François Mitterrand et au Sénégal sous Abdou Diouf.

C'est pourquoi par mesure de prudence scientifique, il est souvent proposé un test générationnel ou de longévité. On préférera alors considérer qu'une société démocratique est consolidée lorsqu'elle a fonctionné sur une vingtaine d'années et qu'elle est passée par des élections régulières et libres même si elle n'a pas connu d'alternance. Ce qui de notre avis est discutable et donc sera mis en débat. L'inconvénient est le suivant : Plus le même système reste longtemps au pouvoir, plus il a tendance à se confondre avec l'Etat et à conduire à ce que les comparatistes appellent « un électoralisme vide de sincérité » (Thomas Hobbes).

En fait, partout où l'on observe le phénomène, la consolidation démocratique est effective quand les valeurs démocratiques sont passées dans les mœurs et dans les attitudes des citoyens, c'est-à-dire lorsqu'elles ont pénétré les représentations populaires. Pour sa part, David Beetham⁵⁰ propose, à la suite de L. Whitehead⁵¹, un test en vertu duquel on aurait plus confiance dans la robustesse d'une démocratie si elle a déjà surmonté dans le passé des crises ou des chocs substantiels. Dans cette optique, une démocratie est donc consolidée lorsqu'on a de bonnes raisons de penser qu'elle est à même de supporter des chocs ou des pressions sans succomber.

La gouvernance démocratique

Dans notre entendement, la gouvernance démocratique est un ensemble de règles, de principes et de valeurs qui consacrent la vie des citoyens dans un Etat démocratique.

⁴⁹ Mamoudou Gazibo, Jane Jenson, *op.cit*, p.176.

⁵⁰ Mamoudou Gazibo, *op.cit*, p.176.

Voir également David Beetham, *The légitimation of Power*, Leeds, University of Leeds, 1991.

⁵¹ Whitehead. *Terror and Violence – Anthropological Approaches*, Editions with Andrew Strathern and Pamela Stewart, Pluto Press, 2005.

Aujourd'hui, le mot « gouvernance » est plus que jamais à la mode dans le commerce démocratique. Historiquement, l'origine du terme remonte aux tentatives des XVII^{ème} et XVIII^{ème} de résoudre les conflits entre les Etats d'Europe que sont l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne qui possédaient des empires d'Outre-mer. C'est en ce sens qu'Emmanuel Kant voyait dans la gouvernance, un idéal-type du système social et politique mondial fondé sur l'ordre républicain pour la résolution des conflits⁵². Quant au Roi Charles-Albert de Piémont-Sardaigne, il préconisait déjà en 1840 le *buon governo* (italien) comme moyen primordial de sortir son royaume passablement décrépît du marasme.

Ce *buon governo* ne différerait pas tellement de la bonne gouvernance défendue aujourd'hui par ceux qui ne lui affectent pas de sens précis⁵³.

Les idées de Kant sont toujours d'actualité.

Les grands penseurs contemporains de la coopération internationale sont aujourd'hui les experts de la Banque mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI). Après avoir constaté une crise de la gouvernance en Afrique : *Crisis in governance*, ces experts des institutions de *Bretton Woods* ont [re]lancé le concept dans les années 1990. C'est alors qu'ils ont « prescrit » l'ordonnance de la *bonne gouvernance* aux dirigeants des pays d'Afrique subsaharienne. L'idée était d'insérer les Etats d'Afrique subsaharienne dans un « voisinage global » dont l'ordre procéderait non pas d'un gouvernement mais de la gouvernance⁵⁴. « Seule cette gouvernance permettrait, aux peuples de voir grandir enfin la lumière annonciatrice de leur rédemption économique et sociale à la sortie du tunnel de la misère. Dès lors, de manière soudaine la triomphante diffusion du mot gouvernance n'a plus connu de limite, au point d'impliquer même les vertueux pays riches et démocratiques »⁵⁵. En Europe, il est connu sous le vocable de « gouvernance européenne »⁵⁶ ce qui renvoie au management

⁵² Anthony Padgen, « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les lumières », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars, pp.9-17.

⁵³ Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean François Prud'homme, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2007, p.5-6.

⁵⁴ Yao Assogba, *Gouvernance, Economie sociale et développement durable en Afrique*, Université du Québec en Outaouais, 2000.

⁵⁵ *Op.cit*, p.7.

⁵⁶ Selon le livre blanc sur la gouvernance européenne, *Une initiative de la Commission Européenne pour tenter de renforcer la démocratie et d'accroître la légitimité des institutions de l'Union européenne*, la gouvernance européenne « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au

« post-moderne » de l'Union Européenne. Dans les pays en développement et plus singulièrement en Afrique subsaharienne, s'opère une douce euphorie sémantique ; l'appellation prend le nom de « bonne gouvernance ». Or la bonne gouvernance est un concept et une exigence du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale vis-à-vis des pays pauvres. Dans l'une et l'autre, la « gouvernance démocratique », appellation d'origine contrôlée (AOC)⁵⁷ est vue en Europe comme un certificat de compétence et perçue en Afrique comme un « brevet de fréquentabilité » que les gouvernants fixent sur le revers de leurs vestes (*intra muros*) et sur la carte de leur pays (*extra muros*), là où la plupart des gouvernés ignorent tout de « cette » gouvernance parce qu'en proie principalement à la pauvreté. « Au constat, la gouvernance n'est-elle qu'une simple méthode ou technique nouvelle de management de nos sociétés ? Ou bien ne faudrait-il pas y voir déjà le nom d'un régime politique en gestation, futur certes, mais proche, celui d'une après-démocratie qui s'insinuerait dans nos pays sans que nous y prenions encore garde »⁵⁸. En effet, malgré l'usage de plus en plus fréquent qui en est fait, la gouvernance reste pour le moment dans un état d'inachèvement dans le cadre d'un processus de construction qui se poursuivra longtemps encore ; si tant est d'ailleurs que l'on puisse parler d'achèvement. Au même titre que la démocratie, y compris même dans les pays où elle est implantée de longue date, la gouvernance ne parviendra probablement jamais à se transformer en une sorte de « régime » totalement accompli. Dans ces conditions, tout au plus peut-on tenter de discerner les façons dont la gouvernance est susceptible d'évoluer et de repérer la place qu'elle pourrait tendre à occuper dans la configuration institutionnelle et les procédés de décision des régimes démocratiques⁵⁹. Mais avant, il faut juste rappeler que Gerry Stoker avait proposé un cadre conceptuel pour l'étude de la gouvernance qui s'articulait autour de cinq propositions clés.

1. La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement.

niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ».

⁵⁷ L'appellation d'origine contrôlée (AOC) désigne un produit de la vigne dont toutes les étapes de fabrication sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même zone géographique qui donne ses caractéristiques au produit.

⁵⁸ Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean François Prud'homme, *op.cit.*

⁵⁹ Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean François Prud'homme, *idem.*

2. *En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes sans le domaine de l'action sociale et économique.*
3. *La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective.*
4. *La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes.*
5. *La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat⁶⁰.*

Problématique

La problématique centrale est la suivante : Comment passer de la démocratie formelle à la démocratie substantielle ? Comment exercer le pouvoir dans le sens exclusif des intérêts de ses semblables ? Etant entendu qu'en démocratie, il n'y a ni messie, ni prophète, encore moins d'élus de Dieu. Il n'y a d'élus que du peuple. Posée autrement, la problématique revient à se demander, à la lumière des soubresauts qui secouent l'Afrique, comment la perspective d'une démocratie substantielle pourrait avoir un impact positif sur les conditions de vie des populations africaines ?

De Platon à Aristote⁶¹ et de Tocqueville⁶² à Weber⁶³ en passant par Maurice Duverger⁶⁴ et Hans Morgenthau⁶⁵, la question fondamentale demeure la suivante :

⁶⁰ Gerry Stocker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars 1998, pp.9-17.

⁶¹ Aristote, *Les politiques*, traduites par J. Barthélémy-Saint-Hilaire, 3^{ème} édition, revue et corrigée, Paris, Librairie philosophique de Ladrange, MDCCCLXXIV. Parler de Platon revient à évoquer son célèbre dialogue sur la République. Il y développe une conception inédite de la vie sociale dans la Cité idéale. Il est admis que « la République » est le premier livre de philosophie politique en ce qu'il traite du monde des Idées et du célèbre mythe de la Caverne. Alors qu'il établit un modèle de Cité dont l'idéal s'impose sous la sanction, Aristote tient pour acceptables, divers systèmes politiques. Le meilleur gouvernement n'est pas nécessairement le même pour tous les temps et pour tous les pays. Au départ Aristote estime que le gouvernement étant le maître supérieur de la Cité, l'exercice doit en revenir soit à un individu, soit à un petit nombre, soit enfin à la foule. Au delà du caractère qualitatif et quantitatif largement commenté, toute la politique d'Aristote est dominée par la notion de finalité. « Quand la fin du gouvernement est l'intérêt général, la forme est authentique. Quand l'emporte l'intérêt particulier des gouvernements, la forme est altérée ».

Mais qui doit donc gouverner ? C'est le pilier de la thèse de Karl Popper dans la théorie de la démocratie⁶⁶. La réponse de Platon est d'une évidence déconcertante : « Les meilleurs doivent gouverner et si possible, le meilleur d'entre eux, mais certainement pas la canaille, c'est-à-dire le peuple ». Alors comment constituer l'Etat de telle sorte qu'on puisse écarter les mauvais dirigeants et idéalement sans effusion de sang ? Face à cette nouvelle problématique, la doctrine de Karl Popper, encore d'actualité, propose la solution la plus simple : Le principe selon lequel le gouvernement peut-être destitué par un vote majoritaire (Parlement) ou un élan populaire (le peuple). Pour autant, Popper ne dit pas que le vote majoritaire est toujours juste. Il constate que « cette procédure pour imparfaite qu'elle soit, est jusqu'ici la moins mauvaise ». Alors « quiconque a vécu sous une autre forme de gouvernement c'est-à-dire sous une dictature qui ne peut être supprimée sans que le sang ne coule, sait qu'une démocratie aussi imparfaite qu'elle soit mérite qu'on combatte pour elle et qu'on meure pour elle ».

Qu'on se rappelle seulement des charniers d'Abidjan⁶⁷ et de Duekoué⁶⁸, des fosses communes de Bangui⁶⁹, du carnage du stade de Conakry⁷⁰, de la guerre en RD Congo⁷¹, de la guerre au Nord Mali⁷² et du génocide des Tutsis⁷³ !

⁶² Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique I*, Paris, Flammarion, 1981, coll. "GF", p.438.

Alexis de Tocqueville réfléchit sur la démocratie qui caractérise non pas un type de gouvernement ou un type de régime, mais plutôt un type de société.

⁶³ A côté de lui de Tocqueville, l'on retrouve souvent le penseur et homme politique allemand Max Weber, une figure majeure de la sociologie politique. Aux yeux des observateurs, les deux penseurs de la démocratie jouent parfois le rôle de "challengers" de Karl Marx ou quelquefois d'alliés.

Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963, 224p.

⁶⁴ Maurice Duverger, *Introduction à la politique*, Paris, Gallimard, 1964, 383p.

⁶⁵ Hans Morgenthau, *Politics among nations. The struggle for power and peace*, New York, Alfred A. Knopf, Publisher, 1967. Juriste américain, Morgenthau est un théoricien des Relations internationales et concepteur de l'approche réaliste qui met l'accent sur la notion d'intérêt national. Selon lui, « le principal principe directeur du réalisme politique est le concept d'intérêt, qu'il définit en terme de puissance ».

⁶⁶ Jean Baudoin, *La philosophie politique de Karl Popper*, Paris, PUF, 1994.

⁶⁷ Au cours des violences liées à la contestation du scrutin présidentiel du 28 novembre 2010, près de 3.000 personnes ont été tuées en Côte d'Ivoire, selon les autorités ivoiriennes et dans le même temps, des responsables de l'ONU avaient annoncé, en avril 2011, avoir découvert dix fosses communes.

⁶⁸ Les estimations sur le massacre de Duékoué perpétré entre les 27 et 29 mars 2011 pendant la crise ivoirienne ont fait mille morts environ d'après l'Opération des Nations-Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)

De nos jours, il est aléatoire de limiter l'étalon démocratique à l'élection présidentielle, à cause notamment de la crise de confiance qu'analyse Pierre Rosanvallon⁷⁴, comme le résultat de l'individualisme, du repli sur la sphère privée, de la coupure du peuple et des élites accusées d'impuissance voire de renoncement. Cette crise de confiance tient sur plusieurs raisons. Nous en retiendrons une principalement : La volonté générale qui est de plus en plus limitée par d'autres pouvoirs nationaux et internationaux sur lesquels se défaussent les hommes politiques ; des facteurs souvent extérieurs à la politique interviennent comme la méfiance envers les prévisions économiques. Alors le désenchantement selon Rosanvallon viendrait de la perte de confiance dans la volonté en politique.

Pour cette raison fondamentale, le cœur de la cible de cette étude se situera autour de la Gouvernance démocratique, un thème d'actualité et un sujet d'intérêt scientifique évident⁷⁵.

Intérêt du sujet

Il faut noter qu'un sujet de cette nature suscite de l'engouement. Deux centres d'intérêt peuvent être retenues : Un scientifique et un pratique. Non sans dire au passage que l'intérêt d'actualité coule de source, rien que par la fraîcheur des données mais également le caractère informatif relatif aux pays concernés. L'analyse des « paradoxes de la Gouvernance démocratique dans les Etats d'Afrique francophone » est une étude en Science politique sur un phénomène récent dont les manifestations n'ont pas encore fini de produire leurs effets sur

⁶⁹ Les massacres inter-religieux ont ensanglanté Bangui, la capitale de la RCA faisant près de 400 morts en décembre 2013, selon la Croix-Rouge. Dans cette foulée est déclenchée l'opération "Sangaris" sur ordre du Président François Hollande.

⁷⁰ Le meeting du Forum des Forces Vives de Guinée tenu le 28 septembre 2009, tourne au bain de sang. Le bilan est lourd : Environ 157 civils tués par des hommes fidèles au Capitaine Moussa Dadis Camara.

⁷¹ Le bilan de 6,9 millions de morts victimes de la guerre au Congo a été livré par le *New York Times* sous la plume de Nicholas D. Kristol, dans un article en date du 27 mars 2010.

⁷² Le bilan de la guerre déclenchée au Nord Mali par l'armée française et ses alliés demeure encore inconnu.

⁷³ L'avion transportant les Présidents rwandais et burundais est abattu à Kigali, en avril 1994. Dès le lendemain les milices du régime Habyarimana déclenchent un plan d'extermination des Tutsis et des Hutus modérés.

⁷⁴ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, *op.cit.*,

⁷⁵ Tiébilé Dramé, *op.cit.*, p.47. « [...] C'est dire si la façade démocratique ne suffit pas. La démocratie ne saurait se réduire au seul multipartisme. Les sociétés africaines en mutation ont besoin de règles, du respect de l'Etat de droit, d'institutions solides, de bonne gouvernance et de réponses concrètes aux attentes et besoins des jeunes Africains. Sans bonne gouvernance, il n'y a pas d'Etat viable. Sans bonne gouvernance, il n'y a pas de réponses appropriées aux défis du terrorisme, du chômage des jeunes, de la création et de la répartition des richesses ».

la démocratie réelle. En premier lieu, le thème constitue en quelque sorte le cœur de la cible de l'actualité sur les pays mis en exergue.

L'information relative à ce sujet passionne les opinions africaines et occidentales, ce qui explique l'engouement et la curiosité des chercheurs et autres spécialistes. De ce point de vue, les paradoxes soulevés dans l'étude de l'approfondissement des acquis démocratiques constituent en eux-mêmes, une richesse technique qui est la transdisciplinarité ; dans la mesure où elle englobe à la fois la Science politique, le Droit constitutionnel, la Sociologie politique, la Communication politique et institutionnelle et aussi l'Anthropologie politique, la Politique africaine, l'Intégration régionale, entre autres, car parler de démocratie c'est nommer le multiple ce qui, effectivement, est caractéristique des sociétés autochtones d'Afrique dans leur organisation politique.

La seconde manifestation d'intérêt scientifique est la suivante : Les Etats d'Afrique contemporaine sont globalement des démocraties qui fonctionnent avec de sérieux paradoxes et elles ont une trajectoire qui peut être suivie en temps réel⁷⁶ aussi bien dans ses fondements que ses développements. A ce titre, elles peuvent influencer durablement sur le quotidien des populations africaines et l'avenir de ces sociétés : Ce qui suscite des problématiques nouvelles et met en relief l'intérêt du thème. S'agissant des inconvénients, ils ne peuvent être ni atténués ni oubliés, encore moins réduits à néant. Ils existent et doivent être mis en évidence. Le premier est purement théorique. La fraîcheur, la nouveauté et la passion de ce phénomène naissant sont-elles des soupapes à même de garantir une neutralité axiologique⁷⁷ et une

⁷⁶ C'est l'âge d'or de l'information continue ou l'"infobésité". Lorsque des événements tels que la guerre du Golfe, l'invasion de l'Irak, les attaques du 11 septembre 2001 sur le *World Trade Center*, les attaques terroristes à Paris, le vendredi 13 novembre 2015, pour ne citer que ceux-là, se déroulent, nous sommes le matin aux Etats-Unis, l'après-midi en Europe et le soir en Asie. En temps réel, l'information brûlante est collectée traitée et publiée comme si la réalité dépassait la fiction. L'on parle de surmédiation extrême ou d'"infobésité". Les spécialistes évoquent également le phénomène de la « déréelisation ». *Al Jazeera* et *Al Arabia* deux chaînes arabes basées au Moyen-Orient sont en concurrence avec CNN d'Atlanta (USA) sur son domaine de prédilection qui est « l'info à chaud et le show de l'info ». Plus récemment, des chaînes françaises comme LCI et I-Télé se sont mises sur la même ligne de départ.

⁷⁷ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Editions Plon, 1963. Pour Max Weber, "la neutralité axiologique" est une attitude scientifique qui consiste en une formulation sans jugement de valeur. « Que Weber ait hésité toute sa vie entre une carrière politique et une carrière scientifique, qu'il ait été un des universitaires allemands les plus prompts à exposer ses positions politiques dans des journaux, qu'il ait participé à la fondation d'un parti politique et à la genèse d'une Constitution (celle de la République de Weimar), ne change rien à l'affaire : Vu de

coupure épistémologique⁷⁸ indispensables à l'analyse et à la perception de l'objet scientifique? Au demeurant, l'objet étudié requiert une distance, une prudence et une triangulation itérative des faits et des actes pour aboutir à des résultats qui comporteront une valeur scientifique. En vérité, il peut paraître illusoire et risqué d'analyser la trajectoire définitive d'un objet clairement identifié mais prématurément saisi au vol, alors que son parcours n'est pas arrivé à terme.

Dit autrement, ne serait-il pas de bonne sagesse intellectuelle d'observer davantage l'évolution des problématiques de la Gouvernance des sociétés démocratiques africaines avant d'en tirer des leçons définitives ? Le second inconvénient d'ordre pratique est consubstantiel aux révisions consolidantes et déconsolidantes⁷⁹ des chartes fondamentales des pays concernés, ce qui débouche sur une instabilité et une précarité constitutionnelles dont les développements les plus visibles sont logés dans les modifications des mandats présidentiels qui passent allègrement des mandats limités aux mandats illimités ou vice-versa et du septennat au quinquennat ou vice-versa avec ou sans limitation du nombre de mandats. Cette donne n'est pas pour faciliter le travail du chercheur qui est obligé de remettre sans cesse en chantier l'ouvrage des mutations constitutionnelles et institutionnelles pour ne pas être « grillé » et frappé de forclusion scientifique.

A ce stade de la dynamique argumentative, « l'examen du réel » est notre fil conducteur, pour parler comme Jean Jaurès qui, au soir de sa vie, invitait les Socialistes français à ne pas avoir peur de remettre en chantier « l'examen du réel ». Le réel ici est de constater que pendant les

France, il est le chantre de la neutralité », écrit Kalinowski, “Leçons wébériennes sur la science de la propagande” dans Max Weber, *La Science profession et vocation*, Marseille, Editions Agone, p.61.

Aujourd'hui, il est question de re-problématiser “la neutralité axiologique” qui n'est plus perçue comme une absence de jugement de valeur scientifique. Au contraire le principe de la neutralité axiologique n'interdit plus une opinion personnelle relativement à l'objet mis en question.

⁷⁸ La coupure épistémologique est un concept-clé chez Gaston Bachelard. Louis Althusser fort de cette notion a initié une nouvelle technique de lecture qui est en totale rupture d'avec la lecture littérale. C'est pourquoi, très tôt, Althusser a paraphé les protocoles de la lecture symptomale. Ce type de lecture consiste à montrer ce qui est caché, à rendre visible ce qui, dans le texte, est invisible, à lire, et à les faire parler. Ce philosophe français a poussé des générations d'étudiants à lire *Le Capital* et à tirer profit de son fameux ouvrage *Pour Marx*, un bilan sans complaisance, des penseurs marxistes sans œuvre et incapables d'élaborer une philosophie marxiste, parce que frappés d'un provincialisme ravageur.

⁷⁹ Ismaïla Madior Fall, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaises*, Dakar, Credila, 2008.

premières élections, le peuple se contentait de démocratie formelle, aujourd'hui avec de la routinisation des alternances, il voudrait se nourrir de démocratie réelle. Il s'agit là d'une invite à la réflexion sur la dynamique du mandat⁸⁰.

Sous ce rapport, le débat est donc ouvert sur les limites de la démocratie en Afrique et partant, de la dynamisation et de l'optimisation du mandat du président « démocratiquement » élu.

Le fait est que sur le continent noir, la démocratie est généralement limitée à la phase électorale. En ramenant la démocratie en Afrique à sa simple portion procédurale et électorale, c'est une vue partielle du problème qui retarde le décollage des pays pauvres très endettés⁸¹ (P.P.T.E). Si le chef de l'Etat et son gouvernement se complaisent dans une démocratie électorale (l'élection permet tout et règle tout) et refusent d'aller à la rencontre de la démocratie réelle (le peuple avant tout), le résultat sera un choc entre bloc de légalité et bloc de légitimité. Comme on le voit, les logiques et protocoles qui gouvernent la société africaine sont en pleine mutation sous nos yeux.

En fait, le véritable sens du terme de démocratie semble avoir été mal traduit. « Traduire c'est trahir », selon la célèbre formule italienne qui consacre cette paronomase⁸².

La (re)définition de la démocratie réelle d'une part et d'autre part, le rapport du peuple à l'exécutif africain dans la décennie 2010, sont des données nouvelles dans cet espace géopolitique. Pour bien appréhender les chocs au cours des mandats présidentiels, il s'avère impérieux d'aller au-delà de l'élection pour s'installer dans des processus de participation, de délibération et de validation. Et, en tenant compte du cadre historique et sociologique. Dans la plupart des sociétés africaines, « le pouvoir politique s'était construit autour de l'imaginaire

⁸⁰ Ismaïla Madior Fall, *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 175. L'auteur utilise la formule authentique de « cantonnement temporel de l'office présidentiel », en citant l'article 35 de la Constitution ivoirienne de juillet 2000 qui prévoit que : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une seule fois ».

⁸¹ L'Initiative Pays Pauvres Très endettés (PPTE) est un programme qui vise à assister les plus pauvres du monde en rendant leurs dettes plus soutenables. Elle fut lancée par l'action conjointe de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International en 1996 : La réduction de la dette est normalement fonction des efforts dans la lutte contre la pauvreté des pays concernés. Ce programme concerne quarante deux pays dont les trois quarts sont situés en Afrique subsaharienne.

⁸² La paronomase est une figure de style qui joue sur la ressemblance de deux mots. Elle est souvent utilisée en raison de sa concision et du jeu de mots. En exemple : « pâtisserie et tapisserie » ; « qui se ressemble s'assemble » ; « qui vivra verra ».

d'un Etat nourricier. Sa fonction principale était d'assurer les conditions d'une dynamique de reproduction de la société aux plans alimentaire, social et sécuritaire. C'est pourquoi l' élu ne peut faire prévaloir le monopole de la violence que lorsque la sécurité et la nourriture sont assurées (...) Il y a des contre-pouvoirs qui sont créés dans l'ensemble de la société faisant en sorte que le souverain ne puisse s'éterniser au pouvoir, ni détenir un pouvoir absolu. C'est ainsi que pour certaines sociétés africaines quand le chef est élu, il l'est pour sept ans »⁸³.

A l'issue de ce septennat, il doit se retirer ou alors on peut « tirer » sur lui. Ce mandat unique était une clause d'intangibilité absolue (une clause d'éternité) qui permettait d'empêcher la reproduction d'un système de pouvoir, l'accumulation et l'accaparement des ressources au profit d'une famille, d'un clan ou d'une dynastie⁸⁴.

L'étude des paradoxes de la démocratie en Afrique subsaharienne doit être remise dans un contexte général où l'Afrique fait face à l'homologation du label démocratique (passage au ralenti de la démocratie électorale à la démocratie réelle). Elle est confrontée en même temps aux défis de la pauvreté et à la problématique des enjeux de la bonne gouvernance. Ainsi donc la bonne gouvernance semble bien partie pour être la nouvelle appellation de la démocratie réelle. Et l'impératif théorique du mandat unique (un seul et unique mandat de sept ou de huit ans) pourrait être envisagé comme un délai imparti aux dirigeants « démocratiquement » élus. Si ces deux considérations majeures sont réunies, les équations à trois inconnues (comment conquérir le pouvoir, l'exercer et le quitter) ne seront plus de lancinantes questions pour l'Afrique. Toutefois, une telle perspective commande des choix méthodologiques clairs et précis.

Méthodologie

A nous s'offraient plusieurs options en termes de stratégies méthodologiques. Le choix ne s'imposait pas de lui-même parce que, par exemple, à une conception restreinte de la démocratie, en tant que type spécifique de régime politique doit correspondre une conception étroite de la consolidation. Alors qu'à une conception large de la démocratie matérielle,

⁸³ Ibrahima Thioub, « Il y a un besoin de révolution culturelle en profondeur de notre rapport au pouvoir » in *Sud Quotidien*, Dakar, n°6254 du 3 mars 2014.

⁸⁴ Montesquieu est très sévère avec le despotisme qu'il juge brutal et gaspilleur. « Quand les sauvages de la Louisiane veulent avoir des fruits, ils coupent l'arbre au pied et cueillent le fruit : Voilà le gouvernement despotique ». Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, op.cit.

conçue non seulement comme un régime politique, mais comme un système économique et social spécifique, correspondra une acception large de la consolidation⁸⁵. Il a donc fallu tout de même prendre des options et des orientations scientifiques. C'est ainsi que nous avons retenu deux démarches. D'abord, la délimitation du cadre spatio-temporel de l'étude. Ce point met l'accent sur l'échantillonnage de la recherche et ensuite les instruments d'analyse sériés pour mieux cerner l'étude et s'approcher au plus près de notre objet.

Dans la construction de cette étude, nous avons fixé l'échantillon dans l'espace et le temps. Autrement dit, l'opération a consisté à déterminer la dimension spatiale et la dimension temporelle de la recherche. S'est-il agi d'étudier les paradoxes de la démocratie dans le cadre d'un Etat comme l'a fait Richard Banégas pour le Bénin⁸⁶ ou d'étendre l'étude à deux Etats comme l'a soutenu Mamoudou Gazibo pour le Bénin et le Niger⁸⁷ dans une comparaison binaire ou encore de la délimiter à partir d'une zone géographique par exemple : Le Maghreb ou l'Afrique noire comme l'historien Joseph Ki-Zerbo⁸⁸ ou même l'Afrique anglophone ou l'Afrique francophone ?⁸⁹

Il y a lieu d'aller au-delà de l'étude monographique qui est simplement la description précise d'un objet unique : ce pouvait être un pays, une région, un département, une commune ou une campagne. Parce que cette étude limiterait ou anéantirait incontestablement la politique comparée⁹⁰ qui est le cœur de la Science politique. Se présente alors une autre option : la

⁸⁵ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, *op.cit.*

⁸⁶ Richard Banégas, *La démocratie à pas de caméléon : Transitions et imaginaires politique au Bénin*, Paris, Karthala, 2003.

⁸⁷ Pourquoi des pays qui, au sortir d'un régime autoritaire, présentent de grandes analogies contextuelles et expriment les mêmes modalités de transition vers la démocratie suivent-ils des trajectoires différentes ? Dans son ouvrage *les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Mamoudou Gazibo tente d'apporter une réponse à travers la trajectoire comparée du Bénin et du Niger entre 1989 et 1999.

⁸⁸ Joseph K-Zerbo, *Histoire de l'Afrique noire d'hier à demain*, Paris, Editions Hatier, 1978. Voir également Joseph Ki-Zerbo, *A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein*, Lausanne, Editions d'En Bas, 2011.

⁸⁹ L'Afrique francophone désigne tous les Etats d'Afrique ayant la langue française en partage. Le français est parlé dans trente-un pays africains ; ce chiffre comprend ceux qui le parlent comme première ou deuxième langue officielle. Par ordre alphabétique, nous avons deux classements. D'une part les pays où le français est la langue officielle : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée Equatoriale, Madagascar, Mali, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tchad Togo. Et d'autre part, les pays où il est la deuxième langue que sont l'Algérie, le Maroc, Maurice, la Mauritanie et la Tunisie.

⁹⁰ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, *op cit.* p.71.

stratégie comparative binaire. Elle a l'avantage de croiser deux Etats dans leurs similitudes et différences ce qui entraîne « la confrontation détaillée qui devient impossible dès que l'analyse englobe trop de cas. C'est la meilleure voie d'une recherche qui ne voudrait ignorer ni le général ni le spécifique »⁹¹.

Seulement dans le cadre de cette recherche, les paradoxes de la Consolidation démocratique ne peuvent être saisis dans leur plénitude qu'en élargissant le champ théorique à plus de deux Etats.

Il ne s'agira pas non plus de plonger dans les entrelacs de l'Afrique. Parce que « l'Afrique c'est l'immense Algérie, mais aussi les minuscules Seychelles. Le géant démographique nigérian et le nain sao-toméen. La prospère Afrique du Sud et les modestes Comores. Des Chrétiens, des Musulmans, des Animistes. Des Arabes, des Berbères et des Bantous. De luxuriantes forêts et d'arides déserts. Le calvaire centrafricain d'un côté, une insolente croissance du Botswana de l'autre. Bref, difficile de parler de l'Afrique comme d'un ensemble homogène et uniforme. Car c'est une mosaïque de cinquante-quatre pièces et non un marché commun avec sa monnaie unique⁹² et ses institutions supranationales, ses règles et ses lois majoritairement partagées »⁹³.

En résumé, l'Afrique c'est quelque chose comme mille cinq cents ethnies et neuf cents groupes linguistiques. D'ailleurs, une des raisons de la grande confusion qui enveloppe l'Afrique vient de la tentation à la généralisation abusive et à la schématisation excessive. La facilité qui pousse à l'amalgame amène à cerner l'Afrique par le petit bout de la lorgnette, sans prendre en considération la complexité et l'hétérogénéité de ce continent de cinquante quatre pays dont la plupart se situe au sud du Sahara. Il n'existe donc pas une mais plusieurs Afrique (Georges Balandier).

⁹¹ Mattéi Dogan et Dominique Pelassy sont allés le plus loin possible dans la tentative de dresser les différents types de comparaison. Ils en ont proposé cinq. Sur la stratégie comparative binaire, ils sont avisés. Quant à Mamadou Gabizo, cité plus haut, il se base essentiellement sur la technologie binaire affinée par les deux comparativistes. C'est fort de cet outil d'intelligence scientifique qu'il croise et compare deux pays, le Bénin et le Niger, à partir d'une analyse institutionnelle et stratégique.

⁹² Abdoulaye Mar Dieye, Sous-Secrétaire général des Nations-Unies et Directeur du bureau régional du PNUD pour l'Afrique, a dénoncé à Kinshasa, en novembre 2015, « la cohabitation actuelle de 39 monnaies africaines » pour 54 Etats, au moment où l'Union européenne possède en une monnaie unique.

⁹³ Marwane Ben Yahmed « L'Afrique c'est compliqué », *Jeune Afrique*, n°2774 du 9 au 15 mars 2014.

Il y a lieu de constater que les Etats d'Afrique subsaharienne⁹⁴ offraient jusqu'en 2015, une façade démocratique plus acceptable qu'auparavant.

En parlant globalement d'Afrique, les acteurs, les médias et l'opinion publique africaine et internationale sous-entendent « Afrique noire »⁹⁵.

Cela nous amène à tracer les frontières de l'étude sur les paradoxes de la Gouvernance démocratique dans un espace politiquement et géographiquement homogène afin de nous assurer - même si « comparaison n'est pas raison » (Etiemble) - que nous sommes en train de « comparer ce qui est comparable » à partir des expériences démocratiques et politiques voisines. Sous le bénéfice de cette affirmation, notre zone géographique se limitera donc à l'espace des pays ayant en partage la langue française en Afrique contemporaine. Parce que les Etats issus d'une longue tradition juridique et institutionnelle française, connaissent peu ou prou les mêmes dynamiques et évolutions. En témoigne le phénomène de contagion des Conférences Nationales souveraines⁹⁶ : un outil d'intelligence démocratique. Même s'il faut

⁹⁴ Dans l'opinion internationale, aux yeux des partenaires publics au développement et pour les médias, le vocable « Afrique » désigne avant tout l'Afrique située au Sud du Sahara, l'Afrique tropicale et celle qu'on appelle couramment l'Afrique noire. La partie septentrionale présentée comme l'Afrique blanche et perçue en réalité comme un sous-ensemble du monde arabe. Lorsque les médias internationaux évoquent l'Afrique subsaharienne, c'est pour traiter de la pauvreté, de la famine, des pandémies, des conflits ethniques et des guerres civiles qui font rage. Mais de plus en plus, nous assistons en Afrique à un processus de consécration de l'Etat de droit et au retour à la paix civile. De nos jours, il est question d'Afrique contemporaine.

⁹⁵ L'Afrique noire ne prend pas en considération l'Afrique du Nord formée de l'Algérie, de la Libye, du Maroc, de la Tunisie, de l'Egypte et de la Mauritanie. Vu sous cet angle, l'Afrique subsaharienne englobe l'Afrique de l'Ouest et ses quinze Etats (le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo) ; l'Afrique Centrale et ses huit pays (Cameroun, Guinée-Equatoriale, République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la RD Congo, Sao-Tomé e Principe et le Tchad) ; l'Afrique de l'Est composée de dix Etats (le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, Djibouti, l'Ethiopie, l'Erythrée et la Somalie) ; l'Afrique australe comprenant également dix pays (l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe) ; et enfin l'Océan indien constitué de quatre Etats (les Comores, Madagascar, l'Île Maurice et les Seychelles). Ce qui fait arithmétiquement quarante-sept Etats.

⁹⁶ Pearl Robinson a avancé l'idée selon laquelle la Conférence nationale est un phénomène propre aux pays francophones en raison de la permanence de l'influence politique et culturelle de la France sur ses anciennes colonies. Fabien Eboussi-Boulaga, *Des Conférences nationales en Afrique : Une affaire à suivre*, Paris, Karthala, 1993.

relativiser ce phénomène politique dans la mesure où certains Etats francophones n'ont pas connu cette forme d'ouverture démocratique, ils n'en partagent pas moins la même identité constitutionnelle.

Le choix de l'espace francophone – fondé sur « le kilomètre scientifique » – explique aisément que nos sources soient, pour une bonne part, d'expression française, ce qui a pour effet de restreindre l'accès à des sources non moins importantes (en anglais par exemple) qui auraient pu rendre compte des mêmes préoccupations.

Toutefois, des frémissements remarquables de la démocratisation en Afrique ont débouché sur les premières élections fondatrices offrant ainsi une fenêtre d'opportunité scientifique et un accès à des sources d'une diversité et d'une richesse singulières.

L'un dans l'autre, parlant des instruments de travail que sont l'anglais et le français, nous a confronté à des difficultés d'exploration et de synthétisation de toutes les données offertes à notre curiosité et à notre intérêt scientifiques. Mais en toute chose, il faut des bornes. Les nôtres s'érigent aux frontières des Etats francophones d'Afrique contemporaine dont les mutations en cours restreignent de plus en plus les atteintes à la démocratie pour fixer des limites aux gouvernants. Car, et nous le tenons de Alphonse Allais : « une fois qu'on a passé les bornes, il n'y a plus de limites ». C'est pourquoi aucune construction intellectuelle ne peut se faire sans définir les limites et enjeux épistémologiques de la recherche. De façon déductive, les Etats d'Afrique francophone qui couvrent notre échantillon sont au nombre de quinze : le Bénin, le Burundi, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo Brazzaville, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la République de Guinée, le Mali, le Niger, la République centrafricaine, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

Cependant, il nous arrivera régulièrement de recruter des instruments et outils d'analyse aux fins de compréhension de la problématique de la Gouvernance démocratique en dehors, et même très au-delà, de cette zone francophone qui va de l'Afrique de l'Ouest à l'Océan Indien, en passant par l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Est.

Le champ géographique de cette étude sur les paradoxes de la Gouvernance démocratique étant clôturé, nous pouvons à présent le soumettre à l'éclairage du temps qui met tout en lumière pour parler comme Thalès. La trajectoire démocratique africaine s'est dessinée, il y a environ un quart de siècle et se situe dans la décennie 1990. En ces temps-là, l'Afrique était dans une dynamique de démocratisation et donc à la recherche de la démocratie ce qui la

plaçait directement aux frontières de la démocratie. La bande-annonce de cette séquence historique s'est jouée, en juin 1989, lors de la chute du Mur de Berlin⁹⁷. Pendant que l'Union des Républiques Soviétiques et Socialistes (Urss)⁹⁸ s'écroulait.

En Afrique noire, les Programmes d'Ajustement Structurels (P.A.S) battaient leur plein ; le Président français François Mitterrand (1981-1995) tenait le sommet de La Baule⁹⁹ (France-Afrique). La majorité des pays africains s'apprêtaient à vivre de grandes mutations institutionnelles, politiques et économiques. La plupart d'entre eux s'orientaient vers la voie

⁹⁷ Michel Meyer, *Histoire secrète de la chute du mur de Berlin*, Paris, Editions Odile Jacob, 2009.

Ecrivain et journaliste, Michel Meyer a été correspondant pour plusieurs organes pendant une quinzaine d'années en Allemagne. Familier des affaires allemandes, il a été confident et traducteur du Chancelier Willy Brandt et proche des autres Chanceliers à l'image de Helmut Schmidt et Helmut Kohl. Cet expert des problématiques Est-Ouest est également l'auteur d'une douzaine d'essais. Dans le cas d'espèce, il revient sur la chute du mur qui nécessitera un ravalement de façade de la géopolitique moderne. Dans la nuit du 9 au 10 novembre 1989, à Berlin, "le mur de la Honte" s'est effondré sans combat. La guerre froide n'avait donc plus de sens, l'URSS allait, dans la même veine, exploser. Cet ouvrage raconte les tractations, les intrigues et les motivations qui ont mené à ce basculement et l'attitude passive de Mikhaïl Gorbatchev dernier Président de l'URSS.

⁹⁸ Dans son discours historique du 25 décembre 1991, il a fallu seulement douze minutes au Président Mikhaïl Gorbatchev pour annoncer à la télévision sa démission et l'effondrement puis la mort et l'enterrement de l'URSS. Aussitôt après, le drapeau rouge qui flottait sur le Kremlin depuis la Révolution de 1917 est remplacé par celui de la Russie. L'ensemble soviétique venait de voler en éclats. Quelques morceaux choisis : "En m'adressant une dernière fois à vous en tant que Président de l'URSS, j'estime nécessaire de tirer le bilan du chemin parcouru depuis 1985. (...) La société étouffait, prise dans les tenailles d'un système bureaucratique de commandement. Vouée à servir l'idéologie et à porter le terrible fardeau de la course aux armements, elle avait atteint la limite de ses forces. Le pays avait perdu le cap. Des changements radicaux s'imposaient. Le système totalitaire qui l'empêchait depuis longtemps d'être florissant et prospère a été anéanti. Une percée a été effectuée sur les voies des transformations démocratiques. Elections libres, liberté de presse, libertés confessionnelles, organes représentatifs de pouvoir, multipartisme sont devenus réalités. (...) Nous vivons un monde nouveau : Nous en avons fini avec la guerre froide, la course aux armements arrêtée, de même que la militarisation à outrance de notre pays qui, dénaturait l'économie, la conscience et la morale. La menace de guerre mondiale est levée. Nous sommes ouverts au monde, nous avons renoncé à intervenir dans les affaires d'autrui, à recourir à l'emploi des armes hors de nos frontières, ce qui nous a valu, en retour, confiance, solidarité et respect. Nous sommes devenus l'un des grands remparts d'une refonte de la civilisation contemporaine basée sur les principes de paix et de démocratie". (Traduit du Russe par Anne Coldefy-Faucard).

⁹⁹ Station balnéaire de la Loire-Atlantique dans laquelle François Mitterrand a prononcé un discours historique en direction des chefs d'Etat d'Afrique francophone, à l'effet de les exhorter à adhérer rapidement au principe universel de la démocratie « parce que ce souffle fera le tour de la planète ». Le discours de La Baule est tantôt décrit comme un sermon tantôt comme une injonction démocratique.

de la démocratie avec des fortunes diverses liées aux contraintes « du dedans et du dehors¹⁰⁰ ». Ce qui donnera un nouveau souffle sur le continent africain. En faisant un retour en zone africaine, l'on constate qu'après trois décennies (1960-1990) de régimes dictatoriaux, de partis uniques, de restrictions des libertés publiques et individuelles survivent, de violences et de coercition, c'est le printemps des transitions démocratiques qui s'annonce avec ses poteaux indicateurs que sont les années folles de la démocratisation, la naissance d'un constitutionnalisme africain¹⁰¹ et les premières élections historiques et la consécration du passage de la transition à la consolidation démocratique sous-tendue par la dynamique de la durée et de la limitation du mandat présidentiel, les alternances historiques et les alternances rotatives, le surgissement d'une société civile africaine¹⁰² et enfin la prise en charge des questions de gouvernance démocratique.

Il faut noter que les Etats africains ont connu des transitions démocratiques allant de la période de 1990 à 2000 et aujourd'hui, ils s'inscrivent dans le cycle de la Gouvernance démocratique¹⁰³. Une simple observation permet de tracer une évolution historique et politique en deux étapes : La période 2000 à 2010 qui marque l'émergence de la Gouvernance démocratique et l'apothéose des alternances démocratiques et celle entamée en 2010 et qui court toujours. C'est la génération des secondes alternances démocratiques et le début de la routinisation des alternances politiques.

Après l'échantillonnage dans le temps et l'espace, il convient d'indiquer les instruments d'analyse.

Instruments d'analyse

A l'avenant de l'actualité et de l'intérêt primordial de la Gouvernance démocratique dans les Etats d'Afrique contemporaine francophone, il faut observer que l'approche stratégique offre

¹⁰⁰ Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 1995. « La dialectique du dedans et de dehors » traverse une grande partie de l'œuvre du sociologue et anthropologue français Georges Balandier.

¹⁰¹ Maurice Kamto, *Pouvoir et droit en Afrique noire - Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J., 1987.

¹⁰² Aminata Dramane Traoré et Boubacar Boris Diop, *La gloire des imposteurs : Lettres sur le Mali et l'Afrique*, Paris, Philippe Rey 2014. Voir également Aminata Traoré et Cheikh Hamidou Kane, *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard, 2008. Voir enfin Aminata Dramane Traoré, *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, Paris, Fayard, 2005.

¹⁰³ Tiébilé Dramé, « Sans bonne gouvernance pas de démocratie », *op.cit.*, p.46-47.

un appareil luxuriant pour le diagnostic. Qui plus est, si elle est combinée à l'approche néo-institutionnelle, cela pourrait donner deux étalons conceptuels, deux approches explicatives, qui conforteraient la transversalité disciplinaire du sujet et le souci du désenclavement thématique à l'effet de montrer les limites de la démocratie. Cependant, cette option n'exclut pas de reconnaître qu'il est possible de distinguer au moins trois approches théoriques qui auraient pu entrer en concurrence, toutes autant les unes que les autres, dans la tentative d'explication de la Gouvernance démocratique aussi bien dans ses fondements, ses manifestations, ses forces que dans ses contraintes, ses limites et ses faiblesses ; nous voulons citer à titre illustratif, l'approche déterministe, l'approche volontariste et l'approche culturaliste. Mais il a fallu prendre une position méthodologique. D'où l'approche néo-institutionnelle et l'approche stratégique.

Ce choix, les spécialistes semblent en convenir, est pleinement profitable à la Politique comparée¹⁰⁴ qui est l'un des moteurs de la Science politique. En fait l'approche stratégique commence toujours par la base, c'est-à-dire avec l'individualisme méthodologique¹⁰⁵ - postulat de rationalité de l'acteur du jeu démocratique - qui conduit à l'institutionnalisme.

¹⁰⁴ La Politique comparée est un sous-secteur majeur de la Science politique avec sa démarche et son identité propres d'une part, et avec ses méthodes, ses objets d'analyses et ses auteurs, d'autre part. C'est une technique, selon Bloch, qui vise à « rechercher, afin de les expliquer, les ressemblances et les dissemblances qu'offrent des séries de nature analogue, empruntés à des milieux sociaux différents ». Les régimes politiques, les comportements politiques, les identités politiques, les institutions politiques et les politiques publiques sont les rayons couverts par la Politique comparée. Les théoriciens du comparatisme les plus connus ont pour nom Platon, Max Weber et Alexis de Tocqueville. Ce dernier est par excellence le sociologue comparatiste qui essaie de dégager ce qui est important, par confrontation des espèces de sociétés appartenant à un même degré ou à un même type.

¹⁰⁵ Raymond Boudon, *Tocqueville aujourd'hui*, Paris, Odile Jacob, 2005. A la question de « comment devenir sociologue ? » Raymond Boudon avait choisi de présenter une étude sérieuse sur « pourquoi devenir sociologue ? » C'est la réponse qu'il fit en 1966 à la *Revue Française de Science Politique*. Il a consacré sa vie à la Sociologie ; la communauté scientifique internationale retient de lui, le théoricien de l'individualisme méthodologique. C'est une idée selon laquelle, les Sciences sociales doivent être une industrie de résolutions des problèmes simples qui se posent à l'échelle de l'individu et non pas à celle de la société. La théorie Boudon avait été inspirée par Tocqueville puisqu'il disait vouloir « expliquer le macro par le micro et le micro par des raisons ». Il a notamment publié *L'art de se persuader*, *Le Juste et le Vrai*, *The Origin of Values*, *The Poverty of Relativism*, ainsi que *Pourquoi les intellectuels n'aiment pas le libéralisme* et *La place du désordre : critique sur les théories du changement social*.

Dans cette filiation directe et afin de mieux appréhender les phénomènes politiques et sociaux, l'approche stratégique sélectionne les acteurs et leurs actions comme variables explicatives. Elle se positionne en véritable tradition explicative holiste. Comme le distinguent Jean Leca et Pierre Birnbaum¹⁰⁶, il existe déjà des individualismes, juridique, éthique ou sociologique. L'individualisme méthodologique est avant tout une position épistémologique.

Elle prétend tenir dans l'explication microscopique des phénomènes macroscopiques, la concentration sur les motivations individuelles, l'émergence d'un effet global par agrégation des comportements individuels.

Notre démarche scientifique tentera de se conformer à cette famille de pensée.

Après l'individualisme méthodologique, nous ferons appel à la théorie du choix rationnel (l'autre pilier de l'approche stratégique) qui pose la rationalité des acteurs comme postulat de base et privilégie les expériences pratiques des gouvernants. Cette théorie est incontournable en Politique comparée lorsqu'elle utilise une variante souple et douce. Elle commence avec Thomas Hobbes¹⁰⁷ et sa vision « impitoyablement égoïste des motivations humaines ». A l'appui de cette théorie, il faut rappeler que dans les années 1950, il y a eu le paradoxe d'Arrow¹⁰⁸ selon lequel l'action collective ne produit pas nécessairement un bien collectif. C'est à partir de là que s'est développée une critique de la démocratie considérée comme le pouvoir de la majorité.

¹⁰⁶ Jean Leca et Pierre Birnbaum, *Sur l'individualisme : Théories et méthodes*, Paris, Presse de la FNS, 1986, rééd, 1991.

¹⁰⁷ Quentin Skinner, « Thomas Hobbes et la Défense du pouvoir « de facto » », *Revue philosophique de la France et de l'Etranger*, T.163 (1973), p.131-154.

¹⁰⁸ Le Paradoxe d'Arrow ou « la démocratie impossible ». Prix Nobel de l'économie, en 1972, Kenneth Arrow est un théoricien américain de la politique et de l'économie. Sa conviction est établie : « Il n'y a aucune possibilité de prise en compte des préférences particulières dans le cas d'une élection présidentielle à deux tours sans tomber dans la dictature ». C'est une confirmation mathématique dans certaines conditions précises du paradoxe évoqué dès 1785 par Nicolas de Condorcet. Dans sa thèse « Choix social et valeurs individuelles » (1951), Arrow généralise le résultat obtenu par Condorcet en montrant qu'il est impossible de définir l'intérêt général à partir des choix individuels. Selon ce défenseur acharné de l'individualisme méthodologique, on ne peut définir de façon cohérente une préférence collective en agrégeant des préférences individuelles hormis dans le cas d'une dictature.

L'approche stratégique est véritablement dominée par la théorie du choix rationnel en ce qu'elle a fait une incursion spectaculaire dans les études de Science politique en s'intéressant notamment au comportement électoral mais également à l'action collective, à l'Etat moderne comme à ses formes traditionnelles. Il reste l'autre approche, néo-institutionnelle.

Tout au long de notre recherche, nous nous inspirerons également de cette démarche scientifique afin de se donner le maximum d'atouts dans le diagnostic des transitions et de la consolidation démocratiques qui sont les deux grands cycles de la démocratisation des Etats francophones d'Afrique contemporaine.

En utilisant l'approche néo-institutionnelle¹⁰⁹ - très en cour - nous aurons principalement recours à l'institutionnalisme historique qui est perçu comme la théorie de trois « I » que savoir les Idées, les Institutions et les Intérêts. En effet, la vulnérabilité des Etats est liée à la fragilité et à l'inefficacité de leurs institutions. Par conséquent, la meilleure façon de les renforcer est de construire ou de reconstruire en particulier, celles régaliennes (Michailof, 2016). Dans l'entreprise d'explication du concept de Gouvernance démocratique, le deuxième « I » renvoie aux Institutions et met en perspective deux types de variables. D'une part, le passage en revue des aspects juridiques¹¹⁰ et formels (exemple : décision historique du 12 décembre 2001 de la Cour constitutionnelle du Mali) ainsi que les dynamiques de consolidation des Etats d'Afrique contemporaine. Ici le choix du type de régime

¹⁰⁹ Il y a une florissante littérature sur le néo-institutionnalisme. Pour ne parler que de trois sources unanimement perçues comme fondatrices : James G. March et Johan P. Olsen, "The New Institutionalism : Organizational Factors" in *Political Life* », *American Political Science Review*, vol. 78, n°3, 1984, p. 734-749 ; Sven Steinmo Kathleen Thelen et Frank Longsytred (dir), "Structuring Politics : Historical Institutionnalism in Comparative Analysis", *Cambridge*, Cambridge University Press, 1992 ; Peter A. Hall et Rosemary C.R. Taylor, « La Science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n3-4, 1997, p.471, 482-483 », in Mamadou Gazibo *op cit*, p.16.

¹¹⁰ Arrêt n°01-128 des 11 et 12 décembre 2001 de la Cour constitutionnelle du Mali. Cette décision invalide une loi de révision ad référendum. Elle est historique en ce sens que la Cour s'arroge la compétence d'exercer son contrôle sur une loi constitutionnelle. Alors que traditionnellement, les organes juridictionnels africains se refusaient de contrôler les lois constitutionnelles. Non seulement le juge constitutionnel malien l'a fait mais mieux, il a étendu son contrôle sur les clauses « irrévissables » en vérifiant le respect de deux grandes catégories de limitations au fond du pouvoir de révision constitutionnelle : d'une part les limitations tenant à la préservation de la forme républicaine de l'Etat, de la laïcité et du multipartisme et d'autre part, la limitation tenant à la circonstance d'atteinte à l'intégrité du territoire, conformément aux deux derniers alinéas de l'article 118 de la Constitution malienne.

(parlementaire ou semi-parlementaire, présidentiel ou présidentieliste, moniste, ou dualiste, monocaméral ou bicaméral), les règles électorales et le système de partis sont de sérieuses variables explicatives du renforcement et de l'approfondissement des acquis démocratiques. D'autre part, nous mettrons en lumière les héritages institutionnels et politiques légués par les régimes antérieurs comme présentés et soutenus par Mamoudou Gazibo dans son étude sur « les paradoxes de la démocratisation en Afrique », avec le Bénin et le Niger comme stratégie binaire comparative.

Seront ici privilégiés les éléments du passé tels que la nature de l'ancien régime, la présence ou l'absence de tradition de participation et de compétition politique et même le rôle antérieur de l'armée. Toutes ces considérations sont des marqueurs des trajectoires ultérieures. Enfin le dernier « I » nous permettra de réintégrer et de tenir compte des motivations réelles et des calculs des acteurs du jeu politique ; ne dit-on pas dans le Code de procédure civile que « pas d'intérêt pas d'action ? » Cette approche est charnière, en ce qu'elle évite les excès des autres approches tout en intégrant leurs points les plus explicatifs¹¹¹. Il est donc difficile de ne pas être convaincu de son caractère incontournable.

Mieux encore, ces deux approches ont l'avantage de permettre de mieux aborder le sujet et de le déborder quelquefois, au-delà même du périmètre des Etats d'Afrique francophone, lorsque des illustrations font autorité, pour replacer les paradoxes de la gouvernance démocratique dans un environnement géopolitique ouvert et dynamique, en prenant comme points d'appui scientifiques, deux temps forts : La démocratie formelle en Afrique (Première partie) et la quête de la démocratie substantielle (Deuxième partie) qui renferme en elle-même les paradoxes de la gouvernance démocratique en Afrique.

¹¹¹ Mamoudou Gazibo et Jane Jenson, *op. cit.*, p.314.

PREMIERE PARTIE : LA DEMOCRATIE FORMELLE

C'est avec ferveur et enthousiasme que les premiers essais de la démocratisation en Afrique ont été accueillis, à l'aube de la décennie 1990 ; du fait précédemment des crises multiformes des années 1980¹¹². Si l'Afrique s'est retrouvée catapultée à l'épreuve des élections, il faut aussi noter que les élections étaient l'épreuve de l'Afrique¹¹³ dans un contexte où l'autoritarisme et l'absolutisme présidentiel s'effiloçaient. La démocratisation, et plus tard la démocratie, était déjà la réponse aux grands enjeux et défis relatifs aux libertés collectives et individuelles et sonnait la fin de l'exercice solitaire et autoritaire du pouvoir.

C'est pourquoi, un quart de siècle plus tard, il n'est pas aisé de dresser un bilan, même partiel. Alors afin de mieux cerner cette trajectoire particulière, dans une première partie, nous étudierons les paradoxes de la Consolidation démocratique : Il s'agira de fixer les contours de la démocratie formelle et d'une certaine manière de suivre les trajectoires de la Consolidation de la démocratie électorale¹¹⁴. Etant entendu que la principale caractéristique, le signe le plus patent, le plus manifeste et le plus visible de la démocratie demeure la tenue des élections, le déroulement du scrutin et la proclamation définitive des résultats. En un mot sans élection, point de démocratie envisageable¹¹⁵.

Dans une approche chronologique et pour une meilleure démarche, nous partirons de la clôture des Transitions démocratiques, un temps fort de la fièvre démocratique en Afrique, tout en ayant à l'esprit que les processus enclenchés depuis la décennie 1990 n'ont pas encore fini de livrer tous leurs secrets liés au renforcement des acquis démocratiques¹¹⁶.

C'est pourquoi étudier et cerner l'acquis de la démocratie formelle revient d'une certaine façon à questionner les élections présidentielles de la décennie 1990 et leur légitimité démocratique (Titre I). Sous un autre jour, c'est revenir également en quelque sorte sur les limites de cette légitimité démocratique (Titre II).

¹¹² Alioune Badara Fall, « La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : Entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, n°129, 2 trimestre, 2009.

¹¹³ Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahier du Conseil Constitutionnel* n°13.

¹¹⁴ André Cabanis et Michel Louis Martin, *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*. Paris, Karthala, 1999.

¹¹⁵ Robert Charvin, « Le droit du suffrage, stade suprême de la démocratie ? », in Etudes offertes à Jacques Mourgeon, *Pouvoir et liberté*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.133 et s.

¹¹⁶ Patrick Quantin, « Les élections en Afrique au risque de la comparaison », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Bordeaux, 21-23 février 2002, Centre d'Etude d'Afrique Noire.

TITRE I. ELECTION PRESIDENTIELLE ET LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Au cours de la décennie 1990, il n'y eut pas à proprement parler d'élection véritable *a fortiori* de démocratie électorale. S'il y eut élection, le résultat fut connu d'avance, en l'absence de toute compétition et donc de tout scrutin concurrentiel de listes. C'est pourquoi, la première revendication consista à tourner la page du monopartisme et à ouvrir celle du pluralisme démocratique. Seulement, avant de tourner une page, il faut bien la lire. Le cycle dont il est question est « la démocratisation »¹¹⁷ préfacée par « les Conférences nationales »¹¹⁸.

Cet état d'avancement de la démocratie en Afrique sera soutenu par le choix scientifique d'un type de démocratie. En effet, nul ne conteste le fait qu'il y a plusieurs types de démocraties. « On peut distinguer entre autres, le pluralisme classique, dans lequel l'accent est mis sur le pluralisme des groupes sociaux et le caractère conflictuel de leurs relations ; la démocratie libérale, qui cherche à allier démocratie et libéralisme en insistant sur la protection des libertés civiles y compris contre l'Etat ; ou encore la démocratie participative et la démocratie délibérative qui mettent l'accent respectivement sur la participation populaire et l'existence des lieux de discussion en vue de la prise de décision ». Ce débat est résumé par Joseph Schumpeter¹¹⁹, lorsqu'il oppose les doctrines classiques de la démocratie à la démocratie représentative. Selon lui, les doctrines classiques sont trop idéalistes pour être concrètes. Pour ce penseur, il n'y a rien de plus naïf que de considérer la démocratie comme le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple comme le théorisent les adeptes de la doctrine classique.

En revanche, la démocratie conçue et perçue comme la sélection des gouvernants emporte son adhésion. En clair, il s'agira dans un premier temps d'aborder les élections présidentielles (Chapitre I) et ensuite de *re-problématiser* la légitimité démocratique (Chapitre II).

¹¹⁷ Michel Banock, *Le processus de démocratisation en Afrique. Le cas camerounais*, Paris, L'Harmattan, 1993.

¹¹⁸ Fabien Eboussi Boulaga, *op.cit.*

¹¹⁹ Mamoudou Gazibo, *Introduction à la politique africaine, op.cit.*, p.209.

CHAPITRE I. LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES

Juste après la chute du mur de Berlin, les Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) battent leur plein. Le Président François Mitterrand (1981-1995) tient la rencontre de la Baule¹²⁰ appelée sommet France-Afrique (19-21 juin 1990) ; les pays africains entament de grandes mutations politiques, économiques et sociologiques. Du fait des contraintes « du dedans » et « du dehors »¹²¹, la plupart d'entre eux choisissent, avec des fortunes diverses, la voie démocratique.

C'est à ce titre que Samuel Huntington parle de « troisième vague de la démocratisation »¹²². L'effondrement des régimes autoritaires et « le passage à la démocratie »¹²³ donnent lieu à d'immenses bouleversements depuis la Révolution des œillets, intervenue au Portugal en 1974 qui est en fait le véritable point de départ d'une série de mutations politiques dans les pays d'Europe du Sud, tels que l'Espagne¹²⁴, la Grèce et la Turquie. Le processus de démocratisation engagé dans la plupart des pays d'Amérique latine à partir des années 1980 touche l'Europe de l'Est (« déconfiture des démocraties populaires »¹²⁵) et l'Afrique, justifiant le qualificatif de « révolution démocratique globale » donnée par Samuel Huntington. Tout porte à croire que les grands bouleversements politiques lents, au départ, deviendront sérieux et profonds à l'arrivée.

C'est pour cette raison qu'après trois décennies (1960-1990) de régimes dictatoriaux pour les uns, de systèmes de parti-Etat pour les autres et dans les deux cas de restrictions fermes ou souples des libertés publiques et individuelles, survient le printemps des transitions démocratiques avec un sentiment d'optimisme par-là, de vives inquiétudes par-ci.

¹²⁰ Jean François Bayart, « La problématique de la démocratie en Afrique noire. La Baule, et puis après ? », *Politique Africaine*, n°43, octobre 1991, p.7-18.

¹²¹ Georges Balandier, *Anthropologie politique*, op.cit.

¹²² Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratisation in The Late Twentief Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

¹²³ Guy Hermet, *Le passage à la démocratie*, Paris, FNSP, 1996.

¹²⁴ Guy Hermet, « La démocratisation à l'amiable : De l'Espagne à la Pologne », *Commentaire*, 1990, vol. 13, n°50, p.279-286.

¹²⁵ Théodore Holo, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : Régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°16, 2006, p.10.

Cette importante séquence historique et politique ouvre la page des élections fondatrices (Section I) nécessairement suivies du bonus malus démocratique (Section II).

Section 1. Les élections fondatrices

Si la démocratie à pas de caméléon¹²⁶ se déroule dans des conditions plus ou acceptables et montre le chemin de l'ouverture de vastes chantiers institutionnels en Afrique, tout ceci n'est pas calme et serein en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale où « les Etats généraux sur la démocratie » des deux Congo les ont entraînés dans des guerres fratricides et des guérillas urbaines¹²⁷. Au Gabon et au Tchad, par exemple, les réformes constitutionnelles ont rapidement pris la forme de confiscations politiques.

Et, si l'on part du principe que l'idéal démocratique est universel, il devient alors compréhensible de laisser à chaque pays, son génie (bon ou mauvais), son rythme et son approche démocratique en fonction des exigences du peuple et des dirigeants. Entre plusieurs options, nous choisirons l'état de la démocratisation en Afrique subsaharienne selon deux grandes catégories : Les pays libres et les pays partiellement libres d'une part et d'autre part, les pays non-libres.

Nous avons adopté une classification simple et chronologique : Une génération d'élections ambiguës dans une première séquence (Paragraphe 1) puis une autre génération d'élections mitigées dans une deuxième séquence (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Une génération d'élections ambiguës

Au départ, dans « les années folles de la démocratisation », c'est vrai qu'étaient connus d'avance les résultats des élections présidentielles¹²⁸. En ces temps-là, en Afrique « on

¹²⁶ Richard Banégas, *La démocratie à pas de caméléon*, op.cit, 498p.

¹²⁷ Pierre Dabezies, « L'Alternance dans les dictatures militaires du tiers-monde », *Pouvoirs*, n°1, 1997.

¹²⁸ Dans cette thèse, une fois n'est pas coutume, nous prendrons la liberté de rappeler une blague démocratique qui court les rues des capitales africaines : « Un Français, un Américain et un Ivoirien se retrouvent dans un bistrot et discutent d'élections et de démocratie dans le monde. Pas peu fier de représenter la capitale de l'Esprit, fille de l'Eglise et patrie des Droits de l'homme, le Français lance tout-à-trac : Chez nous en France, les résultats du scrutin présidentiel sont connus à partir de 18 heures. Le dimanche, jour de vote, le visage du Président de la République se dessine à la télévision sous les yeux de millions de Français. Pris au dépourvu, le ressortissant de chez « Uncle Sam » essaie de prendre une longueur d'avance. L'Américain élève la voix : Chez nous aux Etats-Unis, à 12 heures pétantes, le pays de la bannière étoilée communique au monde entier le nom du vainqueur du

n'organisait pas les élections pour les perdre »¹²⁹. Aujourd'hui l'issue devient incertaine de temps à autre, là où le suspens est quelquefois grand.

A ce stade de notre réflexion, le tableau des élections organisées depuis la chute du mur de Berlin, laisse entrevoir des élections démocratiques globalement libres et sincères (A) d'une part et d'autre part, des élections plus ou moins contestées (B). Dans les deux cas, il y a lieu de noter une évolution globale et une tendance au renforcement des principes et acquis démocratiques.

A. Les premières élections libres

A tout seigneur des élections, tout honneur démocratique.

Commençons donc par le **Bénin**¹³⁰, ancienne République du Dahomey devenue République Populaire du Bénin en 1975 puis République du Bénin depuis 1990.

L'évolution politique de ce pays a suivi trois grandes étapes selon la typologie de Richard Banégas¹³¹. Et celle qui nous interpelle ici est la troisième séquence qui va de 1990 à nos

scrutin. Fort bien ! Prenant les deux premiers de vitesse comme dans une course sur la lagune Ebrié, l'Ivoirien sonne juste – peut-être sans le savoir – en mettant le doigt sur la plaie, en ces termes : Chez nous en Afrique, le nom du chef de l'Etat est connu avant même la date de l'élection présidentielle ». Un petit bémol tout de même ; depuis la décennie 2010 et même avant, l'on note une consolidation des acquis démocratiques. A côté, il est possible de citer de bonnes illustrations dans lesquelles le nom du vainqueur du scrutin présidentiel est connu au moment du dépouillement des voix, comme au Sénégal, lors du dernier scrutin présidentiel du 25 mars 2012 qui verra la victoire au second tour de Macky Sall sur Abdoulaye Wade.

¹²⁹ C'est une interpellation du Président congolais Pascal Lissouba (1992-1997) reprise plus tard par son homologue Omar Bongo qui s'est étonné, un jour, en s'interrogeant à haute voix : « Comment peut-on organiser des élections et les perdre ? » Etant arbitre et joueur dans une Afrique noire à la recherche de la démocratie, cela heurtait le bon sens du Professeur Lissouba. Il quittera le pouvoir quelques mois avant la fin de son mandat emporté par une guerre civile qui verra son prédécesseur Denis Sassou Nguesso reprendre son fauteuil.

¹³⁰ Philippe David, *Le Bénin*, Paris, Karthala, 1998, 218p.

¹³¹ Richard Banegas, *La démocratie à pas de caméléon*, op.cit. Il a défini les trois séquences. La première séquence 1960-1972 a été caractérisée par une grande instabilité politique, du fait d'une part, du cadrage institutionnel inadapté et d'autre part, de l'égoïsme et de l'opportunisme des hommes politiques de cette époque. Cette instabilité proverbiale a servi d'angle de tir aux hommes en uniforme venus par effraction sur la scène politique nationale. La deuxième séquence 1972-1990 a commencé par un coup de force militaire perpétré par le chef de bataillon Mathieu Kérékou, le 26 octobre 1972 et justifié par un vide au niveau du pouvoir d'Etat. Deux ans après ce coup d'Etat, la junte militaire annonce l'adoption du « marxisme-léninisme comme idéologie nationale avec le socialisme scientifique comme voie de développement ». A la vérité, si le nouveau système

jours. Admirable accélérateur de la démocratisation en Afrique, la Conférence Nationale du Bénin - qui a diagnostiqué le « grand corps malade » après dix jours de discussion - adopte un train de réformes et un concert de mesures visant à mettre le pays sur les rails d'une démocratie libérale dans une économie de marché. Le tout consigné dans la nouvelle charte fondamentale, adoptée par référendum en décembre 1990.

A partir de cette date, le Bénin fonctionne sur la base du multipartisme intégral où la compétition électorale est libre sur fond d'alternance démocratique sanctuarisée par une stricte limitation du mandat présidentiel (cinq ans renouvelable une fois) qui ressemble, si le mot n'est pas trop fort, à une « clause d'éternité ».

Ce « Renouveau démocratique » fera boule de neige - avec des fortunes diverses - au Niger, au Mali, au Togo, au Congo-Brazzaville, à Madagascar, au Tchad, en République Démocratique du Congo et au Gabon. C'est pourquoi l'exemple du Bénin est incontournable lorsqu'il s'agit des premières élections libres et sincères sur le continent africain. En effet, les Conférences Nationales ont produit de nouvelles légitimités. « Les acteurs ont ainsi procédé à une redéfinition des rôles politiques et à une production de normes juridiques fixant les règles du jeu »¹³². Et pourtant ce n'était pas forcément bien parti pour le Bénin en 1991.

En effet, la candidature des deux têtes de l'exécutif (dyarchie) a pu faire douter de la sincérité du scrutin : Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo étaient respectivement Président de la République et Premier ministre sortants. Le scrutin était organisé par le gouvernement alors que l'expérience avait montré que « la technologie de la fraude électorale » était le dénominateur commun des gouvernements qui géraient et prenaient part aux élections.

politique a apporté une relative stabilité et une certaine continuité de l'Etat, il n'y a pas eu de performances économiques encore moins de lutte acharnée contre la pauvreté et le chômage. L'écroulement prévisible du système Kérékou coïncide avec les vents forts venus de l'Ouest, balayant les régimes autocratiques africains tout en renouvelant une offre démocratique favorable à l'économie de marché. En réponse à la crise interne et face au nouvel ordre économique international, le gouvernement de Mathieu Kérékou, les acteurs politiques et les leaders d'opinion conviennent de discuter en profondeur et sans complaisance, en février 1990, afin de remettre le pays sur les rails. C'est la troisième séquence et donc le début du cycle « des Conférences nationales : Une affaire à suivre », titre de l'ouvrage du philosophe camerounais Fabien Eboussi Boulaga. En cela, le Bénin détient une sorte de brevet d'invention politique. L'expérience béninoise fera tâche d'huile en Afrique. Elle a servi de balises aux transitions démocratiques du continent. A ce titre, Philippe Schmitter utilise une formule qui atteindra rapidement une dignité conceptuelle : La Transitologie.

¹³² Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, op.cit.

Et pour ne rien arranger, dès sa nomination en qualité de Premier ministre de Transition, Soglo avait déclaré « n'avoir aucune ambition politique et qu'il ne solliciterait pas d'autre responsabilité dès lors que sa tâche serait accomplie »¹³³. Le premier tour du scrutin a eu lieu le 10 mars 1991 dans des conditions globalement satisfaisantes aux dires des observateurs internationaux. Des treize candidats en lice, Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou sont arrivés en tête avec respectivement 36,2% et 27,2% des suffrages. C'est à l'issue du second tour de la présidentielle le 24 mars 1991 que Soglo l'emporte sur Kérékou avec plus de 76% des suffrages. En résumé en mars 1991, le Premier ministre l'emporte face au chef de l'Etat. En prenant sa revanche en mars 1996 face au même Nicéphore Soglo, Mathieu Kérékou fera vivre au Bénin sa première alternance politique démocratique. Même si c'est un « come-back » au pouvoir.

Les élections présidentielles de 1996 produisirent un résultat paradoxal. En dépit du triple avantage que lui procurait sa position de force politique, son bilan gouvernemental globalement positif et le gain politique et diplomatique tiré de la tenue du sommet de la Francophonie en décembre 1995, Nicéphore Soglo perdit les élections¹³⁴.

Il est sanctionné moins sur son bilan global que sur la rigueur mécanique au plan économique autant que sur sa gestion familiale, népotiste et autoritaire du pouvoir. Le politologue français Albert Bourgi constate avec justesse les raisons de la non-réconduction de Soglo et donc du retour du caméléon¹³⁵. Dans une chronique intitulée « L'énarque et le dictateur »¹³⁶, François Soudan écrivait que si Soglo savait ce qu'il fallait faire pour perdre le pouvoir, en revanche Kérékou savait ce qu'il fallait faire pour le reprendre.

Cahin-caha, l'élection présidentielle des 3 et 17 mars 1996 voit le retour au pouvoir du Caméléon et clôt le premier cycle constitutionnel du « Renouveau démocratique ».

Kérékou reprend les rênes du pouvoir pour un double quinquennat (1996-2006). François Soudan parle du plus inattendu des retours¹³⁷. Au soir de l'élection présidentielle de 1991, nul ou presque n'aurait osé parier sur Mathieu Kérékou. Ses 32% contre 67% à l'élu Nicéphore Soglo, apparaissaient un peu comme un miracle sans lendemain, tant le Général-Président

¹³³ Richard Banégas, *op.cit.*, p.186.

¹³⁴ Richard Banegas, *op.cit.*, p.207.

¹³⁵ Albert Bourgi, « En vérité », *Jeune Afrique* n°1836 du 13 au 19 mars 1996.

¹³⁶ Pour reprendre les titres du *Monde*, 2 mars 1996 et du *Figaro* du 5 mars 1996.

¹³⁷ François Soudan, « Le grand retour de Kérékou », *Jeune Afrique* n°1838 du 27 mars au 2 avril 1996 p.14-15.

semblait voué aux oubliettes de la Baule. Ecrasé sous le poids de son propre bilan, Kérékou cédait la place à une jeune démocratie vigoureuse et exemplaire. Ceux qui à l'époque saluaient le *fair-play* dont il sut faire preuve, avaient l'impression de prononcer un éloge funèbre. C'était sans compter avec l'extraordinaire métamorphose qui en cinq ans allait conduire l'ancien « grand camarade de lutte » de la géhenne vers la réhabilitation. Une mue de caméléon, un changement de peau, un repositionnement patient du look dont ne pouvait rêver tous les Jacques Séguéla de la terre. Car à la différence des autres, cette métamorphose était sincère. En ce mois de mars 1996, Mathieu Kérékou retrouve à 63 ans, les sensations qui furent les siennes lorsque, le 26 octobre 1972, il prit le pouvoir à l'âge de 39 ans. Les urnes ont remplacé le fusil et l'élection, le coup d'Etat. Les observateurs qui n'en finissent pas d'enterrer la démocratie au Bénin, de ne voir dans les mutations politiques en cours sur le continent, un habit mal taillé et inadapté, seraient mieux avisés de méditer les multiples enseignements du scrutin béninois.

En dépit de toutes les péripéties qui ont entouré le dépouillement des bulletins et la proclamation des résultats, cette élection a débouché sur une alternance au détriment d'un pouvoir bien installé, sûr de lui-même et dominateur. Soglo et ses partisans ont sans doute sous-estimé l'usage que pouvaient faire leurs concitoyens des bulletins de vote. Mars 2001, le Président Kérékou est confortablement réélu et sans surprise pour un dernier mandat de cinq ans.

Ainsi va la politique au pays vodou. Jusque-là l'alternance, en dehors des périodes exceptionnelles (conférences nationales ou soulèvements populaires), semblait relever du registre formel et institutionnel. Elle est désormais un fait acquis.

Au **Niger**, malgré les différences idéologiques¹³⁸ et une expérience de caporalisation plus longue¹³⁹, la logique était relativement similaire au Bénin. Au départ, il y eut un signe d'une normalisation politique salubre, elle-même révélatrice de l'ancrage de comportements nouveaux chez les électeurs nigériens ; le changement politique devait être le fruit d'une

¹³⁸ Richard Banégas nous apprend qu'au fond, comme l'exprime à merveille l'humour populaire cotonnois, le régime Kérékou ne fut jamais autre chose qu'un « laxisme-béninisme ». Une expression émique qui, dans les imaginaires politiques d'aujourd'hui, renvoie pêle-mêle à ces bricolages idéologiques évoluant au fil des circonstances.

¹³⁹ Mamoudou Gazibo, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, op.cit, p.49.

consultation électorale à échéance régulière. Le pays commençait à « dessiner » sa démocratie¹⁴⁰.

Après la Conférence Nationale, des dispositions claires et précises ont été prises pour la sincérité et la transparence des élections fondatrices notamment la création d'un organe de supervision et l'interdiction absolue faite aux membres de la Transition d'être candidats à la présidentielle.

Aux termes de l'article 26 de l'acte 21 CN du 29 octobre 1991. « Le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Haut Conseil de la République ne peuvent en aucun cas se présenter aux élections présidentielles qui suivent immédiatement la période de transition ». Ces mesures ont contribué à crédibiliser le scrutin et à réduire considérablement les risques de fraude électorale. A l'arrivée, Mahamane Ousmane est élu au second tour en mars 1993, à la faveur de la constitution de l'Alliance des Forces du Changement (AFC) avec moins de 55% des suffrages devant Mamadou Tanja.

Un scrutin jugé exemplaire par la communauté internationale. Le processus démocratique enclenché en 1992 a été freiné en 1996.

Quand il opère un coup d'Etat et renverse Mahmane Ousmane en 1996, celui-là même qui l'a tiré de son exil algérien, la classe politique nigérienne est persuadé que Ibrahim Baré Maïnassara (IBM) n'est venu que pour une brève période intérimaire. Réservé, sans réelle expérience politique, l'auteur du putsch est inconnu des Nigériens. Son haut fait d'armes a consisté à tirer d'affaire le Président Seyni Kountché d'un *pronunciamento* ; il est remercié par une affection dorée à Paris. IBM arrive dans un contexte où le Niger est confronté à un imbroglio politique et vit dans un profond marasme politique né de la chute brutale des cours de l'uranium, - seule richesse exploitée du pays. Ivre de pouvoir, il veut y rester. Sous son règne, le Niger s'enfonce rapidement dans les difficultés économiques et financières.

L'ouverture démocratique au Niger avait suscité beaucoup d'espoir. Après la Conférence Nationale organisée entre juillet et novembre 1992, la III^{ème} République naquit du fait de la Constitution du 26 décembre 1992¹⁴¹. Les élections présidentielles et législatives prévues pour la mise en place des institutions du nouveau régime se déroulèrent dans un ordre inverse à

¹⁴⁰ Idrissa Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001, 392p.

¹⁴¹ P.B. Descoudras, « Niger : Démocratisation réussie, avenir en suspens. Vue sur la démocratisation à marée basse », in *L'Afrique politique*, 1994, p.45.

celui qui avait été arrêté par la Conférence. Des élections législatives et présidentielles jugées libres et sincères¹⁴² se déroulèrent les 27 février et 20 mars 1993. Mahamane Ousmane, empêtré dans le choix des Premiers Ministres est contraint à une cohabitation gouvernementale parce que sans majorité parlementaire¹⁴³. Comme il fallait s'y attendre, il ne terminera pas son mandat ; trois ans après il est mis fin au processus. Le Président de l'Assemblée nationale, de connivence avec la majorité parlementaire et le gouvernement, avait en vertu de l'article 44 de la Constitution, saisi la Cour Suprême pour déclarer l'empêchement absolu du Président Mahamane Ousmane, incapable d'assumer ses obligations constitutionnelles. C'était le coup d'Etat de janvier 1997¹⁴⁴. En vérité, jusqu'en février 2010, date du dernier putsch, la vie politique et institutionnelle du Niger est émaillée de plusieurs coups d'Etats militaires.

Après le Niger, il convient d'évoquer le cas d'un autre pays frontalier : **Le Mali**.

A la fin des années 1980, il fait face au mécontentement généralisé et à la rébellion touarègue jugée coriace. Le chef de l'Etat Moussa Traoré consent une petite ouverture dans le secteur de la liberté de presse. Mais la vraie décompression de ce régime arbitraire et autoritaire tarde à voir le jour. Malgré l'activisme et la pression des nouvelles forces démocratiques, le Général Moussa Traoré fait la sourde oreille. C'est ainsi qu'il sera déposé en 1991 par le Lieutenant-Colonel Amadou Toumani Touré suite aux manifestations populaires et sanglantes de mars 1991¹⁴⁵. Après une période transitoire au cours de laquelle les institutions sont reformées, une Conférence Nationale organisée, les premières élections démocratiques multipartites portent au pouvoir Alpha Oumar Konaré et son parti l'Alliance pour la démocratie malienne (ADEMA) en 1992. Un scrutin jugé libre, transparent et sincère. Une élection saluée par tous les démocrates.

Les années Konaré sont traversées par une relative instabilité et un bouillonnement du front social mais aussi par la consolidation des acquis démocratiques. Alpha Oumar Konaré est

¹⁴² Babacar Kanté, « Alternance politique et alternative démocratique en Afrique », in *Mélanges offerts à Thomas Fleiner, L'homme et l'Etat*, Editions universitaires de Fribourg, Suisse, 2003, p.500.

¹⁴³ Ismaïla Madior Fall, *op.cit*, p.115.

¹⁴⁴ Jean du Bois de Gaudusson, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Africa International*, n°302, mars 1997, p.23.

¹⁴⁵ Corinne Berrube, « Entre démocratisation et agitation : Le Mali un pays qui se cherche », *Afrique 2000* n°20, 1995, p.95-106.

réélu en 1997 et quitte démocratiquement le pouvoir en 2002, remplacé par le Général Amadou Toumani Touré qui remplit deux mandats successifs donc jusqu'en 2012.

A présent, il est possible de prêter une attention sur un pays d'Afrique Centrale : **Le Congo-Brazzaville**. Les observateurs ont pu parler de réussite du processus de la démocratisation dans cette autre ancienne capitale de l'Afrique francophone. Son principal architecte fut Pascal Lissouba, ancien Premier ministre sous Massamba-Débat. Il fut convenablement élu à la tête de l'Etat, en août 1992, devant Denis Sassou Nguesso. Mais dès 1993, des troubles politiques éclatèrent entre les tenants du pouvoir et la nouvelle opposition. Ils s'étendirent jusqu'en 1995. En juin 1997, la guerre civile opposa l'armée à la milice de Denis Sassou Nguesso qui gagna la partie de « la séquence post-transitionnelle »¹⁴⁶ et se proclama vainqueur. Un coup d'arrêt brutal de la démocratisation. C'est donc fort à propos que Fabrice Hourquibie s'interroge : Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain ?¹⁴⁷

Un peu plus loin, nous partirons à **Madagascar** surnommée « l'Île mystérieuse ». De la transition démocratique de 1991 est issue la Constitution du 18 septembre 1992 qui instaure un régime parlementaire et fut de l'Assemblée nationale, le centre d'impulsion de la vie politique. C'est sur cette base que fut organisée l'élection présidentielle¹⁴⁸. Le scrutin serré, fut remporté de justesse à l'issue du second tour par Albert Zafy devant Didier Ratsiraka, le 10 février 1993 avec 66,6% de voix. Tout autant serrées furent les élections législatives : Elles eurent pour résultat global, une représentation parlementaire atomisée où le Président de la République ne disposa pas d'une majorité parlementaire. Dans ces conditions, sa situation précaire et révocable précipita le vote et l'approbation de sa destitution. En ces temps-là, ce fut un événement politico-judiciaire¹⁴⁹ unique.

B. Les premières élections controversées

Au cours de la décennie 1990-2000, l'actualité démocratique est peu reluisante. Elle est même préoccupante par endroits. La grande vague de la démocratisation soulevée en Europe souffle

¹⁴⁶ Jean Pascal Daloz et Patrick Quantin, *Transitions démocratique africaines. Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997, p.159.

¹⁴⁷ Fabrice Hourquibie, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain ? », *Afrique Contemporaine*, 2012/2, n°242.

¹⁴⁸ Albert Bourgi, « Madagascar : Ombres et lumières d'une transition démocratique », *Gazette du Palais*, n°275-276, 2-3 octobre 1998, p.6-15.

¹⁴⁹ Ismaïla Madior Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit, p.182-192.

faiblement sur les rives du continent africain. Le sommet de la Baule tenu en juin 1990 et soucieux de la promotion de la liberté et de la démocratie n'est pas immédiatement suivi d'effets positifs. A preuve, les premières initiations au jeu électoral n'ont pas toujours été des exemples de réussite relativement à la sincérité du scrutin, au dépouillement du vote et à la proclamation des résultats par exemple au Togo, au Cameroun, au Gabon, en Guinée, entre autres.

Ainsi **en République de Guinée**, moins d'une dizaine de formations politiques ont présenté des candidats à la présidentielle de décembre 1993. Sur la base du rapport de *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), il ressort que le scrutin constituait « l'aboutissement de plus d'un an de débats et de planification entre l'Etat et les partis d'opposition ».

Quelques semaines plus tard, le 4 janvier 1994, la Cour Suprême de Guinée entérinait la victoire du Président Lansana Conté avec 51,7% des votes. Une victoire serrée et contestée. Mais en publiant les résultats du scrutin, le Président de la Cour Suprême, Lamine Sidimé, reconnaissait publiquement que « ces élections n'étaient pas allées sans quelques problèmes techniques ». Pour la Cour Suprême, ce sont ces obstacles techniques qui ont abouti à l'annulation des résultats électoraux à Siguiri et à Kankan, deux fiefs électoraux généralement acquis à l'opposition. Toutefois, la Cour tempère et assure le service minimum :

« Ces difficultés ne traduisaient pas une fraude généralisée ou universelle. Ces problèmes n'ont pas non plus justifié un deuxième tour électoral dans les 33 préfectures guinéennes, ni les cinq communes de Conakry » fait-elle savoir. En reconnaissant « une fraude qui n'est pas généralisée », la Cour Suprême ferme les yeux sur le manque de transparence et de sincérité du scrutin tout en ouvrant les yeux sur son caractère frauduleux, sans rien y faire.

Comme il fallait s'y attendre, l'opposition rejette en bloc les résultats des urnes et conteste vivement la victoire du Président sortant dès le premier tour, avec plus de 50 % des voix. Pour la plupart des circonscriptions électorales, « les résultats provisoires ont été transmis par radio téléphone, télécopieur et coursier à la Commission Nationale de Recensement des votes (CNR), siégeant au Palais du Peuple. Les décomptes provisoires à 19h, le 22 décembre 1993 indiquaient que le candidat Lansana Conté bénéficiait de 44,92% des voix (939.814 votes), suivi du candidat Alpha Condé, avec 26,43% (soit 552.983 votes), en troisième position Mamadou Ba avec 12,84% (soit 268.599 votes) suivi de près par Siradiou Diallo avec 11,88% (soit 248.522 votes). A 19 heures, 37 des 38 circonscriptions électorales avaient été

décomptées. Du point de vue mathématique, il semblait fort possible qu'il y eut un second tour entre le Président Conté et son challenger Alpha Condé, d'autant plus que la commune de Ratoma, dernière circonscription non décomptée, regroupait 111.911 électeurs inscrits. Pendant l'observation de la procédure de décompte local des votes, l'adjoint du maire a informé l'IFES que près de 50% des bureaux de vote de Ratoma n'étaient pas fonctionnels le jour des élections. Au niveau international, il restait encore à enregistrer les résultats de plusieurs ambassades guinéennes à l'étranger. Toutefois, le nombre total de votes non décomptés n'était pas suffisamment important pour influencer les résultats relevés pour les deux principaux candidats ».

Dans la recherche de cette démocratie multipartite, il convient de s'attarder un peu sur **le Cameroun**. Se rendant compte que les formations politiques de l'opposition commencent à se retrouver au sein d'une grande coalition, le Président Paul Biya tergiverse et interrompt le processus en suspendant la mise en place des règles du jeu démocratique et électoral. Résultat : Biya fait l'objet de vives protestations au plan interne et de pressions intenses au plan international. *In fine*, il tend l'oreille, révisé sa position et accepte d'organiser les premières élections multipartites¹⁵⁰.

Il est élu de justesse dans un scrutin à un seul tour, face à son challenger John Fru Ndi avec 40% des voix contre 36 pour son suivant immédiat.

Mais avant un petit retour sur les faits politiques et gestes électoraux qui ont enlevé tout caractère de sincérité à un scrutin peu fiable : Après avoir découvert que les partis d'opposition tentent de former une coalition, Paul Biya décide de suspendre le processus.

Critiqué par la presse, Paul Biya suspend la liberté d'expression en 1991 et impose la censure. L'opposition réagit en lançant une campagne de désobéissance civile. Le gouvernement applique la loi martiale dans sept des dix provinces du pays et nomme sept nouveaux commandants militaires. Qui plus est, il renforce les pouvoirs de la police secrète et ferme l'Université de Yaoundé, la seule du pays, pour mettre fin aux manifestations d'étudiants.

Les pressions populaires et internationales forcent Biya à reculer. Contre sa volonté, les partis d'opposition s'allient en juillet dans une coalition contre le parti au pouvoir, ce qui amène

¹⁵⁰ Maurice Kamto, « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme au Cameroun », sous la direction de Gérard Conac, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op.cit, p.209-236.

Biya à les suspendre et à fermer leurs journaux. Devant la grogne persistante, il signe un accord avec tous les partis d'opposition, sauf un, pour l'adoption d'une Constitution qui sera suivie d'élections (...) Le 11 octobre 1992, Paul Biya remporte l'élection présidentielle de justesse. Celle-ci est toutefois suivie par de graves accusations de fraude. Le nouveau gouvernement est formé le 27 novembre. Il tiendra une grande conférence de réconciliation nationale en juin 1993. L'opposition dénonce avec la dernière énergie des irrégularités dans l'organisation et la tenue du scrutin. Au pouvoir depuis une décennie, l'inflexible Paul Biya y reste encore pour deux autres décennies soit 34 ans de pouvoir sans interruption. Yacouba Moluh¹⁵¹ parlera, plus tard, de « l'introuvable nature du régime camerounais ».

Quand au **Togo**, le pouvoir n'a jamais véritablement changé de main. Depuis un demi-siècle environ, il est l'affaire d'une seule famille. Et toutes les élections organisées depuis 1993 se déroulent en deux phases : La phase d'un simulacre de scrutin conduisant à des contestations populaires et la phase de « matage », relevant des éléments de l'armée, avec pour seule finalité, la conservation du pouvoir par le même groupe au mépris du verdict des urnes. La démocratie y serait-elle impossible ?¹⁵² Koffi Yamgnane répond dans un pessimiste inquiétant : « Afrique, introuvable démocratie »¹⁵³. A titre d'illustration, lors de la présidentielle de 1998, le chef de l'Etat, le Général Gnassingbé Eyadéma, candidat à sa propre succession avait ordonné à sa soldatesque d'encercler la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et par voie de conséquence avait bloqué le dépouillement des bulletins. Il s'était ensuite proclamé vainqueur au premier tour avec 52 % des voix. Alors pour ne plus avoir besoin de recourir à nouveau à des moyens aussi extrêmes, il avait supprimé la CENI, modifié à sa faveur le Code électoral, de même que la Constitution. Il avait également éliminé de la course faute de « quitus fiscal » et de résidence continue au pays pendant les douze mois précédant le scrutin, son principal opposant Gilchrist Olympio, le fils aîné du premier Président du Togo qu'il avait fait tuer à bout touchant, le 13 janvier 1963, au cours du premier coup d'Etat militaire dans l'Afrique indépendante »¹⁵⁴.

Pour de nombreux observateurs au **Gabon**, hormis les élections législatives de décembre 2011 boycottées par une frange de l'opposition, les résultats des scrutins ont toujours été

¹⁵¹ Yacouba Moluh, « L'introuvable nature du régime camerounais issu de la Constitution du 18 janvier 1996 », in *Association Africaine de Science Politique/GRAP-Cameroun*, Fondation Friedrich Ebert, 1996, p.242-250.

¹⁵² Jonas Siliadin, *Togo, démocratie impossible ?* Paris, L'Harmattan, 2014, p.148.

¹⁵³ Kofi Yamgnane, *Afrique, introuvable démocratie*, Paris, Editions Dialogues, 2013.

¹⁵⁴ Stephen Smith, *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Paris, Editions Calmann-Lévy, 2003. p.181.

sujets à caution, à commencer par ceux de l'élection présidentielle du 5 décembre 1993, la première élection pluraliste¹⁵⁵. A l'époque, alors que la totalité des résultats de l'ensemble du Gabon n'était pas encore parvenue au ministère de l'Intérieur, le ministre de l'Administration du Territoire, Antoine Mboumbou Miyakou, avait alors imprudemment annoncé les résultats. Pauline Nyingone, alors gouverneur de l'Estuaire et, à ce titre, présidente de la Commission provinciale de dépouillement des résultats, s'était alors publiquement étonnée des résultats de la province de l'Estuaire rendus publics.

«D'où sortent les résultats que le ministre vient de donner ? Nous étions encore en train de dépouiller les votes de l'Estuaire quand nous avons appris qu'[il] donnait les résultats». En dépit de cette sérieuse contestation publique, la Cour constitutionnelle avait validé ces résultats.

Il faut attendre une douzaine d'années, soit en 2005, après le « J'assume » de Zacharia Myboto¹⁵⁶, homme-clé des « années romantiques » de Bongo, pour entendre officiellement que Paul Mba Abessole, alors leader du Rassemblement National des Bûcherons (RNB), avait remporté la présidentielle de 1993 et que Pierre Mamboundou, le leader de l'Union du Peuple Gabonais (UPG) avait remporté celle de décembre 1998.

Pour terminer sur cette période, il faut observer avec Stephen Smith que le bilan d'une décennie de procédures démocratiques est « déprimant ». Il y va d'un tableau basé sur les faits et les actes : « Certes, entre 1990-2000, quatorze chefs d'Etat ont quitté le pouvoir à la suite d'une défaite dans les urnes, contre un seul au cours des trente années précédentes ; cependant à la fin 2002, encore vingt et un des cinquante-trois Présidents africains exerçaient leurs fonctions depuis plus de quinze ans, trois d'entre eux – outre le Togolais Eyadéma, le Gabonais Bongo et le libyen Mouammar Khadafi – étant au pouvoir depuis plus de trente ans. « L'Afrique avec le monde arabe, reste le *Jurassic Park* des « dinosaures »¹⁵⁷, écrit Stephen Smith. Entre temps, les trois derniers cités sont morts. Gnassingbé Eyadéma et Omar Bongo Ondimba, d'une courte maladie et Mouammar Khadafi pourchassé, traqué et délogé par des milices tribales encadrées par les forces françaises et une partie de la communauté internationale.

¹⁵⁵ Fidèle Komila-Iboanga, « La résistance du pouvoir à l'instauration de la démocratie pluraliste en Afrique : Le cas du Gabon », *RJPIC*, n°1, 1991, p.11.

¹⁵⁶ Zacharie Myboto, *J'assume*, Paris, Editions Publisud, 2005.

¹⁵⁷ Stephen Smith, *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Paris, Calmann-Lévy, 2003 p.179-183.

Paragraphe 2. Une autre génération d'élections mitigées

Au cours de la décennie 2000, des illustrations d'élections entachées d'irrégularités font légion. Dans ce registre, il serait surprenant de ne pas accrocher au tableau des scrutins peu transparents, des pays comme le Cameroun, la République Démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Togo, le Tchad, et la Centrafrique, entre autres (A). Toutefois à côté, la logique intellectuelle commande de citer des illustrations d'élections jugées complètement ou partiellement transparentes comme au Mali, au Niger, entre autres (B) pour ce qui est de la décennie 2000.

A. Des élections entachées d'irrégularités

Sur ce tableau de la décennie 2000-2010, une vingtaine d'Etats dont le Niger, le Togo, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Gabon, le Tchad, le Congo-Brazzaville et la République Démocratique du Congo ont organisé des élections entachées d'irrégularités. D'emblée, il faut reconnaître que **le Niger**¹⁵⁸ et **le Mali**¹⁵⁹ sont des cas assez singuliers, puisqu'ils tangent entre bons et mauvais points.

Pour Niamey, les folles années de démocratisation commencent en 1992 et sont entrecoupées et secouées par plusieurs coups d'Etats militaires. C'est en février 2010 que le dernier coup de force a été perpétré ; un putsch qui peut trouver un fondement légitime dans le fait que Mamadou Tandja, élu en 1999 et réélu cinq ans plus tard, a essayé de verrouiller le système démocratique aux seules fins de vouloir rester au pouvoir. Ce fut en violation de la Constitution nigérienne qui interdit formellement et expressément plus de deux mandats consécutifs. Après une brève transition dirigée par les militaires, Mahamadou Issoufou est élu en 2010 au second tour.

Au **Togo**, le Général Gnassingbé Eyadéma a régné sans partage trente-huit ans durant. « Grand ordonnateur de sa réélection en juin 2003, pour prolonger un long règne, il a placé son fils, Faure, en pôle-position. Et en cas de vacance de pouvoir, la relève constitutionnelle sera facilement assurée »¹⁶⁰. La vacance de pouvoir aura lieu. A peine confirmée la nouvelle

¹⁵⁸ Boubacar Issa Abdourhamane, « Alternances militaires au Niger », *Politique Africaine*, n°74, p.85-94.

¹⁵⁹ Pierre Boileau, « Présidentielles maliennes : L'enracinement démocratique », *Politique Africaine*, 2002/n°86, p.171-182.

¹⁶⁰ Stephen Smith, *op.cit.*, p.146.

de sa mort, le 5 février 2005, les états-majors politiques se réunissent pour arrêter des stratégies, pendant ce temps, le Premier ministre Koffi Sama annonce la fermeture des frontières du pays. Alors que la Constitution prévoit qu'en cas de vacance du pouvoir, « *la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée nationale* », qui convoque le corps électoral pour l'élection d'un nouveau président, dans les soixante jours suivant la constatation officielle de la vacance du pouvoir par la Cour constitutionnelle ; c'est le moment choisi par le Haut commandement militaire – qui n'a aucune prérogative constitutionnelle – pour annoncer à la télévision nationale que le fils Faure Gnassingbé, est le nouveau « patron » du Togo.

Prétextant que le Président du Parlement est absent du pays, l'armée convoque à la hâte l'Assemblée qui élit Faure Gnassingbé comme Président de l'Assemblée nationale et modifie la charte fondamentale afin de prolonger son mandat jusqu'au terme constitutionnel de celui de son père. C'est dans cette veine qu'on parlera de « révision pirate ».¹⁶¹ La première réaction viendra d'Addis Abéba, siège de l'Union africaine, où le Président de la Commission Alpha Oumar Konaré dénonce un coup d'État militaire et déclare que « l'UA n'acceptera jamais de mesures anticonstitutionnelles » pour la succession du président défunt. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, exige le strict respect la Constitution. Les ONG des Droits de l'homme dénoncent la « dictature héréditaire » dans un communiqué. Les pressions internationales vont contraindre le jeune Faure Gnassingbé à renoncer provisoirement à la présidence. « Le temps de rafistoler sa légitimation par des formalités électorales virtuelles dont le verdict est scellé » depuis longtemps. Faure sera élu - pour ne pas dire nommé - le 4 mai 2005 à la suite des élections très contestées et émaillées de fraudes invraisemblables, images à l'appui. Le Togo frôlera la guerre civile.

Au terme d'une élection marquée par des violences qui ont engendré plusieurs centaines de morts, le fils succéda au père en 2005, sous la bannière du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), le parti unique. « Dévolution paternelle du parti » et « dévolution monarchique du pouvoir » consolident le Togo dans la dynastie des Gnassingbé »¹⁶² pour reprendre Fulbert Sassou Attiso.

¹⁶¹ Koffi Ahadzi, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : Le cas des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique*, juillet - décembre 2002, p.35 et s.

¹⁶² Fulbert Sassou Attiso, *Le Togo sous la dynastie des Gnassingbé*, Paris, L'Harmattan, 2012.

La situation politique de la **Côte d'Ivoire** est également un cas d'école assez singulier. En 2015 encore, la Côte d'Ivoire panse ses « plaies démocratiques » et se trouve dans une phase de réconciliation nationale tout en préparant l'élection présidentielle. Elle revient de loin... Elle a traversé une grave crise post-électorale après le second tour de la présidentielle de novembre 2010 qui a causé des milliers de morts entre le camp de Laurent Gbagbo et celui d'Alassane Dramane Ouattara. En vérité, les causes de cette crise remontent au début des années 1990 à la mort de Félix Houphouët Boigny (1960-1993), premier Président et père de l'indépendance. Sa disparition a installé une « guéguerre » entre son Premier ministre Alassane Ouattara (1990-1993) et le Président de l'Assemblée nationale Henri Konan Bédié. Pour mieux illustrer cette période de guerre larvée, Diégou Bailly emploiera le terme de « double mort d'Houphouët Boigny ».¹⁶³ Toujours est-il que conformément à la Constitution ivoirienne, Henri Konan Bédié assure l'intérim jusqu'en octobre 1995, date à laquelle il est élu à la Présidence de la République¹⁶⁴. Pour bien contrôler un pouvoir encore fragile, il introduit le concept conflictogène et spécieux d'« ivoirité » et procède concomitamment à une réforme du Code électoral pour barrer la route à son rival Alassane Dramane Ouattara, issu du Nord musulman et à ce titre taxé d'étranger musulman. Ce qui revêtra aux yeux de Paul N'da « un drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire »¹⁶⁵ dans un pays où un tiers de la population d'origine étrangère est issue essentiellement du Burkina-Faso, du Mali et du Sénégal. Cette réforme vise à indexer et à stigmatiser certaines personnes. C'est dans cette ambiance surchauffée que Bédié est chassé du pouvoir par le Général Robert Guéï, en décembre 1999. Le principal bénéficiaire du « coup d'Etat de Noël » essaie d'abord d'apaiser la situation mais c'était une fausse ouverture parce que très vite il reprend à son compte le fumeux concept de « l'Ivoirité ».

Au grand dam de ses nombreux partisans et sympathisants issus du Nord du pays, la candidature de Ouattara est rejetée à la présidentielle d'octobre 2000. Se présente face au Général Robert Guéï, Laurent Gbagbo, surnommé le « boulanger d'Abidjan » pour sa capacité à rouler son monde dans la farine.

Et malgré la tentative du Général de truquer les résultats¹⁶⁶, le leader de l'opposition

¹⁶³ Diégou Bailly, *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire ou la double mort d'Houphouët-Boigny*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹⁶⁴ Francis Wodié, *Institutions politiques et Droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Abidjan, PUCO, 1996, p.372.

¹⁶⁵ Paul N'Da, *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, L'Harmattan, 1995.

¹⁶⁶ Marc Le Pape et Claudine Vidal, *La Côte d'Ivoire, l'année terrible (1999-2000)*, Paris, Karthala, 2002.

l'emporte. Il met en place un processus de réconciliation nationale qui permettra à Alassane Ouattara de faire valoir sa nationalité ivoirienne. Mais son pouvoir est ponctué de charniers et de coups d'Etat manqués, dont le plus sérieux est celui du 19 septembre 2002 suivi de la rébellion d'une partie du Nord de la Côte d'Ivoire¹⁶⁷.

Plus ou moins apparentés à Alassane Ouattara, les rebelles issus des Forces Nouvelles (FN) ont certes échoué dans leur putsch, mais ils ont pris le contrôle du Nord du pays, majoritairement musulman. Suite aux violences ethniques et aux combats entre eux et les Forces Armées de Côte d'Ivoire (FANCI), dont une bonne partie est restée loyale à Laurent Gbagbo jusqu'à la chute de celui-ci en avril dernier 2010, des milliers de morts seront dénombrés.

La République de Guinée est un autre pays frontalier de la Côte d'Ivoire qui ressemblerait à une sorte de « démocratie sans le peuple ».

A la mort de Sékou Touré (1958-1984) premier Président de la Guinée, c'est le Général Lansana Conté qui le remplace. Sous ce régime militaire et arbitraire, une timide ouverture démocratique est notée du fait de l'adoption d'une nouvelle Constitution instaurant le multipartisme. L'opposition incarnée par le Pr Alpha Condé et d'autres personnalités revenues d'exil commencent à prendre leurs quartiers. Mais très vite, à l'approche de chaque scrutin majeur, la Guinée renoue avec ses vieux démons que sont la fracture ethnique, le clivage régional et l'ethnocentrisme.

« Les élections sont souvent perçues par les dirigeants comme un moyen de garder le pouvoir afin d'assurer à leur profit, le contrôle des richesses nationales, tout en instaurant un clientélisme sur des bases régionales ». De petite santé, Lassana Conté (« gravement malade de diabète et incapable de gouverner convenablement ») se fera réélire en 2003. Une élection mal préparée et boycottée par l'opposition.

¹⁶⁷ Joachim Beugré, *Côte d'Ivoire 2002. Les dessous d'une rébellion*, Paris, Karthala, 2012, 171p.

Après son ouvrage sur le coup d'Etat de 1999, Joachim Beugré convoque à nouveau l'histoire récente de son pays afin de révéler les dessous de carte d'une rébellion née en 2002.

Guillaume Soro, *Pourquoi je suis devenu un rebelle. La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette Littérature, 2007, 173p.

De 1993 à 2003, comme l'écrit Maligui Soumah le déroulement successif des élections a prouvé l'échec de la démocratie¹⁶⁸. D'ailleurs, le chef de l'Etat sortant, candidat unique à sa propre succession fera venir l'urne dans sa voiture pour accomplir son devoir de citoyen-président : L'image fera le tour du monde. Pour voir la première élection démocratique organisée plus d'un demi-siècle après son indépendance, il faut attendre novembre 2010. Opposant historique, ancien prisonnier, ancien dirigeant de la Fédération des Etudiants Africains Noirs en France, le Pr Alpha Condé l'emporte de façon controversée et discutable devant l'ancien Premier ministre Cellou Dalein Diallo succédant ainsi au Général Sékouba Konaté qui a dirigé une courte transition avec des civils.

La Guinée a été marquée par une dictature politico-militaire qui a vu tour à tour se succéder au pouvoir le civil Sékou Touré (1958 à 1984), le Général Lansana Conté (1984 à 2008) et le Capitaine Moussa Dadis Camara jusqu'en décembre 2008. Durant ces cinquante années passées, plusieurs centaines de personnes ont été tuées. Le dernier évènement sanglant a eu lieu le 28 septembre 2009. La junte guinéenne alors dirigée par Moussa Dadis Camara y a réprimé dans le sang, un rassemblement de l'opposition guinéenne amenée par Cellou Dalein Diallo. De « démocratie sans le peuple » tout au long du règne de Lassana Conté, la Guinée entend devenir à présent une « démocratie avec le peuple »...

Le Gabon n'est pas non plus un modèle de bonne tenue des élections présidentielles.

Après avoir gouverné sans partage pendant quarante-deux ans, à la suite du premier Président du Gabon indépendant, Léon Mba (1960-1967), Omar Bongo Ondimba décède en juin 2009. Des élections sont organisées le 30 août 2009. Son fils Ali Bongo Ondimba lui succède et se trouve à la tête de l'Etat depuis août 2009. Il sera élu avec 41,73% des voix contre 25,88% pour André Mba Obame et 25,22% à Pierre Mamboundou, au terme d'un scrutin vivement contesté par l'opposition. Trois candidats revendiquent la victoire¹⁶⁹.

Pour les connaisseurs de cet Etat pétrolier, pré-carré français, « en réalité, Ali Bongo est arrivé deuxième, voire troisième, comme l'a confié un vieux *bongoïste* qui a participé de bonne grâce au truchage.

¹⁶⁸ Maligui Soumah, *Guinée : La démocratie sans le peuple. Dans le régime de Lassana Conté*, Paris, L'Harmattan, 2006.

¹⁶⁹ Philippe Bernard, « Au Gabon, trois candidats revendiquent la victoire à la présidentielle », *Le Monde*, 31 août 2009.

Avant de se rétracter, Michel Bonnetcorse, ancien *Monsieur Afrique* de Jacques Chirac, avait déclaré lui aussi que les résultats devaient être inversés. Un document non publié de la Commission Electorale Nationale Autonome et Permanente (CENAP) donne, au lendemain de l'élection à 12h 20, André Mba Obame vainqueur avec 78 596 voix contre 57 050 à Ali Bongo et 56 575 à Pierre Mamboundou »¹⁷⁰. La plupart des formations politiques ont soutenu la candidature d'Omar Bongo Ondimba lors de la présidentielle de 2005 malgré la modification de la Charte fondamentale relative à la suppression de la limitation des mandats intervenue en 2003.

Restons en Afrique Centrale, plus exactement au **Tchad**.

Depuis son indépendance en 1960, le Tchad a toujours été traversé par des conflits meurtriers opposant le gouvernement à des mouvements rebelles. Le Président Idriss Deby est à la tête de l'Etat depuis vingt-six ans, plus précisément depuis 1990, date à laquelle il renverse Hissène Habré. A son tour, il a dû faire face à plusieurs rebellions instrumentalisées par Omar el-Béchar le numéro un soudanais avec qui il s'est réconcilié en nouant une parenté par alliance. A la tête du Mouvement Patriotique du Salut (MPS), Idriss Déby autorise le multipartisme et pratique une libéralisation à compte-goutte. Se tint un référendum constitutionnel fin mars 1996 à l'issue duquel une nouvelle Constitution fut adoptée. En juin-juillet ont lieu des élections présidentielles à l'issue desquelles Idriss Déby est proclamé vainqueur avec 69% des voix au deuxième tour, contre 31% pour le Général Kamougué¹⁷¹.

Après la première élection multipartite en 1996, Idriss Déby est réélu en 2001. En juin de la même année, il déclare : « Je prends cet engagement publiquement : Je ne serai pas candidat à l'élection présidentielle de 2006. Je ne modifierai pas la Constitution, quand bien même j'aurais une majorité de 100% »¹⁷². La suite est connue : Une modification constitutionnelle, approuvée lors d'un référendum boycotté par une vingtaine de partis d'opposition, l'autorise à se présenter pour un nouveau mandat lors de la présidentielle de 2006 qui s'est tenue dans un contexte singulier : La coalition de l'opposition boicotte le scrutin et Déby fait face à une résurgence de la rébellion armée tout en bénéficiant de la bienveillance de la France qui y dispose de bases militaires. En mai 2006, de nouvelles élections sont organisées avec des résultats ubuesques :

¹⁷⁰ Pierre Péan, *Nouvelles affaires africaines. Mensonges et pillages au Gabon*, Paris Fayard, 2014 p.167-168.

¹⁷¹ R. Buijtenhuijs, *Revendications populaires et recompositions politiques*, Paris, Karthala, p.141-154.

¹⁷² Stephen Smith, « Il me reste à préparer le Tchad à l'Alternance », *Le Monde*, 5 juin 2001.

Dès le premier tour, le chef de l'Etat sortant l'emporte avec 77% des suffrages devant quatre candidats en lice qui sont en réalité des partis alliés qui intégreront l'équipe gouvernementale dès le lendemain de la présidentielle¹⁷³.

Que dire alors de Denis Sassou Nguesso du **Congo-Brazzaville**, allié inconditionnel de la France en Afrique Centrale¹⁷⁴ ? Chef de l'Etat de 1979 à 1992 alors que le Parti Congolais du Travail (PCT) était la formation unique du pays, il a dû quitter le pouvoir après avoir perdu la présidentielle de 1992. Le Congo de Pascal Lissouba¹⁷⁵ est marqué par une guerre civile. En effet, Brazzaville est le théâtre de combats qui opposent les partisans de Pascal Lissouba, de Denis Sassou Nguesso et de Bernard Kolélas, entre 1993 et 1994. Ces combats auraient fait plus de 2000 de morts et occasionné environ 100 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays. C'est dans ce chaos qu'avec le soutien indéfectible de l'Angola de Dos Santos, Denis Sassou Nguesso - devenu entre temps le chef de la milice armée des « *cobras* » - reprend en octobre 1997 le pouvoir à son ancien challenger Pascal Lissouba qui s'était pour la circonstance allié avec Bernard Kolélas.

Dans les faits, après la Conférence Nationale de 1991 qui a ouvert la voie au pluralisme politique et aux premières consultations libres, Pascal Lissouba succède sans heurts à Denis Sassou Nguesso à la tête de l'Etat. Mais de parades militaires en coups d'Etat successifs, ce pays a sombré de 1993 à 2002 dans une longue guerre civile où chacun des principaux belligérants est soutenu par des milices armées : Bernard Kolélas par les « Ninjas », Denis Sassou Nguesso par les « Cobras » et le gouvernement par des Aubevillois (Cocoyes). Ces trois leaders, d'une même classe d'âge politique, se font la guerre au rythme des coalitions qu'ils tissent entre eux en suivant la logique du tiers exclu ; chaque alliance correspondant à un épisode de la guerre civile : 1993-1994, 1997, 1998-2002.

Au milieu des morts et des déplacés par milliers, les affaires vont bon train, le pétrole coule à flots et ses dividendes alimentent les camps en guerre¹⁷⁶. En mars 2002, suite à des élections

¹⁷³ Gilbert Maoundonodji, *Les enjeux géopolitiques et géostratégiques de l'exploitation du pétrole au Tchad*, Faculté des Sciences économiques, sociales et politique de l'Université catholique de Louvain, thèse de doctorat en Science politiques et sociales, 2009, 330p.

¹⁷⁴ Kovalin Tchibanga, « Congo : Peut-on empêcher la Françafrique de nous imposer Sassou Nguesso en 2009 ? » *Congoplus.info*, mise à jour du 14 novembre 2008.

¹⁷⁵ René Babu-Zale, *Le Congo de Pascal Lissouba*, Paris, L'Harmattan, 1996, 246p.

¹⁷⁶ Patrice Yengo, *La guerre civile du Congo-Brazzaville 1993-2002*, « *Chacun aura sa part* », Paris, Karthala, 2006, p.446.

critiquées par l'opposition, Denis Sassou Nguesso est réélu et sera encore réélu, dès le premier tour en 2009. Après treize ans de pouvoir (1979-1992) suivi d'une traversée du désert et de dix-sept autres années (1997-2014) à la tête de cet Etat pétrolier, Denis Sassou Nguesso (74 ans) modifie la charte fondamentale en octobre 2015 en vue de l'échéance présidentielle de mars 2016¹⁷⁷.

B. Des élections jugées transparentes

En Afrique de l'Ouest, le Niger, le Mali et le Burkina Faso ont tenu des élections plus ou moins libres. Nous les étudierons au cas le cas. Au sujet du **Niger**, il faut rappeler qu'au début de l'année 1995, Emmanuel Grégoire avait parlé de « long apprentissage de la démocratie »¹⁷⁸. Vingt ans après, le titre de son ouvrage est d'une actualité brûlante. En effet, la vie politique et électorale nigérienne a été tumultueuse et riche en rebondissements. Toutefois, durant les deux mandats de Mamadou Tandja, le pays a connu une décennie (1999-2009) de relative stabilité démocratique avant que n'arrive la tentation de modifier la charte fondamentale à l'effet de briguer un troisième mandat. Durant les années Tandja, les élections ont été globalement libres et transparentes, les résultats acceptés par tous les acteurs et salués par les observateurs nationaux et internationaux. Mamadou Tandja a remporté l'élection présidentielle de novembre 1999 devant l'ancien Premier ministre Mahamadou Issoufou. Candidat à sa propre succession, il est réélu cinq ans plus tard, aux dépens du même challenger Issoufou. Son mandat a expiré le 22 novembre 2009. Mais il a voulu prolonger pour parachever ce qu'il a appelé « l'œuvre de construction nationale ».

D'où le concept de « Tazartché »¹⁷⁹ qui précipite son renversement par un coup d'Etat militaire orchestré par Saliou Djibo en début 2010. La junte militaire remettra un an plus tard, le pouvoir aux civils.

¹⁷⁷ François Soudan, « Partira ? Partira pas », *Jeune Afrique*, n°2812, du 30 novembre au 6 décembre 2014, p.20-25.

¹⁷⁸ Emmanuel Grégoire, « Niger, le long apprentissage de la démocratie », in *Parlement et Francophonie, Revue de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française*, n°94-95, p.70.

¹⁷⁹ Seidik Abba, *Niger, la junte militaire et ses dix affaires secrètes : 2010-2011*, L'Harmattan, 2013, p.14-18.

Mamadou Tandja avait publiquement fait le serment de quitter le pouvoir en décembre 2009. Mais il confiera à la presse internationale sa volonté de ne pas quitter le pouvoir à la fin de son dernier mandat. Il lance alors « le tazartché » conduisant à l'organisation du référendum du 4 août 2010, qui l'autorise à rester au pouvoir pendant trois ans, tout en supprimant le verrou de la limitation des mandats présidentiels. Avant d'en arriver là, il avait

« Démocrate durant une quinzaine d'années (1993-2008) le Président nigérien bafouait ainsi la Constitution alors qu'il aurait pu quitter le pouvoir la tête haute en se targuant d'avoir assuré la stabilité du pays et améliorer sa situation économique »¹⁸⁰, déplore Emmanuel Grégoire. En cette période, le Niger peut se résumer en quelques grandes dates : La Conférence nationale (1991), cinq élections présidentielles (1993, 1996, 1999, 2005 et 2009) et trois coups d'Etat (1995, 1997, 1999) et une rébellion touarègue (1991-1995).

Après le Niger, un autre pays voisin, **le Mali** de Amadou Toumani Touré (ATT).

Porté par un fort courant de la Société civile malienne, le Général Amadou Toumani Touré remporte la compétition politique en 2002, haut la main. La seule contestation significative est venue des rangs de Ibrahim Boubacar Keïta (IBK). Soumaïla Cissé, à qui les observateurs n'accordaient pourtant aucune chance, l'a coiffé au poteau dans des circonstances peu claires, pour se retrouver au second tour avec ATT qui le battra. Son retour à la magistrature suprême, qu'il a déjà connue de 1991-1992, a posé une question légitime :

Comment un candidat indépendant a-t-il pu réussir là où des chefs des partis ont échoué ?¹⁸¹ Réélu en mai 2002 de façon transparente, la démocratie malienne commençait à devenir exemplaire et majeure ; le chef de l'État devait achever son second et dernier mandat en 2012 lorsqu'à l'aube du 22 mars 2012, à quelques petits jours de la fin constitutionnelle de son second et dernier mandat, il est renversé de façon inattendue par de jeunes putschistes conduits par le Capitaine Amadou Haya Sanogo. Et pourtant de l'avis même de ses détracteurs, le bilan d'Amadou Toumani Touré ne semblait pas négatif. Il était cité comme modèle de démocratie dans la sous-région et sur le continent, le Mali a transformé son capital-sympathie en admiration grâce à ses progrès économiques et sociaux. Cette mutation est le fait d'ATT. Nul opposant, même parmi ses adversaires les plus tenaces, ne conteste vraiment les bienfaits de ses choix politiques basés sur le consensus et le dialogue permanent. Mais son erreur tragique a été d'avoir passé un pacte de non-agression avec les islamistes¹⁸².

dissout l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle, deux organes opposés à son projet de se maintenir au pouvoir. Lorsque le 18 février 2010, les militaires conduits par Saliou Djibo font irruption à nouveau sur la scène politique, l'événement ne fut guère une surprise.

¹⁸⁰ Emmanuel Grégoire, *Touaregs du Niger. Le destin d'un mythe*, Paris, Karthala, 2010, p.328.

¹⁸¹ Doumbi Fakoli, *Le Mali sous Amadou Toumani Touré : Acte 1*, Menaïbuc 2006, p.7.

¹⁸² Thomas Hofnung et Fabien Offner, « On ignore ce que les militaires ont en tête », *Libération*, 23 mars 2012.

C'est pourquoi peu de temps après sa chute, les djihadistes occupaient les grandes villes du Nord du Mali, en particulier Tombouctou et s'inscrivaient dans une logique de partition du pays. Auparavant, les bandes du MUJAO, d'Aqmi et de Ansar Dine mettaient en déroute une armée malienne affaiblie et minée par la corruption. Elles déferlaient sur le Mali et menaçaient non plus les villes du Nord désormais occupées, mais la capitale Bamako qui ne disposait d'aucune force crédible pour les arrêter. « Il y a de quoi être stupéfait de voir, un pays de 18 millions d'habitants, longtemps présenté comme un modèle de démocratie par la communauté internationale, un pays à l'économie apparemment florissante, qui avait connu au cours de la précédente décennie un taux de croissance annuel très flatteur de l'ordre de 7%, s'effondrer ainsi devant quelques centaines de barbus montés sur des pick-up »¹⁸³.

A mi-mandat, il appartient aujourd'hui à IBK de se montrer à la hauteur des enjeux. *Jeune Afrique* s'interrogeait fort justement dans un titre allusivement perplexe : « Mali : A quand l'indépendance ? »¹⁸⁴. Tout aussi pessimiste, Serge Michailof prévient que la guerre au Mali – qui est en fait la guerre au Sahel – ne fait que commencer. Elle risque d'être longue et frustrante. Une caractéristique de ce type de conflit est que les militaires peuvent gagner la bataille et néanmoins perdre la guerre.

Au **Burkina Faso**, Blaise Compaoré remporte le 13 novembre 2005 sa troisième élection présidentielle, avec plus de 61% des suffrages. Ce plébiscite est pourtant paradoxal, compte tenu de la forte mobilisation contre son régime à la fin des années 1990 et du mécontentement grandissant de la population. Il s'explique par la puissance de la machine clientéliste du parti au pouvoir, la popularité reconquise à l'occasion de la crise ivoirienne. Mais la faiblesse de la participation témoigne de la désaffection de l'électorat au moins autant que de son incompétence politique¹⁸⁵. L'opposition qui avait boycotté celles de 1991 et 1998, était bien présente lors du scrutin présidentiel de 2005. Faut-il rappeler que Blaise Compaoré au pouvoir depuis 1987, a été élu une première fois en 1991, puis une nouvelle fois en 1998, il était à son troisième mandat. Déjà à cette époque, l'opposition contestait cette candidature sur la base de l'amendement apporté en 2000 à la Constitution qui limitait le nombre possible de mandats

¹⁸³ Serge Michailof, *op.cit.*, p.14-15.

¹⁸⁴ *Jeune Afrique*, n°2078 du 6 au 12 mars 2016.

¹⁸⁵ Augustin Loada, « L'élection présidentielle du 13 novembre 2005 : Un plébiscite par défaut », *Politique Africaine, le Burkina Faso l'alternance impossible*, 2006/1 n°101, p.19-41.

présidentiels à deux mandats de cinq ans au lieu de sept¹⁸⁶. En 2010, Blaise Compaoré l'emporte une nouvelle fois avec 80% des voix. Ce sera sa dernière [...]

Section 2. Le bonus maltus démocratique

Pour mobiliser des connaissances et prendre la bonne température de la fièvre des changements démocratiques appelée ici le messianisme des alternances politiques (Paragraphe 1), il convient de jauger également les flux et reflux démocratiques perçus comme la marée démocratique (Paragraphe 2). La problématique de l'alternance démocratique demeure depuis plus de deux décennies au cœur des systèmes politiques et institutionnels en Afrique ; au point que le débat sur la succession des Présidents africains et leur mode de dévolution du pouvoir continue d'alimenter les grandes tendances de la doctrine constitutionnelle et surtout les sociétés civiles africaines¹⁸⁷. Le constat général qui apparaît après un quart de siècle de pratique démocratique est que la dévolution du pouvoir n'obéit pas encore systématiquement aux prescriptions et dispositions constitutionnelles :

Elle est encore par endroits influencée par des procédés illégaux¹⁸⁸ qui traduisent une anormalité de la vie politique et constitutionnelle faite de marée haute (flux) et de marée basse (reflux) démocratique, de mutations et de ruptures, d'immobilisme et de continuité.

Partant de la définition de Jean-Louis Quermonne, l'alternance peut se définir comme la permutation de deux partis ou de deux coalitions, au pouvoir et dans l'opposition¹⁸⁹. Il y a au moins deux conditions nécessaires à sa réalisation. La première est relative à la nature du suffrage : L'élection au suffrage universel doit être libre, sincère et transparente et la seconde est liée au système de permutation. En combinant « le pouvoir pour le peuple à l'impératif du « pouvoir par le peuple », l'alternance devient une compétence suprême, une faculté politique que détient le peuple dans un système politique ouvert.

¹⁸⁶ Vincent Ouattara, *L'ère Compaoré : Politique, crime et gestion du pouvoir*, Paris, Publibook, 2014, p.155.

¹⁸⁷ El Hadj Mbodj, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain. Analyse juridique et impact politique*, thèse de doctorat en Droit, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 1991, 536 p.

¹⁸⁸ Babacar Guèye, « Les coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité », *Droit sénégalais*, n°9, novembre 2010, p.259-277.

Fredéric Joël Aïvo, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique » *RDP*, n°1, janvier-février 2012, p.141 et s ; Issiaka Souaré, *Guerre civiles et coups d'Etat en Afrique de l'Ouest : Comprendre les causes et identifier des solutions possibles*, Paris, L'Harmattan 2007.

¹⁸⁹ Jean-Louis Quermonne, *L'Alternance au pouvoir*, Paris, Monchrestien, 2003.

Paragraphe 1. Le messianisme des alternances politiques

Avant de fixer la routinisation des alternances démocratiques (A) qui sont perceptibles en Afrique de l'Ouest, et difficiles pour ne pas dire introuvables en Afrique Centrale (B), il est indispensable d'apporter deux précisions majeures relatives aux conditions de fond de la réalisation de l'alternance. D'abord la nature constitutionnelle du régime reste en l'état, seulement les acteurs politiques opèrent une permutation entre le camp de l'opposition et le champ du pouvoir. Ensuite, les formations politiques qui alternent au pouvoir, doivent se prévaloir de programmes et de projets politiques alternatifs.

Traiter donc de l'alternance démocratique en Afrique francophone revient à questionner l'évolution politique de ces Etats depuis les Transitions démocratiques. Il s'agit essentiellement de comprendre la place et le rôle des élections présidentielles dans les dispositifs de légitimité et d'appréhender leur influence dans « la marche de la Cité », dans la mesure où elles sont des moments authentiques d'interrogation du politique.

Sous ce rapport, Jean-Louis Quermonne a sérié trois formes d'alternances. Dans son entendement, elle peut être absolue, relative ou médiatisée¹⁹⁰. L'alternance est absolue lorsqu'en régime parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel, elle entraîne la dévolution du pouvoir à l'opposition. Cela s'appelle aussi l'alternance parfaite. Elle devient relative lorsqu'elle entraîne la dévolution du pouvoir à l'opposition que dans le cadre d'un seul pouvoir. Il est alors question d'alternance imparfaite. Cette éventualité n'est envisageable que dans les régimes présidentiels ou semi-présidentiels. En ce qui concerne l'alternance médiatisée, elle est conditionnée par l'existence de « deux partis et demi »¹⁹¹. Concrètement, ce cas de figure arrive lorsqu'à l'issue d'une élection aucune des formations politiques n'obtient la majorité des voix ou des sièges, l'alternance se produit quand un parti-tiers reporte ses voix au profit de l'un des deux.

Quant à Maurice Duverger, il perçoit deux avantages à l'alternance¹⁹². Indépendamment du fait qu'elle donne le droit à chaque citoyen de se choisir un candidat participant ainsi à la marche démocratique de son pays, elle favorise « l'équilibre entre le pluralisme des forces politiques, consubstantiel à la démocratie occidentale et à la stabilité des gouvernements ».

¹⁹⁰ Jean-Louis Quermonne, *op.cit.*, p.19-28.

¹⁹¹ *Idem*, p.27.

¹⁹² Maurice Duverger, *La République des citoyens*, Paris, Editions Ramsey, 1982, p.275-276.

A. La routinisation des alternances en Afrique de l'Ouest

Si comme le précise Léo Hamon, l'alternance n'exprime rien d'autre que « l'idée de succession régulière, de recommencement répété, dans une série donnée, de la même séquence reprise et défaite et encore reprise »¹⁹³, alors il faut enregistrer des illustrations retentissantes d'alternances et même de routinisation des alternances au Sénégal, au Bénin, au Ghana et au Cap-Vert. Leurs expériences démocratiques s'en vont se renforçant à chaque convocation du collège électoral. Mieux, il faut convenir que l'alternance repose sur le choix souverain et décisif des électeurs entre le discours de représentation de la majorité et le discours de représentativité soutenue par la minorité politique¹⁹⁴.

S'inscrivant dans une perspective démocratique, l'alternance implique un jeu électoral encadré par la Constitution et les lois qui en découlent.

Elle symbolise l'existence d'une culture juridico-politique universelle qui, transcendant les particularismes, impose la norme constitutionnelle comme fondement légal qui permet d'accéder et surtout de conforter la légalité et la légitimité démocratiques. La quasi-banalisation [routinisation] de l'alternance au Bénin et sa répétition à deux reprises au Sénégal, n'ayant pas remis en cause la stabilité politique et institutionnelle, démontrent à quel point l'alternance constitue un élément politique déterminant qui concourt à la stabilité et à la consolidation des normes juridiques, voire de conforter les processus démocratiques par le simple fait qu'elle est censée garantir l'esprit démocratique et partant, la possibilité d'un changement de majorité¹⁹⁵.

Sous le bénéfice de cette affirmation, il faut noter que le premier d'entre eux, le Sénégal, est toujours cité parmi les pays les plus stables d'Afrique. Mieux, depuis son accession à l'indépendance, Dakar n'a jamais connu de coup d'Etat. Il est aussi l'un des premiers à avoir expérimenté la démocratie avec une certaine réussite. Après la construction de l'Etat avec le premier Président de la République Léopold Sédar Senghor, après l'ouverture du multipartisme intégral par son successeur Abdou Diouf, et, après l'avènement de l'alternance par laquelle Abdoulaye Wade est devenu le troisième chef de l'Etat, le Sénégal a toujours

¹⁹³ Léo Hamon, « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs*, n°1, 1977, p.19.

¹⁹⁴ Marie-Christine Steckel, *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDJ, 2002, p.6.

¹⁹⁵ Bédi Yves Stanislas Etekou, *L'Alternance démocratique dans les Etats d'Afrique francophone*, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Abidjan, Université de Cocody-Abidjan, 2013, p.35.

connu un climat politique mouvementé et un front social souvent en ébullition, le tout tempéré par un clergé musulman et catholique essentiellement tolérant et conciliant. Malgré sa météorologie politique quelquefois capricieuse, il reste envié en matière de consolidation démocratique. On peut même dire que la démocratie y est garantie, le fonctionnement régulier des institutions est assuré, les droits et devoirs des citoyens sont consacrés. « *La mystique* » de la séparation des pouvoirs tient encore sa place, en dépit de la concordance répétitive des majorités présidentielle et parlementaire qui fait du Président de la République, le chef des deux majorités.

Son originalité vient du fait que sa stabilité est sa matière première. Il a en outre une autre particularité, celle d'avoir entrepris, bien avant les autres, de libéraliser sa vie politique nationale. Les acquis démocratiques sont constamment sauvegardés et renforcés même s'il est souvent constaté des flux et reflux d'un système qui joue à se faire peur.

Cette réputation doit beaucoup à l'histoire de ce pays, épargné par les coups d'Etat et les guerres politico-ethniques depuis 1960. Cette réputation, il la doit également à la stature de ses quatre présidents successifs : Léopold Sédar Senghor (1960-1980), Abdou Diouf (1981-2000) qui reconnaît sans tergiverser le verdict des urnes, Abdoulaye Wade (2000-2012) et son successeur Macky Sall, au pouvoir depuis trois ans. En plus d'un demi-siècle, le Sénégal a connu quatre Présidents de la République : Les trois derniers sont en vie. Pourtant quarante ans durant (1960-2000), ce pays est resté une démocratie sans vraie alternance et sans véritable transition démocratique. Toute la problématique est de savoir pourquoi cet Etat de l'Afrique de l'Ouest, qui manifeste une *furieuse tendresse* pour la démocratie est resté autant de temps sans alternance. Comment, bien qu'étant une démocratie plurielle, a-t-il tenu des élections présidentielles violemment contestées en 1988 et en 1993 ?

La première alternance historique, démocratique et politique n'a été possible que sous la conduite de Me Abdoulaye Wade, du Parti Démocratique Sénégalais (PDS) et de ses alliés¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Notre essai, *Si près si loin avec Wade*, Paris, Editions Hachette, 2006.

Le 19 mars jour des élections pour le second tour, les bandes Fm commencent à annoncer les résultats. A la fermeture des bureaux de vote à 20 heures, les tendances sont lourdement en faveur de Me Abdoulaye Wade. Le déferlement est populaire, la liesse générale. La fête sera belle toute la nuit. Le lendemain matin, avant même la proclamation définitive des résultats par le Conseil constitutionnel, un communiqué est lu et relu sur les stations privées dakaroises : « Monsieur le Président Abdou Diouf a téléphoné, ce matin, 20 mars 2000, à Me Abdoulaye Wade, Président de la République élu, pour le féliciter chaleureusement pour sa victoire à l'issue du deuxième

Quant au Bénin, la transition vers la démocratisation a été tumultueuse. Mathieu Kérékou élu Président de la République par des parlementaires réunis au sein de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire en 1980, se voit reconduit en 1984. « Il y mena une politique autoritaire particulièrement violente, tandis que la situation économique du Bénin ne cessait de se dégrader. Les troubles sociaux et politiques conduisirent néanmoins le dictateur béninois à renoncer au « marxisme africanisé » dont il se prévalait jusqu'alors pour accepter en 1990, la tenue d'une Conférence nationale réunissant les représentants des différents mouvements politiques. En moins de trois mois, un gouvernement de transition fut mis en place et ouvrit la voie à la démocratie et au multipartisme. A l'issue du scrutin de mars 1991, Nicéphore Soglo nommé Premier ministre par le Haut Conseil de la République (HCR) au moment de la Conférence nationale devient Président de la République en l'emportant sur le Général Mathieu Kérékou »¹⁹⁷.

Le Président sortant se retire alors de la scène politique, mais cinq années plus tard, à la surprise générale, il prend sa revanche sur le sortant. Il est élu avec 52% de voix. En mars 2001, le Président Kérékou est réélu pour un second mandat qui a pris fin le 5 avril 2006. Alors que ses pairs africains modifient ou se taillent sur mesure la Constitution pour s'accrocher au pouvoir ou que les successions politiques se déroulent parfois dans le plus grand chaos, Mathieu Kérékou, frappé par la limite d'âge, va à nouveau céder sa place. C'est ainsi que Thomas Yayi Boni sera élu de façon transparente le 6 avril 2006. Et cinq années plus tard, en 2011, il sera réélu dès le premier tour.

En 2016, lorsqu'il aura effectué ses deux mandats successifs, le Bénin sera dans une routinisation de l'alternance, puisqu'il aura connu quatre alternances successives et quatre présidents régulièrement et démocratiquement élus et réélus - chacun à son tour, sauf pour le cas de Nicéphore Soglo qui sera l'homme d'un seul mandat. Cependant, il faut mettre un bémol sur ce tableau élogieux par endroit. En effet, vingt-cinq ans après la Conférence nationale qui fut un modèle pour toute l'Afrique francophone, le laboratoire bouillonnant de

tour de l'élection présidentielle du 19 mars 2000. Il lui a adressé ses meilleurs vœux de succès dans sa mission difficile, noble et exaltante au service du peuple sénégalais tout entier.

¹⁹⁷ Jean-Marc Essono Nguema, *L'impossible alternance au pouvoir en Afrique Centrale*, Paris, L'Harmattan 2010, p.26.

la démocratie béninoise a du vague à l'âme. La convivialité des descendants de Guézo et de Béhanzin s'est muée en méfiance et suspicion permanente.¹⁹⁸

Aux côtés du Bénin, et au-delà des pays francophones, objets de notre étude, le Ghana également fait figure de pionnier en Afrique en matière d'alternance démocratique aussi bien au sommet de l'Etat qu'au niveau du parlement. Cette ancienne colonie britannique a connu trois alternances politiques en moins d'une quinzaine d'années ; après les allers-retours du Capitaine putschiste John Jerry Rawlings qui finira par mettre son pays sur la rampe de

¹⁹⁸ François Soudan, « Les Enfants terribles », *Jeune Afrique*, n°2828 du 22 au 28 mars 2015, p.67.

Seul un praticien spécialiste des rapports entre psyché et pouvoir pourrait nous expliquer pourquoi la convivialité légendaire des descendants de Guézo et de Béhanzin unissant leurs doigts pour boucher les trous de jarre commune a cédé le pas à ce climat délétère, fait de défiance et de soupçons permanents qui étonne tous les observateurs des mœurs politiques béninoises. Rien n'est plus significatif à ce sujet que la polémique persistante sur les intentions de Thomas Yayi Boni pour l'élection présidentielle de 2016. Le chef de l'Etat, 62 ans, au pouvoir depuis avril 2006, a beau répéter qu'il ne s'y représentera pas, personne ou presque ne le croit, ni à Cotonou, ni à Paris, ni ailleurs : Motif son projet de réforme de la Constitution déposé peu de temps après son arrivée au pouvoir devant le Parlement, retiré en novembre 2014, mais qui pourrait bien si la majorité présidentielle remporte les législatives d'avril 2015, être à nouveau à l'ordre du jour. Sur le papier, cette demande de révision est on ne peut plus vertueuse. Qui oserait s'opposer au nom de la démocratie, à ce que la Cour des comptes, la Commission électorale nationale autonome, l'imprescriptibilité des crimes économiques et le respect des principes fondamentaux édictés par la Conférence nationale soient gravés dans le marbre ? Ni l'article 42 (limite d'âge pour les candidats à la présidentielle) ni l'article 44 (limitation à deux du nombre de mandats) ne sont concernés par ce projet. Et l'on peut fort bien comprendre qu'un chef d'Etat désireux de sortir par la grande porte ait besoin de laisser une trace indélébile de son passage. Mais nous sommes au Bénin, et, chez les enfants terribles du Quartier latin de l'Afrique, la méfiance et la suspicion sont comme une seconde nature. En l'occurrence si Yayi Boni tient à réviser la Constitution, c'est qu'il a en tête un changement de République, lequel aura pour conséquence de remettre à zéro son compteur de mandats. Peu importe si l'intéressé n'a donné aucun signe en ce sens, le doute sur ses arrière-pensées et le procès d'intention ont aux yeux des politiciens béninois un double avantage : Celui d'être démagogiquement mais aussi financièrement rentable. Nul n'ignore en effet que, derrière la pléthore de défections enregistrées ce dernier mois dans le camp présidentiel se profile l'ombre de l'homme d'affaires Patrice Talon, lequel entretient depuis Paris, tout ce qui de près ou de loin fragilise son ancien obligé devenu son ennemi intime. On ne jurera pas que Thomas Boni Yayi ait jamais nourri le secret désir de rempiler au palais de la Marina au-delà de 2016, ni que dans son entourage familial certains l'y incitent encore. Mais une chose est sûre : A moins de tenter de passer en force via un coup d'Etat et un régime d'exception, ce qui serait proprement suicidaire, une telle perspective est impossible. Plutôt que de tout faire pour le pousser à la faute, l'opposition – surtout celle de la vingt-cinquième heure – sera mieux avisée d'accompagner en douceur le chef de l'Etat vers le terme constitutionnel de son ultime mandat en avril 2016. Encore faudra-t-il pour cela que la calebasse politicienne béninoise exhale autre chose qu'un lourd fumet d'égoïsme.

lancement démocratique, la première alternance survient avec John Kufuor (2000-2008) suivie de la deuxième avec John Atta Mills (2008-2012), mort brutalement à quelques encablures de la fin de son mandat. Le vice-Président John Dramani Mahama, après avoir assuré son intérim, a remporté de justesse la présidentielle en décembre 2012. Son mandat court toujours jusqu'en fin 2016.

Dans ce pays riche appelé autrefois *Gold Coast*, tout commence réellement en 2000 avec l'arrivée au pouvoir de l'opposant John Kufuor qui défait John Atta-Mills, vice-Président (1997-2000) du Capitaine Jerry Rawlings. Il bat à nouveau le même challenger en 2004. En 2008, John Atta-Mills, prend une revanche par procuration sur Nana Akufo-Addo, protégé de Kufuor. Il l'emporte de près avec 50,23 % contre 49,77 % des suffrages, soit seulement 40.000 voix de différence, selon les résultats définitifs proclamés par la Commission Electorale Nationale. En dépit de quelques protestations soulevées ça et là et des requêtes introduites par le perdant, Nana Akufo-Addo reconnaît publiquement sa défaite, une attitude *so british* saluée et reconnue par les Ghanéens. C'est une troisième alternance démocratique appréciée et encouragée par le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon qui parlera d' « exemple admirable » de démocratie.

Nous aurions pu ajouter à ces trois prestigieux exemples le Mali, qui jusqu'au coup d'Etat de 22 mars 2012, vivait l'heureuse expérience d'une « originalité démocratique » saluée par les observateurs. Fort de deux alternances démocratiques avec Alpha Oumar Konaré conduit et reconduit (1992-1997 et 1997-2002) remplacé à son tour par Amadou Toumani Touré (2002-2007 et 2007-2012), la démocratie malienne était une « sacrée » réussite.

C'est l'irruption brutale et dramatique du Capitaine Amadou Haya Sanogo qui suspendra brièvement cette expérience pendant une année. Après le retour à l'ordre constitutionnel normal Ibrahim Boubacar Keïta est élu au second tour face à son challenger Soumaïla Sidibé. Le Mali est certes de retour mais entre temps, il a perdu son originalité et son authenticité.

B. L'introuvable alternance en Afrique Centrale

Si les années folles de la démocratisation ont débouché sur des alternances historiques, démocratiques et quelquefois pacifiques en Afrique de l'Ouest, il est difficile d'en dire autant de l'Afrique Centrale. Dans cette partie du continent, des Etats tels que le Cameroun, la Guinée Equatoriale, le Tchad et le Congo-Brazzaville ne sont pas encore au stade d'une alternance démocratique pleine et entière. Les autres voisins comme le Gabon et la République Démocratique du Congo (RDC) ont connu une alternance politique pour ne pas dire monarchique et non une alternance démocratique véritable. En tout les cas, « la décompression autoritaire »¹⁹⁹ au sens de Jean-François Bayart n'est pas une réalité complète.

Il convient de commencer par l'exemple-type : Le Cameroun.

Après avoir opté pour « la démocratisation par évitement d'une Conférence nationale »²⁰⁰, après « zéro transition » et « zéro alternance démocratique », il n'est pas exagéré, au moment où ces lignes sont écrites, de qualifier le Cameroun de démocratie suspendue dans le temps. Au Cameroun, comme au Gabon et au Congo-Brazzaville, « la volonté de contrecarrer l'alternance au pouvoir est une réalité ? Si ce n'est pas le cas, de nombreux partis politiques se seraient succédés au pouvoir, depuis les indépendances jusqu'à présent »²⁰¹. Malgré de sérieux troubles ayant caractérisé le début des années 1990, la plupart des chefs d'Etat sont parvenus à s'y maintenir, comme l'écrit Jean-Marc Essono Nguema. Il continue en observant que les revendications en Afrique Centrale avaient quasiment le même point identique. Les manifestants n'avaient qu'un seul et unique objectif : Mettre fin à l'autoritarisme et instaurer le multipartisme tout en alternant la classe politique.

En parlant d'autoritarisme, Jean-François Médard a très tôt établi une classification scientifique qu'on peut aisément identifier dans la plupart des Etats d'Afrique Centrale. Ou bien il s'agit d'un « autoritarisme dur » ou alors d'un « autoritarisme modéré »²⁰². L'autoritarisme dur se caractérise par « un fort degré de violence politique et se fonde sur une

¹⁹⁹ Jean-François Bayart, « La problématique de la démocratie en Afrique noire » : « La Baule, et puis après ? », *Politique Africaine*, n°43, 1991, p.12.

²⁰⁰ Francis Akindès, *Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits. Réflexions à partir des expériences des pays d'Afrique noire francophone*, Paris, Pedone 2000 p. 241-263.

²⁰¹ Jean-Marc Essono Nguema, *op.cit.* p.37.

²⁰² Jean-François Médard, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique Africaine*, n°43, 1991, p.97.

peur permanente et insidieuse plus que sur la terreur. La gestion de la violence politique y est à la fois implacable et rationnelle. Le souci de la vie humaine n'étouffe pas les dirigeants, mais ils ne gaspillent pas trop, si l'on peut dire, le recours à la violence. Son recours est instrumental plus qu'expressif et vise des cibles déterminées plutôt que l'ensemble de la population ou des secteurs de la politique. Ce sont des Etats qui n'hésitent pas à torturer, à arrêter les gens de façon arbitraire, à les enfermer indéfiniment en prison ou dans des camps de concentration, sans même les juger ». A côté, constate toujours Jean-François Médard, il y a un autoritarisme modéré qui est la forme la plus courante en Afrique Centrale. Il se caractérise par « une violence amoindrie, une autonomie plus grande accordée à la Société civile et souvent aussi par une certaine liberté de parole et d'opinion et d'information accordée à la presse ».²⁰³

Au Cameroun, la première élection multipartite s'est tenue le 11 janvier 1992. Dans la foulée, Paul Biya (RDPC) a été réélu à l'issue d'un scrutin à un seul tour devant John Fru Ndi (SDF) suivi aussitôt de sérieux soupçons de fraude. Cinq ans plus tard, soit le 12 octobre 1997, nous assistons à une autre présidentielle boycottée, cette fois-ci, par les partis de l'opposition au motif que l'Etat a refusé la mise en place d'une Commission Electorale Nationale Autonome tant exigée par l'opposition.

« En effet, en dépit des pressions exercées par les partis politiques de l'opposition, les Evêques du Cameroun et les observateurs nationaux et internationaux, le parti au pouvoir s'est opposé pendant longtemps à la création d'un tel organe, préférant que ce soit les services du Ministère de l'Intérieur qui aient la charge de l'organisation des élections politiques. Il a fallu attendre 2000 pour entendre les autorités annoncer finalement la création de l'Observatoire National des Elections (ONEL) chargé, entre autres, d'encadrer l'inscription des électeurs et le dépouillement des urnes »²⁰⁴. Cependant, il faut relever que cet organe était composé de onze membres entièrement désignés par le Président de la République. En 1997, le gouvernement camerounais a organisé lui-même l'élection présidentielle à l'issue de laquelle son candidat Paul Biya est réélu avec 92,54% des suffrages contre 2,5% pour son suivant le Pr Henri Hogbe Nlend. Le 11 octobre 2004, Biya remporte sa troisième élection présidentielle multipartite organisée cette fois-ci par l'ONEL dont il a soigneusement désigné les membres. Il s'en sort avec 70,92 % des suffrages exprimés contre 17,40% pour John Fru

²⁰³ Jean-François Médard, *op.cit*, p.97.

²⁰⁴ Jean-Marc Essono Nguema, *op.cit*. p.50.

Ndi puis celle de 2011. Après 33 ans de pouvoir, Paul Biya n'exclut pas de repartir pour une dernière bataille en 2018. C'est à juste raison que Jean-Marc Essono Nguema parle d'impossible alternance au pouvoir en Afrique Centrale.

Au Gabon, la première élection pluraliste a été qualifiée de « parodie²⁰⁵ » par les observateurs internationaux²⁰⁶. Sur le départ à la course présidentielle, treize candidats étaient en lice. Le taux de participation sera de 88,08%. Au pouvoir depuis 1967, Omar Bongo Ondimba est élu dès le premier tour avec 51,18% des suffrages au détriment du Père Paul Mba Abessole qui obtient 26,48%.

Selon le rapport de mission de l'Organisation Internationale de la Francophonie, le scrutin a été émaillé d'incidents et de bout en bout entaché d'irrégularités. Tout semblait jouer d'avance pour s'assurer de la réélection de Bongo, de la constitution des listes électorales au contentieux électoral, en passant par le déroulement du vote pour utiliser les termes de Joseph John-Nambo²⁰⁷. L'opposition n'était pas au bout de ses peines car, ce n'était que le point de départ d'une longue série de réélections suspectes. Le 6 décembre 1998, à l'issue d'une nouvelle élection présidentielle, Omar Bongo est réélu avec un nombre d'électeurs supérieur au nombre d'inscrits²⁰⁸. Tim Auracher parle fort à propos de démocratie bloquée²⁰⁹. Agé de 70 ans en 2005, le successeur de Léon Mba brigue à nouveau un mandat présidentiel. Après deux semaines de campagne électorale entachée d'actes de violence, il est réélu avec 79,18 des suffrages exprimés²¹⁰ contre 13,57% pour Pierre Mamboundou, le principal leader de l'opposition. Selon la Commission Nationale Electorale, le taux de participation s'élevait à 63,29%, alors qu'aux yeux de la mission d'observation dépêchée par l'OIF, « le taux de participation n'était pas élevé ». C'est bien évidemment le rapport de la mission de la Francophonie qui est crédible.

²⁰⁵ Cf. Rapport de la mission d'observation de l'élection présidentielle du 5 décembre 1993.

²⁰⁶ Cf. Rapport de la mission d'observation de la délégation de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) pour la présidentielle de 11 octobre 2004 au Gabon sur <http://democratie.francophonie.org>

²⁰⁷ Joseph John-Namba, « Parodie d'élection présidentielle au Gabon », *Politique Africaine*, n°53, 1994, p.133-139.

²⁰⁸ Thierry Oberlé « Le Club Africain des Présidents à vie », *Le Figaro* du 12 octobre 2004.

²⁰⁹ Tim Auracher, *Le Gabon, une démocratie bloquée ? Reculs et avancées d'une décennie de lutte*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.4-6.

²¹⁰ Laetitia Mfamobani, « Gabon : Un scrutin sans suspense », *Perspective Monde*.

En effet, « les Gabonais ayant compris que la réélection de Omar Bongo Ondimba était inévitable quoi qu'ils fissent, s'étaient largement abstenus »²¹¹.

Dans ce contexte, l'ouverture à la participation populaire n'a pas suspendu la volonté de confiscation et de pérennisation d'un lobby politique. Par diverses mesures, le « système » a pu réintroduire le ministère de l'Intérieur dans le jeu électoral, en lui redonnant plus de compétences fondamentales dans l'organisation des élections en vue de garantir la victoire : l'existence de commissions électorales, objet de compromis entre les acteurs du jeu électoral n'a pas résisté à l'attachement des dirigeants à des pratiques autoritaires dont l'objet est de pérenniser l'Etat patrimonial²¹². A la lumière de ces faits, la démocratie multipartite était en marche mais l'alternance démocratique et politique restait introuvable.

Fort heureusement ailleurs en Afrique Centrale, à la même période, des frémissements ont conduit à une fièvre démocratique au Congo-Brazzaville quoiqu'elle fut brève. Parce que Denis Sassou Nguesso renversera son rival élu, le Professeur Pascal Lissouba, le 5 juin 1997. Le bilan sera lourd : Environ dix mille morts et de multiples exactions, attribuées aux deux camps, sans compter des centaines de milliers de déplacés. Plus tard, il dirigera le pays sans discontinuité en se taillant sur mesure un texte fondamental et en organisant des élections jouées d'avance. Pour légitimer son pouvoir conquis par les armes, Sassou Nguesso sera proclamé le 13 mars 2002, au premier tour, Président de la République, à l'issue d'une parodie d'élection organisée et contrôlée par le ministère de l'Intérieur. Le même exploit sera réédité le 15 juillet 2009 où il sera déclaré par la Cour constitutionnelle, vainqueur au premier tour avec 78,61% des suffrages exprimés, au terme d'un scrutin boudé par les électeurs avec un taux de participation inférieur à 40%. En fait, l'essentiel était ailleurs : La légitimation d'une fonction présidentielle personnifiée et non la légitimité d'un pouvoir.

²¹¹ Jean-Marc Essono Nguema, *op.cit.*, p.51-52.

²¹² L'exemple du Gabon est révélateur. Dès que le vent lui a été favorable le Président Omar Bongo n'a pas hésité à modifier les règles du jeu dans le sens de l'allongement du mandat présidentiel de cinq à sept ans.

Paragraphe II. La marée démocratique

« Le constitutionnalisme et l'Etat de droit ne deviennent réalité que lorsque les gouvernants et les gouvernés acceptent d'adhérer et de se soumettre aux dispositions de la Constitution, fruit d'un accord de volonté consenti et non imposé. Et, ce n'est que sur cette base que peut se consolider l'idéal démocratique »²¹³, telle est la conviction de Francis Wodié. Sous le bénéfice de cette affirmation, l'instabilité constitutionnelle visant à conforter un pouvoir ou un clan ou encore un système et le recours à la violence, comme une incise, aux fins de (r)établissement de l'ordre constitutionnel deviennent alors, tout naturellement, un instrument contre l'autoritarisme. Dès lors, l'irruption de l'armée dans le champ politique - alors que le nouveau constitutionnalisme des années 1990 était censé y mettre fin - peut s'apprécier comme une manière de s'opposer à la volonté populaire.

A ce propos, Yves Alexandre Chouala parle « d'obstruction et d'obturation du processus démocratique »²¹⁴.

Face aux Présidents africains qui violent les principes démocratiques, l'usage de la violence s'inscrit dans une logique de réajustement permettant de remettre sur les rails, le processus démocratique inabouti. Analysant les succès et échecs des transitions en Afrique subsaharienne, Gérard Conac fait remarquer que le rejet des règles constitutionnelles par certains chefs d'Etat, tout en empêchant l'avènement de l'alternance démocratique, a favorisé le risque d'une perte du pouvoir dans des conditions humiliantes et parfois tragiques²¹⁵.

A. La haute marée démocratique

Dès lors que les dirigeants, pour des raisons de prolongation ou de confiscation du pouvoir, se sont écartés de la primauté de la charte fondamentale et de la suprématie des institutions démocratiques, l'institution militaire est souvent intervenue dans les années post-transition, à l'effet de relancer le processus de démocratisation. Même s'il demeure constant que la démocratie électorale implique l'accession du pouvoir par les urnes et non par les armes. De

²¹³ Francis Vangah Wodié, « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », *Penant*, n°830, 1990, p.196.

²¹⁴ Yves Alexandre Chouala, « Contribution des armées au jeu démocratique en Afrique », *RJPIC*, n°4, 2004, p.559.

Voir également Babacar Guèye, « Les coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité », *op.cit*, p.270 et s.

²¹⁵ Gérard Conac, « Succès et échecs des transitions démocratique en Afrique subsaharienne », in *Mélanges offert à Jean Waline, Gouverner, administrer, juger, liber amicorum*, Paris, Dalloz, 2002, p.29-47.

ce point de vue, il n'y a qu'une seule règle de jeu démocratique : Des élections libres, démocratiques et transparentes. C'est pourquoi cette démocratie électorale ou même procédurale prend d'abord son origine dans le jeu politique pacifique et ensuite s'émancipe dans un contexte de concurrence idéologique ou politique basée sur des projets de sociétés capables de traduire en actes, les fortes attentes et les grandes aspirations des populations. D'où la recherche du compromis. Or, l'idée que les démocraties africaines sont des démocraties entièrement à part, faites de rebondissements, de flux et de reflux conduit à s'interroger sur le rôle parfois salvateur de l'armée dont l'intervention est quelquefois fondatrice d'une nouvelle dynamique politique et institutionnelle. Perçue comme le dernier rempart qui vient au secours du processus démocratique lorsque celui-ci semble gravement menacé²¹⁶, l'armée en Afrique continue d'être une institution de premier plan dans la dynamique de stabilisation et de consolidation des processus démocratiques²¹⁷.

Si l'immixtion de l'armée dans le périmètre du pouvoir civil s'explique par un contexte fragile et précaire ne garantissant pas la réussite de la consolidation du pouvoir démocratique, de l'approfondissement des acquis démocratiques et de la sauvegarde de l'Etat de droit, il revient à cette institution perçue comme le dernier rempart de voler au secours des autres institutions de la République. Le principe est que la règle de droit, dès lors qu'elle est le fruit d'un consensus ou d'une large majorité, doit s'appliquer à tous. Or en Afrique noire, généralement, les crises politiques sont des raisons intrinsèques et extrinsèques de l'irruption de l'armée dans le jeu politique. Elles sont pour la plupart provoquées par le non-respect de l'esprit et de la lettre du texte fondamental par les dirigeants politiques ; le plus souvent ceux-ci sont enclins à violer les normes constitutionnelles ou à les contourner tout simplement par le procédé des révisions constitutionnelles²¹⁸ dans l'unique but de se pérenniser au pouvoir. « Dans ces conditions, il devient un véritable frein à l'éclosion et à l'enracinement du processus démocratique. Par la seule volonté de conserver le pouvoir, des formes de résistances sont organisées pour empêcher toute alternance démocratique. Ainsi, les violations, dès lors qu'elles s'inscrivent dans le sens d'une banalisation de la norme constitutionnelle, induisent non seulement des violations des droits fondamentaux, mais aussi

²¹⁶ Alexis Essono Ovono, « Armée et démocratie en Afrique, une relation ambivalente à normaliser », *Afrique contemporaine* 2012/2, n°242, p.120.

²¹⁷ Yves Alexandre Chouala, « Contribution des armées au jeu démocratique en Afrique », *op.cit.*, p.551.

²¹⁸ Ismaïla Madior Fall, « Les révisions constitutionnelles au Sénégal », *Nouvelles Annales Africaines. Revue de la faculté des sciences juridiques et politique*, n°1, 2010.

favorisent une fraude constante de la Constitution »²¹⁹. Pour Bédi Yves Stanislas Etekou, dans « cette ambiance de négation et d'instabilité du constitutionnalisme » intervient souvent le militaire dans le but de préserver l'ordre constitutionnel et de rétablir les acquis démocratiques. Ce fut le cas en Mauritanie (2005) ; au Niger à trois reprises (1996 1999 et 2009) ; en Centrafrique à plusieurs reprises ; à Madagascar à deux reprises ; en Côte d'Ivoire par le coup d'Etat (1999) et la guerre civile consécutive à l'élection présidentielle de 2010.

Devant l'impuissance des politiques et l'intransigeance des gouvernants à exercer le pouvoir contre les valeurs constitutionnelles, l'armée en Afrique francophone, comme par enchantement, devient l'instrument qui se pose en « sauveur de la démocratie ». Elle se transforme, comme le note Yves Alexandre Chouala dans sa « contribution des armées au jeu démocratique en Afrique », en une sorte de « mémoire vigilante et une conscience démocratique vivante faisant pression sur l'ensemble des acteurs politiques pour l'organisation d'un jeu politique consensuel, équitable et transparent ».

B. La basse marée démocratique

La mobilisation des connaissances permet de « pointer » certains pays africains qui résistent, peu ou prou, depuis des décennies aux alternances démocratiques. Jusqu'en fin 2015, ils constituent environ un cinquième des Etats africains. Cette douzaine de pays concernés présente un tableau à partir duquel ressortent les mêmes caractéristiques et instruments de capture du pouvoir et de prise en otage des institutions de la République.

En premier lieu, il faut remarquer que les têtes d'affiche sont les mêmes qui dirigent, gouvernent ou administrent le pouvoir d'Etat, depuis vingt ans au moins et souvent bien plus. En second lieu, pour se donner les moyens juridiques, politiques et financiers de garder leur pouvoir de façon (néo)patrimoniale, ces chefs d'Etat africains en question, se sont permis des tripatouillages et des bidouillages constitutionnels – sachant à l'avance que le strict respect de la charte fondamentale conduit, pour la plupart, à une alternance démocratique et politique.

« Censés renforcer l'autorité de la Constitution, ces procédures de révisions constitutionnelles telles que voulues par les constituants africains francophones, ne sont pas la traduction des textes positifs ; elles relèvent d'un fondement philosophique du pouvoir. Mais dès lors qu'elles sont instrumentalisées, elles trahissent l'esprit de la Constitution d'autant que la

²¹⁹ Bédi Yves Stanislas Etekou, *op.cit*, p.117.

volonté du pouvoir constituant originaire d'encadrer et de limiter l'exercice du pouvoir n'a pas été respecté, ou du moins n'a pas résisté au caprice du prince »²²⁰.

En troisième lieu enfin, le pouvoir autoritaire et solitaire qu'ils exercent n'ont pu prospérer qu'au prix de sacrifices importants notamment des pertes en vie humaine, des privations de liberté, des violations des droits fondamentaux des citoyens, avant, pendant ou après les élections générales. Les uns ont quarante ans de barre présidentielle, les autres affichent au compteur plus d'une trentaine d'années d'exercice de la « chefferie d'Etat » et d'autres enfin comptabilisent plus d'une vingtaine d'années. Ces présidents africains, farouches résistants à l'alternance démocratique ont pour noms²²¹ :

²²⁰ Bédi Yves Stanislas Etekou, *op.cit.*, p.118.

²²¹ <http://www.slateafrique.com/335/succession-dynamique-afrique>.

« *Le top 10 des accros au pouvoir* » mise à jour le 8 février 2012.

« En Afrique, on ne peut pas désigner quelqu'un du doigt en disant qu'il est un ancien chef ». Cette phrase qu'aimait à répéter l'Ivoirien Félix Houphouët-Boigny sous-entend que l'alternance politique n'est pas encore la valeur la mieux partagée en Afrique. Quand on a du mal à transmettre le sceptre présidentiel, on s'y accroche le plus longtemps possible.

Ainsi donc Téodoro Obiang Nguema (72 ans) est à la tête de la Guinée-Equatoriale depuis 35 ans. Neveu de Francisco Macías Nguema qui fut élu, en 1969, Président de la République de l'ancienne colonie espagnole, il gravit les échelons de la hiérarchie militaire, jusqu'au titre de vice-ministre des Forces armées en 1979. Il en profitera pour renverser son oncle (fusillé) puis se proclamera chef de cet Etat émirat pétrolier en 1982. Il sera élu en 1989, puis réélu en 1996, en 2002 et en 2009.

Quant à Robert Mugabé, il est âgé de 90 ans dont 33 ans au pouvoir au Zimbabwe. Auparavant, il a été le héros de l'indépendance de l'ancienne Rhodésie du Sud, en sa qualité de chef de la guérilla ; mais a progressivement plongé son pays dans une dictature ethno-nationaliste et une déchéance économique. Or son pays était le grenier à blé de l'Afrique. Sous Mugabe, il souffre d'inflation surréaliste et de pénuries alimentaires.

Paul Biya 81 ans, au pouvoir depuis 32 ans au Cameroun est fils de catéchiste, lui-même destiné à la prêtrise. Mais il se lancera rapidement dans la politique. Dès 1962, il devient chargé de mission à la présidence de la République dans le gouvernement du président Ahmadou Ahidjo. Il deviendra Premier ministre en 1975 avant la démission du chef de l'Etat, en 1982 qu'il remplacera le 6 novembre de la même année. Les premières élections multipartites se tiennent en 1992. Biya est élu Président en 1997 et en 2004. En 2007, il annonce son intention de modifier la Constitution qui limite alors le mandat présidentiel à deux exercices. Celui qui se fait appeler « l'homme-lion » se succède à lui-même en novembre 2011.

Blaise Compaoré, 62 ans dont 27 ans de pouvoir au Burkina Faso, a pris les armes en août 1983 pour faciliter l'accession au pouvoir de Thomas Sankara alors emprisonné. Après quatre ans de gestion collective d'un pouvoir révolutionnaire, le Président Sankara est assassiné par des hommes proches de Compaoré. Le Capitaine Compaoré devient alors le numéro un et décrète la « rectification ». Le pays s'ouvre au multipartisme en 1991.

Robert Mugabé du Zimbabwe, José Eduardo Dos Santos d'Angola, Yoweri Museveni d'Ouganda. Il faut citer également le Djiboutien Ismaël Omar Guelleh²²², le Tchadien Idriss Déby Itno, le Congolais Denis Sassou Nguesso²²³, le Camerounais Paul Biya, l'Equato-Guinéen Teodoro Obiang Nguema et le Burkinabè Blaise Compaoré, jusqu'avant sa fuite le 31 octobre 2014. Dans cette famille de chefs d'Etat, (p)artisans de la démocratie sans alternance, il y a lieu d'intégrer une sous-famille dans laquelle, il existe une « alternance monarchique » qui tempère la rigueur de cette situation de blocage, c'est-à-dire la dévolution monarchique du pouvoir ou la passation de pouvoir de père à fils. Comme ce fut le cas en RDC²²⁴, au Togo²²⁵ et au Gabon²²⁶. En général, la dévolution monarchique coïncide avec ce qu'un analyste sénégalais, Mbaye Thiam, appelle « la dévolution paternelle du parti ».

Compaoré est élu président du Burkina Faso en 1998, 2005 et 2010. Les bailleurs de fonds apprécient que ce champion de la médiation sous-régionale ne fasse plus de vagues. Il a tenté de modifier l'article 37 de la Constitution de 1991... Mal lui en a pris, il est chassé du pouvoir par un mouvement quasi-insurrectionnel les 30 et 31 octobre 2014.

Enfin, vient Idriss Déby Itno 62 ans dont 23 ans au pouvoir au Tchad. C'est avec l'appui de la France et du Soudan qu'Idriss Déby chasse Hissène Habré du pouvoir le 2 décembre 1990. Quelques années plus tôt, Déby était pourtant le Commandant en chef des Forces armées de Habré qu'il avait aidé à gravir les échelons du pouvoir suprême. Il devient officiellement Président de la République du Tchad le 28 février 1991, après l'adoption d'une nouvelle charte nationale.

²²² Ismaël Omar Guelleh est affublé du titre de « dictateur le mieux élu du monde avec un score imbattable de 100 % de suffrages », lors de la présidentielle du 8 avril 2005. Il avait opté pour une méthode infaillible parce qu'étant le seul candidat à sa succession. Les partis politiques d'opposition avaient boycotté le scrutin suite au refus du chef de l'exécutif de réformer le système électoral pour assurer un minimum de transparence. Guelleh est le deuxième Président de Djibouti ; il a succédé en 1999, à son oncle, Hassan Gouled Aptidon. Djibouti est une ancienne colonie française indépendante depuis 1977.

²²³ A la différence des autres, le Congo-Brazzaville a déjà connu une alternance démocratique et une guerre civile, cf. François Soudan, « Partira ? Partira pas ? », *op.cit.*

²²⁴ Tué dans une révolution de palais, Laurent Désiré Kabila a été remplacé par son fils Joseph Kabila, le 16 janvier 2001. Il est au pouvoir depuis une quinzaine d'années.

²²⁵ El Hadj Omar Diop, « Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du chef de l'Etat en Afrique. L'expérience togolaise », *Politeia*, n°7, 2005, p.115-173.

A l'élection présidentielle de 1998, Gnassingbé Eyadéma voyant qu'il allait perdre, a mis un terme au processus électoral. En 2005, son fils Faure Gnassingbé s'est imposé à la tête du Togo après la disparition brutale de son président de père, au moment où le Président de l'Assemblée nationale se trouvait hors du territoire.

²²⁶ Quarante-et-un ans de pouvoir sans partage d'Omar Bongo Ondimba plus tard, son fils, Ali lui succède après une élection présidentielle à un seul tour en août 2009. Mais avant, trois élections présidentielles ont été

Dans certains pays africains, de véritables dynasties se sont emparées d'un pouvoir transmis de père en fils. Ainsi donc 85% des Gabonais et 80% des Togolais n'ont connu qu'une seule famille à la tête de l'Etat. Pour rester sur ce chapitre, la succession monarchique au Togo a eu lieu en 2005 au prix d'un bidouillage et d'un tripatouillage des dispositions constitutionnelles entraînant une guerre civile de 800 morts, suivis de milliers de blessés et disparus.

« L'héritier » Faure Eyadéma, sourd à toute forme de dialogue politique autour des réformes institutionnelles et des recommandations de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, a été réélu dès le premier tour en avril 2015²²⁷.

Dans les pays visés, les Présidents et leur entourage posent des actes qui ne trompent pas sur leur volonté de se maintenir au pouvoir par une manipulation constitutionnelle. Par le passé, de nombreux chefs d'Etat africains ont commis un parjure sur la question : Gnassingbé Eyadéma au Togo en 2002, Idriss Déby Itno au Tchad en 2005, Paul Biya au Cameroun en 2008 Ismaïl Omar Guelleh à Djibouti en 2010, Yoweri Museveni en Ouganda en 2010, Me Abdoulaye Wade au Sénégal en 2012.

Pour conclure sur cette question, il convient de noter que les Etats cités n'ont pas connu de véritable transition démocratique. Il n'est pas exagéré de parler de « moindre transition démocratique et de moindre alternance démocratique ». Ainsi les Camerounais, les Tchadiens, les Djiboutiens et, les Equato-Guinéens et les Burkinabè²²⁸ jusqu'au 29 novembre 2015, se

remportées par le père (51%, en 1993, 66,5% en 1998 et 79% en 2005), cf, Jean-Dominique Geslin, « Qui héritera du Gabon ? », *Jeune Afrique* n°2533 du 26 au 1^{er} août 2009, p.19-27.

²²⁷ El Hadj Omar Diop, *Partis politiques et processus de transition en Afrique noire. Recherche sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Editions Publibook, 2006.

²²⁸ Conscient d'avoir passé presque une trentaine d'années au sommet de l'Etat, le Président Blaise Compaoré envisage difficilement l'avenir du Burkina sans lui. Trois mois avant sa brutale et surprenante chute, il accorde sa dernière interview en tant que chef d'Etat et montre entre les lignes qu'il se hâte lentement pour quitter le pouvoir. Cf Marwane Ben Yahmed, "Il faudra bien partir un jour. La question c'est quand et, surtout, comment", *Jeune Afrique* n°2792 du 13 au 19 juillet 2014, p.24-31.

Dans cet entretien, il déclare : "Vous savez après 27 ans à la tête du pays, on éprouve naturellement le besoin de se reposer ou de faire autre chose. Ne vous y trompez pas : Si je réfléchis à ce que je ferai après 2015, ce n'est pas parce que j'ai peur de ne plus être considéré ou de m'ennuyer, ou encore par volonté de m'accrocher à mes privilèges. Ce qui me préoccupe, c'est ce que deviendra le Burkina, trouver la bonne formule, garantir la stabilité, ne pas voir détruit tout ce qui a été mis en place. Je n'ai pas envie d'assister à l'effondrement de mon

rendent régulièrement aux urnes depuis la décennies 1990 mais ne cherchent plus qui sera le vainqueur mais plutôt quel sera le score du chef.

pays pendant que je me repose ou parcours le monde... C'est pour cela que je réfléchis beaucoup à tout cela et que je n'ai pas encore tranché la question, qui n'a rien à voir avec le devenir de ma petite personne".

Un mois après sa chute, il déclare dans le même hebdomadaire depuis la Côte d'Ivoire où il s'est réfugié : "Je suis conscient du fait qu'après trente ans de vie politique harassante, j'ai fatigué..." Cf. Marwane Ben Yahmed "Pendant ce temps, chez Blaise Compaoré...", *Jeune Afrique*, n°2809 du 9 au 15 novembre 2014, p.29.

CHAPITRE II : LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Le premier réflexe est de convenir d'une définition du concept de la légitimité avant qu'elle soit étendue à la légitimité démocratique dans un environnement africain. En consultant le lexique des termes juridiques, il ressort que la légitimité est la qualité d'un pouvoir d'être conforme aux aspirations des gouvernés, ce qui lui vaut l'assentiment général et l'obéissance spontanée. Plusieurs légitimités entrent généralement en jeu. La légitimité démocratique est fondée sur l'investiture populaire des gouvernements (élection) ; la légitimité monarchique est basée sur l'histoire et sur l'investiture divine ; tandis que la légitimité théocratique a trait à la révélation divine²²⁹. De ce point de vue, la légitimité n'est pas nécessairement démocratique. A preuve, un pouvoir issu d'un coup d'Etat peut devenir plus tard légitime sans passer par les urnes²³⁰. Il est vrai qu'à l'origine, la légitimité était en opposition frontale avec la volonté populaire²³¹.

Dans les faits, la légitimité est intrinsèquement liée au pouvoir et désigne soit l'exercice du pouvoir du fait de la volonté populaire, soit la capacité de l'Etat et la possibilité du gouvernement d'assumer ses fonctions régaliennes²³². La légitimité en elle-même fait l'objet de plusieurs interprétations. Par conséquent, il est difficile de trouver une seule définition qui emporte l'adhésion de tous, d'autant plus que comme midi, « chacun voit la légitimité à sa porte ». Ce qui est légitime pour les uns, ne l'est pas forcément pour les autres. Cela tient autant de la complexité de la notion qu'à la pluralité des sens qu'on lui accorde. « Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà », comme écrivait Blaise Pascal. L'enjeu fondamental de notre étude est donc de la contextualiser par rapport à l'Afrique. Parler de légitimité sans évoquer Max Weber est quasiment suspect sur le plan intellectuel. C'est pourquoi dans un premier temps, nous mettrons la légitimité en questions (Section 1) avant de confronter la légitimité à un autre concept qui lui est consubstantiel, c'est-à-dire légalité (Section 2).

²²⁹ Serge Guinchard, *Lexique des termes juridiques 2012*, 19^{ème} édition, Dalloz, p.515.

²³⁰ Madeleine Grawitz, *Lexiques des Sciences sociales*, Paris, Dalloz, 7^{ème} édition, 2000, p.253.

²³¹ Guy Rossatanga-Rignault, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Paris, Editions Sépia, Libreville, Editions Raponda Walker, p.22.

²³² Pierre Avril et Jean Gicquel, *Lexique de Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1996, p.48.

Section 1. La légitimité en questions

Pour entrer dans la notion de légitimité qui est à elle seule, une interrogation du seul fait de sa variation dans le temps et l'espace, plusieurs portes peuvent s'ouvrir à nous. A titre d'illustration, si l'on remonte à Saint-Thomas d'Aquin, il est dit qu'un pouvoir est légitime dès lors qu'il a pour vocation d'œuvrer au bien commun. Pour lui, le but ultime que représente le bien commun n'est atteint que par la monarchie de droit divin. Or dans le monde contemporain, tout indique que la légitimité tient plus à ceux sur qui s'exerce le pouvoir qu'à la nature de celui qui l'exerce. Dès lors elle s'analyserait comme le produit de l'adhésion active ou passive du plus grand nombre au pouvoir. Il reste que le vrai problème est la détermination du niveau d'adhésion surtout lorsqu'il existe une contestation du pouvoir. D'où la question ontologique de Guy Rossatanga-Rignault : « Entre une majorité passive et une minorité active réfutant la légitimité d'un pouvoir, qui suivre ? »²³³ Mais avant, nous envisagerons la légitimité classique et la légitimité moderne (Paragraphe 1) et poserons ensuite sur la balance, la légalité démocratique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La légitimité au sens classique

Depuis Platon et Aristote, le concept de légitimité se révèle un appareil luxuriant de la pensée politique. C'est pourquoi elle tient une place centrale dans l'analyse des régimes et des systèmes politiques classiques et modernes. Au sens wébérien, trois types de domination légitime sont consacrés. La validité de cette légitimité peut revêtir : Un caractère *rationnel*, reposant sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens (domination légale). Un caractère *traditionnel*, reposant sur la croyance quotidienne en la sainteté de traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens (domination traditionnelle).

Un caractère *charismatique*, reposant sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'un homme (domination charismatique).²³⁴

Allons donc à la légitimité au sens de Weber (A) avant d'en saisir les anachronismes (B).

²³³ Guy Rossatanga-Rignault, *op.cit*, p.23.

²³⁴ Max Weber, *Économie et Société*, Trad., réédition, Paris Agora, 1995, p.95.

A. La légitimité selon Max Weber

Sans pouvoir, il ne saurait exister de légitimité. Et selon la célèbre définition de Max Weber, « le pouvoir est toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre les résistances ; peu importe sur quoi repose cette chance »²³⁵. Trois raisons internes sont avancées pour justifier le pouvoir de domination. Une manière de faire revivre les trois fondements historiques de la légitimité.

Tout d'abord de « l'éternel hier », c'est-à-dire celle des coutumes. Tel est « le pouvoir traditionnel » que le patriarche ou le seigneur terrien exerçait autrefois. Vient ensuite l'autorité fondée sur la grâce personnelle et extraordinaire d'un individu (charisme) ; elle se caractérise par le dévouement personnel des sujets à la cause d'un homme et par leur confiance en sa seule personne en tant qu'elle se singularise par des qualités prodigieuses, par l'héroïsme ou d'autres particularités extraordinaires qui font le chef. C'est par exemple, « le pouvoir charismatique » que le prophète exerçait ; ou encore dans le domaine politique, celui du chef de guerre élu, du souverain plébiscité ou du chef d'un parti politique. Il y a enfin l'autorité qui s'impose en vertu de la « légalité », en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une « compétence » positive, fondée sur des règles rationnellement établies.

En d'autres termes, l'autorité fondée sur l'obéissance qui s'acquitte des obligations conformes au statut arrêté. C'est là, le pouvoir tel que l'exerce le « serviteur de l'État » moderne, ainsi que tous les détenteurs du pouvoir qui s'en rapprochent.

Chaque fois que l'on s'interroge sur les fondements qui « légitiment » l'obéissance, on rencontre toujours sans contredit ces trois formes indiquées²³⁶.

Max Weber comme le soutient Mattei Dogan a formulé, il y a un siècle, une théorie qui s'est révélée séminale. Les trois « idéaux-types » qu'il a mis en évidence sont devenus des notions classiques. A sa suite, sociologues, politologues et philosophes ont continué à s'en servir pour classer les phénomènes en légitimité traditionnelle, charismatique et rationnelle. Toutefois, essayer d'adapter cette théorie à la pratique et l'on s'aperçoit que les légitimités traditionnelle et charismatique sont difficilement applicables.

²³⁵ Max Weber, *op.cit.*, p.650.

²³⁶ Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, 1963.

Les exemples cités ajoutent à la confusion plus qu'ils n'éclairent²³⁷.

La légitimité est souvent tout le contraire de la raison. Pour féconder le concept à partir d'une pratique opérationnelle immédiate, Raymond Gastil a dégagé des critères précis tels que les libertés d'expression, d'association, de manifestation, le degré d'intervention des militaires dans la vie politique, des élections démocratiques, la liberté des cultes, l'indépendance de la magistrature et une libre concurrence entre partis politiques. L'objectif est d'établir un classement international publié dans *Freedom in The World* avec le concours de plusieurs experts de réputation internationale.

A ce niveau, la légitimité ne se fonde sur la croyance aux vertus personnelles d'un individu ou sur le poids de la tradition mais plutôt sur la croyance à la légalité des titres qui permettent au chef d'exercer le pouvoir. Les gouvernants obéissent parce qu'ils ont la conviction non pas de faire plaisir à un homme, mais de respecter les règles d'organisations créées et acceptées par tous, en un mot la Loi. Ainsi l'obéissance du citoyen moderne face au gendarme tient moins à l'éventuelle corpulence athlétique de ce dernier qu'à l'idée qu'on se fait de ce que représente son uniforme, celle d'une manifestation d'un pouvoir admis par tous au nom de la raison et du Droit. En définitive, en termes de pouvoir, il est possible de s'accorder avec Bernard Chantebout pour dire qu'un gouvernement est légitime « quand il est reconnu par les gouvernés comme ayant moralement droit à leur obéissance »²³⁸. Reste néanmoins la question de la reconnaissance. Dépend-elle de l'origine du pouvoir (des élections par exemple) ou de sa pratique ? En 1927, Léon Duguit avait déjà répondu sans équivoque dans son traité de Droit constitutionnel : « La puissance publique ne peut se légitimer par son origine, mais seulement par les services qu'elle rend conformément à la règle de droit ».²³⁹

Dans notre contemporanéité, une telle position devient non seulement politiquement incorrecte et de moins en moins insoutenable scientifiquement car il est désormais évident que la vérification de la légitimité doit se faire autant au commencement du pouvoir que pendant son exercice ; c'est l'opposition bien connue dans la doctrine anglo-saxonne entre *legitimacy* (légitimité par les fondements) et *output legitimacy* (légitimité par les résultats). Une pertinence reconnue par Pierre Rosanvallon :

²³⁷ Mattéi Dogan, « La légitimité politique : nouveauté des critères, anachronisme des théories politiques », in http://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=RISS_196_0021

²³⁸ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1991, p.17.

²³⁹ Léon Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1927, réédition 1980.

« Cette distinction rappelle que la façon dont sont appréciées les actions des gouvernants, entre en ligne de compte dans le jugement que portent sur eux les citoyens et elle suggère que des instances non élues peuvent être reconnues comme légitimes pourvu qu'elles contribuent à la production de ce qui est reconnu comme socialement utile »²⁴⁰. Autrement dit, le tout n'est pas d'être élu ou bien élu. En effet, une *dictature éclairée* ou un gouvernement issu d'un coup d'Etat militaire pourrait parfaitement être plus légitime qu'un autre établi conformément aux dogmes de la démocratie électorale pour peu qu'elle satisfasse mieux les attentes du plus grand nombre. C'est ce qui pourrait expliquer sans le justifier, la fascination des opinions publiques africaines envers les putschistes qui promettent toujours de faire mieux que les pouvoirs civils « démocratiquement » institués mais qui peinent à apporter des solutions aux problèmes quotidiens. Ce fut le cas de John Jerry Rawlings (Ghana), de Thomas Sankara (Burkina) ou d'Amadou Toumani Touré (Mali).

En réalité, « la légitimité est, comme la confiance entre individus, une institution invisible. Elle permet à la relation des gouvernés et des gouvernants de s'établir solidement »²⁴¹. L'on peut même dire que dans son ensemble, elle relève d'une certaine subjectivité que l'on ne saurait valablement réduire à l'objectivité prétendue du moment électoral.

Après les plans philosophique et sociologique, nous prolongeons la pensée au niveau juridique. Sur ce plan, la légitimité soulève d'autres questions nouvelles. En effet, elle s'analyse couramment comme supposant une norme d'essence supérieure déterminant la justesse des autres normes au point que le droit positif peut se retrouver en situation d'être contesté dès lors qu'il s'oppose au principe supérieur qui sous-tend la légitimité.

Il faut retenir néanmoins que le débat juridique autour de la légitimité apparaît lorsqu'un individu ou un groupe adopte une attitude en opposition avec une norme au nom des principes jugés supérieurs à cette norme. Comment donc trancher ce type de conflits de légitimité ? Une telle équation variera en fonction du système juridique en présence.

A titre d'illustration, dans les pays de droit *romano-germanique*, le conflit est beaucoup plus ouvert puisqu'il met face à face deux légitimités, deux conceptions du droit *a priori* inconciliables.

²⁴⁰ Pierre Rosanvallon, *op.cit.*, p.20.

²⁴¹ *Idem.*, p.21.

D'un côté la *lege lata*, le droit tel qu'il existe effectivement, en somme le droit positif. Et de l'autre côté, la *lege ferenda* le droit tel qu'on voudrait qu'il soit ; le droit naturel fondé sur une exigence supérieure de la Justice. Dans la pratique, le système de droit *romano-germanique* aura tendance à privilégier la *lege lata* sur la *lege ferenda*. A l'inverse, dans les pays de *common law*²⁴² (droit coutumier) des principes d'éthique supérieure auront tendance à s'imposer sur le Droit positif.

Bien souvent la difficulté naît de la subjectivité qui caractérise par essence ce type de principe dès lors que tout le monde, au gré des intérêts, n'en a pas toujours une définition certaine et incontestable. On le voit par exemple en droit international ; à propos du concept de *jus cogens* que l'article 53 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités définit comme « une norme impérative du droit international général, reconnue par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ». Si le *jus cogens* peut être considéré comme « une formidable avancée du droit international », il n'en reste pas moins encore marqué par son imprécision tant que les indications comprises dans la Convention de Vienne sont manifestement insuffisantes pour permettre de déterminer si une règle donnée constitue ou non, une norme impérative. Quant à dresser la liste des normes de *jus cogens*, « en l'absence de critères simples, la Convention de Vienne²⁴³ s'est abstenue de donner des exemples concrets de ce type de normes ». A côté de la légitimité, un concept voisin surgit assez souvent. Il s'agit de la légalité qui est souvent confondue par le commun des mortels avec la légitimité. Plus clairement, le terme de légalité revêt plusieurs significations.

²⁴² La *Common law* est un système construit essentiellement sur le droit jurisprudentiel en opposition au droit civiliste ou codifié. C'est une conception purement anglaise qui consacre la primauté de la jurisprudence. Elle est toujours en vigueur au Royaume-Uni.

²⁴³ C'est la *Convention de Vienne* sur le Droit des traités qui a introduit le *jus cogens* dans le Droit positif. Le *jus cogens*, selon l'expression de Ian Norwnlie, est un véhicule qui quitte rarement le garage.

C'est en quelque sorte une Rolls Royce que l'on astique et que l'on entretient amoureuxment, mais qui ne roule presque pas. « *The vehicle does not often leave the garage* ».

On désigne sous le terme de Convention de Vienne plusieurs traités internationaux signés à Vienne, en Autriche. Il s'agit d'une quinzaine de conventions qui vont du trafic illicite de stupéfiants (1988) à la celle relative au droit des traités (1969) en passant par celle sur les relations diplomatiques et consulaires (1961 et 1963), la circulation routière (1968) et la signalisation routière (1968), la protection de la couche d'ozone (1985), sur les contrats de vente internationale de marchandises, (1980) entre autres. La Convention sur le Droit des traités nous interpelle.

« Au sens plus large, il désigne l'ensemble des normes juridiques en vigueur, par exemple l'expression conformément à la légalité en vigueur. Au sens restreint, il caractérise la conformité d'un acte aux règles de droit hiérarchiquement supérieures : la loi, les principes généraux du droit, la Constitution et les libertés fondamentales qu'elle proclame dans son préambule. Aux yeux du politiste, la légalité est aussi une ressource politique, c'est-à-dire le moyen pour un acteur de renforcer sa position de pouvoir dans une situation conflictuelle. Dans un Etat de droit, la compétence à décider ce qui est légal, confère à la décision prise, ou à prendre, une présomption de légitimité qui en facilite la mise en œuvre effective, y compris et surtout contre ceux qu'elle peut éventuellement léser. De tout temps, la légitimité a toujours évolué à côté d'un autre concept celui de la légalité »²⁴⁴.

B. Les anachronismes de la théorie wébérienne

Faire le tour de la typologie de Max Weber oblige à opérer une désacralisation de la légitimité traditionnelle, charismatique et rationnelle. En effet, dans chaque famille de légitimité, Mattéi Dogan s'est évertué à relever des anachronismes et à déconstruire une partie de la thèse de Weber. Sous ce rapport, il a présenté une analyse empirique des raisons de cette obsolescence et a démontré la nécessité de renouveler les distinctions ; c'est pourquoi il a insisté en particulier sur le rôle des élites dans les processus de légitimation et de délégitimation, ainsi que sur les liens entre illégitimité et défiance.

D'abord, sur le plan de la légitimité traditionnelle.

« Des siècles durant, jusqu'aux révolutions américaine et française, les gouvernements des pays indépendants (sauf la Suisse) se fondaient sur la légitimité traditionnelle. Au 19^{ème} siècle, la quasi-totalité des pays européens, à deux exceptions près, furent gouvernés par des monarchies. Au tournant du siècle, dans l'encyclique *Immortale Dei*, le Pape Léon XIII²⁴⁵

²⁴⁴ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, *Dictionnaire de la Science politique et des Institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 6^{ème} édition, p.170.

²⁴⁵ L'encyclique *Immortale Dei*, marque la huitième année du pontificat de Léon XIII. Léon XIII est élu Pape au Conclave de 1878 à la mort de Pie IX qui lui lègue un Saint-Siège discrédité à la suite des événements nationalitaires qui ont embrasé l'Europe. En Italie, en Allemagne ou en France, l'Eglise catholique est accusée d'être l'ennemie de la modernisation et est écartée du pouvoir politique. Léon XIII va donc s'employer à rétablir l'autorité de l'Eglise de Rome, ce qu'il parvient à faire, en privilégiant les contacts diplomatiques et en plaidant pour un ordre social chrétien.

proclamait que leur autorité émanait de Dieu et se trouvait en conséquence dotée d'une dignité plus haute que celle de la personne humaine. Deux décennies plus tard, quatre empereurs – un catholique, un protestant, un orthodoxe et un musulman – étaient renversés presque simultanément pour avoir perdu leur légitimité. Dans les rares monarchies qui existent encore aujourd'hui, le trône n'exerce qu'une fonction symbolique ou cérémonielle dont l'Empereur du Japon offre l'exemple le plus frappant. Parmi les démocraties actuelles, seules l'Espagne et la Belgique ont un Roi qui ait eu l'occasion de jouer un rôle politique. Sans la présence d'un monarque, la Belgique serait déjà scindée en deux parties. La légitimité vraiment traditionnelle ne survit que dans une poignée de pays comme le Maroc, la Jordanie ou l'Arabie saoudite. La disparition, dans le monde contemporain, des dynasties représentant la légitimité de droit divin a entraîné celle de l'une des catégories de la typologie wébérienne », avance Mattéi Dogan²⁴⁶ dans son approche de la désacralisation de la légitimité traditionnelle. Tel est le premier anachronisme.

A l'évidence, il est plus difficile de trouver aujourd'hui un pouvoir qui corresponde exactement à l'une ou l'autre des déclinaisons de Max Weber. Le rapport d'obéissance étant le fruit d'une alchimie complexe, il apparaît clairement que les pouvoirs contemporains sont un mélange de ces différentes versions wébériennes de la légitimité quand bien même les traits constitutifs de l'une des versions dominant nettement. Ainsi la croyance en la norme légale que manifeste la légitimité rationnelle-légale n'est pas exclusive du charisme personnel de celui qui exerce le pouvoir.

A la pratique, des trois types de légitimité définis par Max Weber, il y a plus d'un siècle, le traditionnel et le charismatique sont quasiment inapplicables aujourd'hui.

Ensuite, le seul à conserver sa validité est le troisième, c'est-à-dire la légitimité rationnelle, mais elle est devenue un amalgame de nombreuses variétés différentes, une collection incohérente de cas dont la diversité fait que ce type n'est plus significatif. La typologie de Weber se trouve ainsi déconnectée du monde contemporain. « De nos jours, le triptyque de

Dans cette encyclique en particulier, sous-titrée de la Constitution chrétienne des Etats, il s'agit de promouvoir le « droit nouveau » qui puise ses sources dans les théories politiques du 16^{ème} siècle et qui se matérialise au 18^{ème} puis au 19^{ème} siècle dans les Constitutions des nouveaux régimes politiques. L'on pourrait résumer cette encyclique par une citation de Léon XIII : "Il est d'une importance souveraine et conforme à notre charge apostolique, de confronter les nouvelles théories sociales avec la doctrine chrétienne ».

²⁴⁶ Mattéi Dogan, *op.cit.*

Weber se trouve réduit à un panneau unique, mais extrêmement chargé, la légitimité rationnelle, légale et bureaucratique. Pour la recherche empirique, une théorie à laquelle il ne reste qu'un seul type n'est plus une typologie. Le fait que nous ayons besoin de plusieurs mots pour désigner cette case pleine à ras-bord montre bien qu'elle correspond à un éventail très large de phénomènes et constitue un amalgame de nombreux types différents de légitimité. De plus, vu que la moitié des régimes politiques en place peut être considérés comme illégitime, ils restent en dehors du champ de cette vénérable typologie ». Pour tout dire, la typologie de Weber est devenue anachronique.

Quant à la légitimité rationnelle, Max Weber relève un amalgame. Le fait de devoir employer plusieurs termes pour désigner la légitimité rationnelle donne à penser que celle-ci est extrêmement hétérogène et disparate. Dans cet amalgame, on peut discerner au minimum trois sortes de légitimité rationnelle. D'abord, les démocraties pluralistes avancées, dans lesquelles la plupart des citoyens considèrent le régime en place comme légitime. Viennent ensuite les régimes qualifiés d'autoritaires, dans lesquels les droits civils sont partiellement respectés et qui sont gouvernés par des civils ; ces régimes apparaissent comme légitimes à une fraction de la population. Dans la troisième catégorie se trouvent les régimes dictatoriaux, tyranniques ou totalitaires qui sont rejetés ou passivement tolérés par les populations, même si les gens n'ont aucun moyen d'exprimer leur mécontentement. L'absence de rébellion n'implique pas nécessairement que le peuple soutienne le régime, car la rébellion n'est possible que dans des circonstances bien précises, qui obligent celui-ci à se montrer plus libéral. Dans les régimes totalitaires, la tentative de rébellion peut être suicidaire. Cependant, il est des pays où les dirigeants ne sont ni acceptés ni rejetés et le débat sur la légitimité est cantonné dans un cercle restreint. La plupart sont parmi les pays pauvres de la planète²⁴⁷. Dans bien des zones rurales d'Afrique le problème de la légitimité du régime ne se pose pas tout simplement dans l'esprit des masses.

Selon certains anthropologues, les gens ne reprochent pas leur pauvreté à leurs dirigeants, l'attribuant plutôt à une cause divine ou une fatalité. En un mot, l'absence de violence ne traduit pas nécessairement la présence de légitimité et le concept de légitimité est tout simplement inapplicable à la plupart de ces pays extrêmement déshérités.

²⁴⁷ L'une des caractéristiques principales de l'Afrique demeure que, sur les cinquante pays qui sont à la queue du classement du PNUD, en terme de développement humain, trente-neuf sont situés en Afrique subsaharienne, *in* Serge Michailof, *op.cit*, p.22,

En conclusion, Mattéi Dogan reconnaît qu'il est difficile d'établir des distinctions tranchées, parce que la légitimité d'un régime ne repose pas exclusivement sur un seul type d'autorité. Comme Harry Eckstein²⁴⁸ l'a signalé, la légitimité légale et rationnelle est une catégorie « fourre-tout ». La légitimité rationnelle est directement liée à la capacité du régime de veiller au bon fonctionnement de l'économie. Finalement, cette typologie paraît désuète dans le monde contemporain parce que les sources auxquelles elle s'abreuve ont tari.

Paragraphe 2. La légalité en questions

A côté de la légitimité, un concept voisin intervient toujours : Il s'agit de la légalité généralement confondue par le commun des mortels avec la légitimité. C'est pourquoi, il s'avère indispensable de faire la distinction. Pour commencer, le terme « légalité » revêt plusieurs significations. *Lato sensu*, il désigne l'ensemble des normes juridiques en vigueur. Très souvent, on retrouve dans la littérature politique, administrative et juridique, l'expression « conformément à la légalité en vigueur ». *Stricto sensu*, la légalité n'est rien d'autre que le caractère de ce qui est en conformité avec la règle : La Constitution, les principes généraux de droit, la loi, le règlement, le décret, entre autres. Dans un autre sens, la légalité vole au secours de celui qui est dans son droit dans une situation conflictuelle, dans un cas d'interprétation de la loi et dans une crise politique. Dans chaque Etat de droit, la faculté de décider de ce qui est légal, confère à la décision en question une « présomption de légitimité » qui vient ainsi accélérer ou faciliter l'exécution de la décision prise ; que celle-ci arrange ou dérange les usagers du service public ou tout simplement les administrés. Par conséquent, il y a comme une gémellité conceptuelle entre la légalité et la légitimité²⁴⁹. Il s'agira de mettre en perspective la légalité dont il est question (A) avant de fixer ses limites dans les Etats africains (B).

A. A côté de la légitimité, la légalité

Aux yeux d'Olivier Duhamel et d'Yves Mény, dans leur dictionnaire constitutionnel « la légitimité doit être distinguée de la légalité qui est la conformité à la loi telle qu'elle est établie par les organes habilités, alors que la légitimité est l'accord avec une exigence considérée comme supérieure.

²⁴⁸ Harry Eckstein est enseignant-chercheur au Département de Science politique de l'Université de Californie. Eminent politiste de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, il est mort en 1999 des suites d'une crise cardiaque.

²⁴⁹ Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, *op.cit.*, p.170.

Ainsi donc, « la légitimité peut être invoquée contre la légalité. L'on rappelle que le Général de Gaulle entendait incarner la légitimité nationale face au régime de Vichy. Ainsi la référence à la légitimité prend appui sur un ordre supérieur : Socrate a bu la cigüe car le respect des lois de la Cité lui imposait de respecter la légalité même inique »²⁵⁰.

La particularité de la légitimité est qu'elle ne fait appel ni à la force ni à la contrainte. Elle est une licence qui rend le dépositaire ou l' élu apte au commandement, au gouvernement et partant, installe un lien de subordination entre le légitimé et ses obligés. Celui qui est légitime est forcément accepté et le plus souvent, il jouit d'une popularité. De ce point de vue, la légitimité est cette force extérieure, complexe et indéfinissable qui vient consolider la position de légalité qui prend son origine de l'intérieur. Avoir la légitimité avec soi, c'est un peu se moquer de la légalité, qui attend la moindre disgrâce pour prendre sa revanche. En clair, il est difficile de refuser ou de s'opposer aux décisions de l' élu ou du chef légitime.

« Dans les Etats modernes, c'est le rôle du suffrage universel d'investir les représentants élus tout à la fois de la compétence juridique de dire le droit et de l'autorité qui s'attache à la qualité du mandataire du Peuple. La légalité d'une procédure confère ainsi une présomption, plus ou moins solide et plus ou moins général aussi de légitimité²⁵¹.

La conception d'Ewely Dingitukwa répond à un souci de clarté intellectuelle. Selon lui, la légalité exige une conformité aux règles. En Droit positif, le pouvoir est imposé et obtenu à travers les actes unilatéraux comme, les lois, les décrets ou les arrêtés qui sont par excellence des actes de puissance publique. En ce sens, ils mettent en oeuvre le pouvoir d'Etat. Tandis que la légitimité nécessite l'acceptation préalable des prétendants au pouvoir par le peuple afin que cette adhésion populaire aux nouvelles autorités politiques, entraîne un consentement rationnel et continu ainsi qu'une acceptation implicite d'être commandé par des hommes politiques choisis par les citoyens. Ils acceptent en même temps de leur obéir lorsqu'ils prennent des décisions conformes aux lois de la République.

La légitimité implique *ipso facto* l'obéissance des individus. Dans le cas contraire, elle entraîne la contestation du pouvoir, c'est-à-dire de l'autorité qui s'est emparée du pouvoir de façon imméritée.

²⁵⁰ Olivier Duhamel et Yves Mény, *Le dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.565.

²⁵¹ Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, L.G.D.J, 1994, p.42.

« Parce que l'homme né libre est capable d'enfreindre la liberté des autres, la société a créé l'ordre social pour éviter l'anarchie qui pourrait naître des abus de libertés individuelles mal exercées ou mal revendiquées. L'ordre social ne vient pas de la nature : Il est le résultat d'un travail séculaire qui a abouti à l'élaboration des conventions structurées et à des normes, afin de *standardiser* les comportements des citoyens. En privant les hommes de leur liberté originelle, la société a créé de nouvelles libertés plus codées et standardisées sans porter atteinte aux libertés fondamentales ». ²⁵²

Longtemps identifiée à la légalité, la légitimité s'en distingue dès lors qu'un ordre légal peut être injuste. Partie intégrante d'une sociologie de la domination, la typologie des modes et sources de la légitimité montre à quel point pouvoir, légitimité et autorité sont liés entre eux. C'est ainsi que « Max Weber a opéré une mise à jour des relations d'influences réciproques entre types de croyances, formes d'organisation et systèmes économiques et il montre que la nature des justifications du pouvoir ne peut être étudiée en dehors de toute référence aux structures sociales. Si cependant la légitimité est une condition primordiale de la stabilité des systèmes politiques, son caractère à la fois subjectif et relatif impose la compréhension des processus par lesquels elle s'acquiert, se maintient ou se défait, autrement dit, la prise en considération des problèmes de légitimation. L'étude de la socialisation politique a constitué une des voies indirectes d'approches de la légitimation dans la mesure où elle permet de mieux saisir les mécanismes qui rendent le pouvoir acceptable. En fait, la légitimation peut être appréhendée plus directement sous l'angle inverse de la crise de légitimité tant il est vrai que d'un point de vue analytique et historique, le concept de légitimité s'applique avant tout à des situations où la légitimité d'un ordre politique peut être contestée. Ainsi, une part significative de l'œuvre de J. Habermas (1973) est consacrée à l'étude des crises de légitimation en rapport avec des transformations structurelles de l'Etat du « capitalisme avancé » ; l'expansion de son activité augmente d'autant les besoins de légitimation qui ne peuvent plus seulement se réduire à un accord sur les règles concernant la dévolution et l'exercice du pouvoir, mais s'étendent à l'ensemble du système politico-administratif, l'efficacité devenant elle-même critère de légitimité ²⁵³ ».

²⁵² *Dictionnaire de la pensée politique*, Paris, Hatier, 1989, p.443.

²⁵³ *Dictionnaire de Sociologie*, Paris, Larousse, 2003, p.132.

B. La légitimité selon Pierre Rosanvallon

Que les démocraties soient en crise depuis la chute du Mur de Berlin est une idée tenace et une conviction forte chez Pierre Rosanvallon²⁵⁴. De là, il est arrivé aux mutations profondes de la démocratie, ce qui lui a permis de commettre des ouvrages qui font autorité. *La Contre-démocratie*²⁵⁵ pourrait en être un.

L'auteur lui-même précise dans *La légitimité démocratique* ceci : « J'ai décrit comment de nouvelles formes d'investissement politique avaient émergé, les figures du peuple-surveillant, du peuple veto et du peuple-juge dessinant leur nouvelle vitalité en contrepoint de celle d'un peuple-électeur effectivement plus morose. La vie des démocraties s'élargit donc de plus en plus, au-delà de la sphère électorale représentative. Il y a dorénavant bien d'autres façons, à la fois concurrentes et complémentaires de la consécration par les urnes, d'être reconnu comme démocratiquement légitime »²⁵⁶. D'une part, il observe la montée en puissance de l'activité "*contre-démocratique*" (dans le sens de contre-pouvoir) qui consiste à contrôler, à surveiller et à faire pression. D'autre part, pointe la perte d'influence de la politique institutionnalisée qui entraîne une désaffection électorale et un désenchantement démocratique. D'où le risque d'une "*impolitique*" : Le "*citoyen-surveillant*" viendrait à prendre la place du "*citoyen-électeur*".

Pour comprendre cette tension, Pierre Rosanvallon rappelle aujourd'hui dans *La Légitimité démocratique*²⁵⁷, la fausse évidence du principe majoritaire. Il nuance fortement. « Décrivant l'avènement du monde démocratique dont il était témoin, Tocqueville notait : « La notion de gouvernement se simplifie : Le nombre seul fait la loi et le droit. Toute la politique se réduit à une question d'arithmétique ».

Or l'auteur nous invite à dire exactement le contraire aujourd'hui. Le fait majeur est que la démocratie se complexifie²⁵⁸. « En théorie, en effet, tout semble simple : La légitimité du pouvoir démocratique découle de la volonté librement exprimée par le peuple. Pourtant, on sait que, en fait, cette volonté n'est jamais générale :

²⁵⁴ Pierre Rosanvallon est également directeur du site www.laviedesidees.fr et anime, par ailleurs, *La République des idées*.

²⁵⁵ Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie*, op.cit.

²⁵⁶ *Idem*, p.19.

²⁵⁷ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, op.cit.

²⁵⁸ Pierre Rosanvallon, *idem*, p.26.

La majorité n'est qu'une fraction, même dominante, du peuple. A l'époque où s'impose le suffrage universel, le problème est esquivé. Mais dans les années 1880, ce modèle vacille : En France ou aux Etats-Unis, les vertus du vote ne vont plus de soi. L'antiparlementarisme, la dénonciation des partis, la critique du clientélisme marquent une crise de la légitimité électorale ».

En allant dans le fond de la pensée authentique de Rosanvallon, il est possible de voir comment les obstacles et difficultés ont amené les démocraties à mettre en place un "*système de double légitimité*". Si l'élection reste le principe-clé, l'on assiste depuis la fin du XIX^{ème} siècle à la montée en puissance de l'administration publique. Or dans une société complexe explique Woodrow Wilson²⁵⁹, la question de la démocratie ne se limite pas à débattre de l'écriture de la Constitution, à déterminer le mode de promulgation des lois et à organiser les élections. La mise en œuvre de l'intérêt général requiert d'aller plus précisément au cœur des choses pour les traiter. C'est là que prend sens dans son entendement, la distinction décisive entre politique et administration. Alors que l'administration avait été conçue comme dépendante du politique, les scandales de corruption et de népotisme conduisent à lui conférer la tâche de garantir, à sa façon, la quête impartiale et désintéressée du « bien commun ».

Mais dans les années 1980, le système entre en crise. Une crise qui serait liée à l'évolution de l'économie et de la société vers un modèle plus « individualisé ». La rhétorique néolibérale aurait en outre contribué à miner l'idée que le pouvoir administratif incarnerait l'intérêt général, tandis que des citoyens mieux éduqués devenaient plus critiques. A quoi s'ajoute une « *désacralisation de l'élection* ». L'idée du peuple en est venue à désigner l'addition de situation de « minorités » liées aux souffrances d'un « *peuple invisible* » lui-même marqué par la précarité.

Dans la thèse de Rosanvallon, les difficultés ont imposé la naissance de trois nouvelles formes de légitimité, conceptualisées comme la légitimité d'impartialité, la légitimité de réflexivité et la légitimité de proximité.

Chacune d'elle porte en elle-même des avancées démocratiques, mais aussi de perversions. Elles visent à corriger les limites de la démocratie électorale afin de mieux prendre en compte la totalité des citoyens et non à brider le pouvoir démocratique.

²⁵⁹ Woodrow Wilson, « The Study of Administration », *Political Science Quarterly*, vol.2, juin 1887.

1). Pour commencer, la « *légitimité d'impartialité* » est logée dans la démarche des « autorités indépendantes » en France. A titre illustratif, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) née en 1978 suite à la vive controverse suscitée par le projet du gouvernement d'attribuer un numéro d'identité à chaque citoyen et d'interconnecter sur cette base tous les fichiers de l'administration. Sur ces cas-là, Rosanvallon soutient que l'impartialité répond bien à une aspiration démocratique. La vocation des autorités indépendantes est de créer une « *société d'impartialité radicale* ».

2). Ensuite Pierre Rosanvallon fait également le tour des promesses des fleurs de la « *légitimité de réflexivité* ». Elle consiste en des mécanismes correcteurs et compensateurs de la démocratie électorale. En réactivant la « *mémoire collective* » des droits et des principes fondamentaux, les Cours constitutionnelles rappellent aux pouvoirs issus des urnes que le souverain ne se limite pas à son expression majoritaire. Mais la « *réflexivité* » passe aussi par les mouvements sociaux, les Sciences sociales ou les théories de la démocratie...

3). Enfin, la « *légitimité de proximité* » qui met au goût du jour, le lien de confiance que le pouvoir doit tisser avec des citoyens soucieux de dignité et de reconnaissance. La « *police de proximité* » en est un exemple. Cette attention au concret et à la diversité des situations peut participer d'une quête de légitimité démocratique ; elle répond aussi à l'idée selon laquelle « aucun citoyen ne doit être oublié et que la démocratie ne s'épuise pas dans l'élection ». A ses yeux, il serait désastreux que la complexification et le « *décentrement* » salutaires des démocraties décrédibilisent la politique comme confrontation électorale des programmes et des valeurs. L'urgent étant de « *repolitiser* » nos démocraties : Les nouvelles légitimités ne trouveront leur pleine portée pour la communauté que dans ce cadre. Là réside l'intérêt de l'approche de Rosanvallon : « La sortie du malaise démocratique passe aussi par la réhabilitation de vrais clivages politiques »²⁶⁰.

²⁶⁰http://www.lemonde.fr/livres/article/2008/09/18/la-legitimite-democratique-impartialite-reflexivite-proximite-de-pierre-rosanvallon_1096563_3260.html#6Wot4huxoq64HWMb.99

Section 2. Les ressorts problématiques de la légitimité

Rendre compte de la diversité de la légitimité en Afrique c'est *re-problématiser* la légitimité démocratique. Vu son caractère complexe, la légitimité demeure une donnée récurrente de tout système politique et en conséquence des régimes démocratiques africains. Max Weber en l'évoquant, débusquait par la même occasion un autre lièvre : Celui de la domination politique faite elle-même de la conjugaison de deux éléments. D'un côté, la légitimité en tant qu'elle assure l'ancrage et de l'autre, l'autorité qui donne corps à son action. Exactement comme « l'homme avait inventé l'Etat pour ne pas obéir à l'homme », chaque société humaine a inventé ses propres codes et protocoles de domination à partir des normes, des valeurs et des croyances sociales qui constituent ses substrats culturels. Et comme tout véritable rapport de domination comporte préalablement un minimum de volonté d'obéir, il va sans dire que la domination ne peut installer un appareil social défendable qu'en se basant sur la fabrique de consentement²⁶¹ des dominés. Une fabrique accordée après que la domination a été rapportée à une conception et à une représentation du pouvoir juste.

La légitimité dans une de ses multiples variantes se concevra comme l'adéquation entre une institution et une croyance jugée supérieure. Il ne faut pas la confondre avec la légalité qui est la conformité pure et simple à la loi. Il ne faut pas non plus se dire que « légitimité un jour, légitimité toujours ». En effet, la légitimité n'est jamais définitivement acquise. Précaire, fragile et périssable, elle s'arrose comme une plante. Parce qu'une crise économique majeure ou un sérieux trouble politique peut provoquer son effritement.

Au regard ces considérations, il s'agit d'interroger le commandement (Paragraphe 1) puis de jeter un halot de lumière sur l'effilochement de la légitimité (Paragraphe 2) ; tout en ayant à l'esprit que la légitimité est comme la confiance entre individus : Une « institution invisible » en ce qu'elle permet à la relation des gouvernés et des gouvernants de s'établir solidement²⁶².

²⁶¹ Noam Chomsky et Edward Herman, *La fabrique du consentement*, Editions Agone, 2002.

²⁶² Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, op.cit, p.20.

Paragraphe 1. Le commandement politique

Il faut noter que la domination et l'obéissance sont des mots-clés de la légitimation du pouvoir en Afrique. Elles constituent une dynamique incontournable dans le processus de construction de l'Etat et des autres formes d'organisation du pouvoir en même temps que la contestation de la légitimité du pouvoir en Afrique emprunte souvent des formes violentes. Il s'agit alors de recentrer les choses en mettant en exergue la domination et l'obéissance.

L'appareil psychologique de domination politique offre l'avantage de ne pas questionner le pouvoir essentiellement en terme de rapports de force. La technologie de domination permet d'inclure et de prendre en compte le point de vue du dominé et sa capacité de négociation²⁶³. Pour mieux appréhender ces deux concepts qui gardent entre eux, un lien de « cousinage affectif », il convient de prendre le pouls de la domination politique (A) à l'effet d'avoir la température de la condition de l'obéissance politique (B).

A. La domination politique

Il n'y a pas de domination politique sans puissance ni de puissance politique sans domination. Et, suivant la conceptualisation de Max Weber, nous mettrons en perspective, puissance et domination d'abord ; domination et violence ensuite et enfin la notion de l'aliénation. A ces trois instruments de la légitimité, il faudra l'audit des ressources de cette même domination politique.

Commençons par le choix des mots, parce que « les mots justes, trouvés au bon moment, sont de l'action » pour reprendre la philosophe du totalitarisme Hannah Arendt. La puissance (*Macht*) signifie « toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance ». Quant à la domination (*Herrschaft*) qui nous interpelle, elle ne signifie rien d'autre que « la chance de trouver des personnes prêtes à obéir à un ordre contenu déterminé. [...] Tout véritable rapport de domination comporte un intérêt, extérieur ou intérieur à obéir », soutient encore Max Weber (*Economie et Société*, 1922).

Dans l'un et dans l'autre cas, la chance vient d'abord dessiner la puissance et la domination. La chance en soi est un facteur complexe, subtil qui emprunte les voies du hasard.

²⁶³ Michel Hastings, *Aborder la science politique*, Paris, Seuil, 2001.

Sous ce rapport, il est constant que la relation de domination requiert des gouvernements, une entente ou une unité dans une plateforme propre, un « groupement de domination politique », dont la forme achevée est l'Etat ; défini par Weber comme l'entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime.

La violence (*Gewalt*) n'est pas le seul moyen de la politique mais il en est le moyen spécifique, le moyen de la dernière instance quand tout le reste a échoué²⁶⁴.

En Afrique, pour emprunter à Assane Mbaye sa conception, « la légitimité de l'Etat et des institutions qui le symbolisent ne s'est historiquement construite que par la remise en cause de l'ordre ancien qui l'a précédé et par le triomphe d'un ordre nouveau fondé essentiellement sur les principes de droit et sur la rationalité. Ce système nouveau s'est imposé par la domination et particulièrement à travers la violence, pour ensuite se prolonger par la régulation de cette même violence. L'Etat a le monopole de la violence légitime, pas parce que les autres le lui reconnaissent mais plutôt parce que par la domination, il s'est unilatéralement arrogé le droit de déterminer ce qui est légitime en son sein, reconnaissant ainsi sa propre centralité et renvoyant à la périphérie toute autre autorité qui ne détiendrait le droit d'exercer une violence que parce que légitimée par l'Etat. Par conséquent, il est inadmissible que l'ordre imposé par l'Etat puisse être contesté, remis en cause et se voir substituer un nouvel ordre dont la légitimité ne pourra se justifier que par la reddition de l'Etat, de ses symboles et par l'obéissance des dominés²⁶⁵ ».

C'est bien connu, l'Etat garde jalousement le monopole de la violence légitime. Les ressources coercitives dont les principales sont l'armée, la police et les tribunaux fondent la domination politique puisque Max Weber a fait de la menace de recourir à la violence même physique, l'*ultima ratio* de l'Etat²⁶⁶. Parmi la panoplie des ressources coercitives utilisées dans les régimes africains, les plus courantes ont été l'usage de la violence et l'instrumentalisation de la justice. Comme le montre Jean-François Médard, cité par Mamoudou Gazibo, l'activation de cette ressource prend des intensités variables selon les trois types de régimes : Les autoritarismes durs, les autoritarismes modérés et les sultanismes.

²⁶⁴ Michel Hastings, *op.cit*, p.29.

²⁶⁵ http://base.afrique.gouvernance.net/fr/corpus_bipint/fiche-bipint-673.html, Assane Mbaye, « la légitimité de l'Etat en question ».

²⁶⁶ Mamoudou Gazibo, *op.cit*, p.104.

Pour Jean-François Médard, les autoritarismes durs connaissent un fort degré de violence et reposent sur une peur permanente et insidieuse plus que sur la terreur²⁶⁷. Ils contrastent fort avec le caractère sanglant des sultanismes, tel celui de Macias Nguema en Guinée Equatoriale. En revanche, les autoritarismes modérés, dont l'auteur signale qu'ils ont été les plus fréquents, laissent une certaine marge à la Société civile et recourent plus modérément à la violence. Alors que les autoritarismes durs instrumentalisent la justice et la police pour tuer, comme au Togo d'Eyadéma père, les modérés l'utilisent pour faire peur. Gonidec expliqué par Mamoudou Gazibo montre qu'« au Togo, après le complot de 1969, les magistrats qui avaient refusé de condamner les accusés, en l'absence de preuves suffisantes, eurent un sort moins heureux. Jetés en prison, une opportune crise cardiaque vint régler le sort de quatre d'entre eux²⁶⁸. Au contraire, dans les cas d'autoritarisme modéré – comme celui de la Côte d'Ivoire sous Félix-Houphouët Boigny – les condamnations à mort ne sont pas toujours exécutées car le chef aime à user de la clémence après avoir effrayé les opposants. La faculté d'accorder son pardon et même de récompenser après avoir puni, fait partie de la stratégie destinée à forger l'image de marque du chef. La force n'est donc pas la seule ressource sur laquelle se fonde la domination.

A présent abordons les ressources de la domination.

Exercer une domination suppose la capacité de mobiliser un certain nombre de moyens d'action susceptibles de contraindre les comportements d'autrui. Il peut s'agir de la production et l'échange des marchandises, la maîtrise des outils de communication et le monopole de la coercition. Relativement à la production et l'échange des marchandises, il va s'en dire qu'une société doit s'intéresser à la question de la satisfaction des besoins matériels de ses membres. Les principales ressources politiquement mobilisables dans ce secteur sont l'argent, le savoir-faire technique, la qualité d'expertise, la compétence et ce que l'on nomme la capacité distributive, c'est-à-dire la possibilité d'attribuer des postes, des emplois, des privilèges, des avancements dans le but de constituer des réseaux de clientèle.

Toute société possède ses institutions productives de valeurs, de croyances et de normes sociales. Ces instances tiennent le rôle de définition et de diffusion des savoirs légitimes. Chaque société accorde dans cette tâche, en fonction de son histoire et de ses traits culturels

²⁶⁷ Jean-François Médard, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *op.cit.*, p.99.

²⁶⁸ Pierre-François Gonidec, *Les systèmes politiques africains*, 3^{ème} édition, Les Nouvelles Démocraties Africaines, L.G.D.J., 1997, p.242.

propres, une influence plus ou moins inégale à l'Eglise, à l'école ou aux médias. Les principales ressources englobent non seulement les organes de presse et de radio-télévision, mais aussi un capital de notoriété savamment construit autour des mérites de l'individu. Pour terminer, prenons en compte aussi le monopole de la coercition. A ce niveau, l'Etat de droit oblige les sociétés à centraliser l'usage légitime de la contrainte. Malgré un indéniable recul de la violence sociale dans les démocraties pluralistes, celle-ci conserve une réelle importance comme ressource de la domination politique, notamment par le contrôle et l'usage des formes armées et policières qui offrent l'opportunité de définir les frontières infrangibles de l'ordre public²⁶⁹.

Quant à l'aliénation, elle est l'état de l'individu qui de par ses conditions sociales en vient à être privé de son humanité. Il en est même asservi. Elle caractérise un processus de perte et de dépossession par lequel l'être humain est rendu comme étranger à lui-même. Ce concept joue un rôle central dans la théorie marxiste de l'humanité. L'aliénation y prend quatre formes spécifiques, qui frappent en priorité le prolétariat. Une aliénation politique tout d'abord. Son l'origine est à rechercher dans le caractère illusoire des libertés formelles de la démocratie représentative et dans l'abstraction des droits de l'homme, quand la réalité oblige l'ouvrier à vendre sa force de travail. Une autre aliénation : Par le travail, en raison de la dépossession de l'ouvrier de tout contrôle de sa propre production, en raison également des conditions déshumanisantes du travail à l'usine. Une troisième aliénation par la religion, « opium du peuple » à laquelle l'homme succombe dans sa recherche d'un supplément d'imaginaire qui lui permettra d'oublier le réel. Et enfin, l'aliénation par l'argent qui voit l'homme courir derrière cet objet, comme une fin en soi et non plus comme un moyen. L'argent corrompt l'homme dans ce qu'il a de plus noble, l'intelligence et la beauté²⁷⁰. Cependant la force et l'argent ne suffisent pas à maintenir la domination : Elle fonctionne d'autant mieux qu'elle ne repose pas sur la nécessité de recourir à la contrainte ou à la corruption. Jean-Jacques Rousseau a déjà démontré dans *Le contrat social* que « le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir ».

²⁶⁹ Michel Hastings, *op.cit*, p.29.

²⁷⁰ *Idem*.

B. L'obéissance politique

Obéir c'est être soumis. L'obéissance est donc la soumission. Obéir, c'est se nouer dans un rapport inégalitaire de domination. L'acceptation de l'ordre politique peut être obtenue par la violence, mais l'obéissance sera plus fondée sur un sentiment de crainte qui nuira à l'entreprise de légitimation. Le pouvoir légitime est, en effet, celui qui parvient à faire des dominés les complices de leur propre domination, à transformer les sujets en alliés du prince et les citoyens en soutiens effectifs du régime démocratique. Ce consentement s'obtient, en dehors de toute violence, par un processus d'intériorisation des croyances fondatrices de l'ordre social et politique : la socialisation politique²⁷¹.

Dans la construction sociale, l'obéissance est définie comme « le mécanisme psychologique qui intègre l'action individuelle au dessein politique, le ciment naturel qui lie les hommes aux systèmes d'autorité » (S. Milgram, *Soumission à l'autorité*, 1974). Grâce au travail de façonnement des comportements individuels mené par les cultures et les idéologies, le pouvoir politique peut faire l'économie de la contrainte physique.

Michel Hastings explique que dans le cadre d'une expérience très célèbre de psychologie sociale, Stanley Milgram démontre que l'individu mis en situation dite *agentique*, c'est-à-dire la condition de celui qui se considère comme l'agent exécutif d'une volonté d'autrui, accepte le contrôle total d'une personne possédant un statut plus élevé et ne s'estime plus alors responsable de ses propres actes. La conversion à l'état *agentique* dilue la conscience dans une attitude de soumission à l'autorité. Tout sens moral ne disparaît pas, mais l'agent ne porte plus de jugement de valeur sur ses actions et cherche désormais à se montrer digne de ce que l'autorité attend de lui.

²⁷¹ La socialisation politique est le processus d'inculcation des croyances et représentations relatives au pouvoir (dimension verticale) et aux groupes d'appartenance (dimension horizontale). Il n'y a pas en effet de société politique viable sans intériorisation d'un minimum de convictions communes concernant la nécessité des allégeances à la communauté et la légitimité du gouvernement qui la régit. Peu importe que ces convictions soient fondées ou non en raison ; il suffit qu'elles emportent l'adhésion, in Philippe Braud, *Sociologie politique*, p.319.

Les thèses de Milgram²⁷² permettent de mieux comprendre les mécanismes psychologiques qui conduisent des « hommes ordinaires » en situation de guerre à commettre les pires exactions. (C. Browning, *Des hommes ordinaires*, 1994.)

Venons-en à la recherche de la conformité.

Il y a conformité quand un individu modifie son comportement afin de le mettre en harmonie avec celui du groupe. Nous baignons tous dans un jeu d'influences sociales destiné à façonner nos conduites et à les aligner sur une « normalité ». Une expérience fameuse de Salomon Asch a montré qu'un sujet sur trois peut émettre un jugement à l'évidence erroné pour mieux se conformer aux décisions du groupe.

Contrairement à l'obéissance, la pression à se conformer est exercée par des égaux, jouissant du même statut que le sujet. Ce code social du « faire comme les autres » construit au quotidien des habitudes d'obéissance et de soumission dont sait profiter tout pouvoir politique. La relation d'obéissance est suivie par la culture politique. Elle peut se définir comme un ensemble de normes, de croyances et de connaissances qui relient les

²⁷²www.slate.fr/story/91913/experience-milgram-interpretation. A-t-on mal interprété « l'expérience de Milgram » ? C'est l'une des plus célèbres expériences scientifiques de l'histoire de la Psychologie au point qu'elle a même inspiré, il y a quelques années un documentaire polémique en France, *le jeu de la mort*. Au début des années 1960, Stanley Milgram, chercheur à Yale, demande à des individus sélectionnés par petites annonces d'infliger des chocs électriques d'intensité croissante à d'autres individus (qui, eux, sont en réalité des acteurs, et ne reçoivent en fait pas de chocs) s'ils échouent à retenir des mots. Le tout sous la supervision d'un scientifique, et en leur faisant croire qu'ils participent à une étude sur l'influence de la punition sur l'apprentissage. Dans la variante la plus connue de l'expérience, 65% des individus allèrent jusqu'à la tension maximale, et potentiellement mortelle. Le documentaire *Obéissance* retrace l'expérience de Milgram. L'expérience est devenue emblématique résume la *British Psychological Society*, de la façon dont « des gens ordinaires peuvent causer une souffrance extraordinaire aux autres quand on le leur demande ». Et ce d'autant plus que Milgram a nourri ses conclusions des analyses développées à l'époque par Hannah Arendt sur la « banalité du mal » - *Eichman à Jérusalem*, le livre de la philosophe sur le célèbre criminel nazi date de 1963. A l'époque, le chercheur a été très critiqué par certains confrères pour avoir infligé des souffrances psychologiques à ses cobayes. Pour se défendre, il citait un sondage réalisé sur plus des trois quarts des 800 participants après qu'on leur avait fait part de la réalité de l'expérience : 84% se disaient « satisfaits » ou « très satisfaits » d'y avoir participé. Selon lui, ils se situaient dans un « état agentique » où l'individu devient agent d'une autorité supérieure, se concentre plus sur le fait d'obéir et l'action à mener que sur les implications morales de celle-ci. Bien sûr, les chercheurs notent que les participants ont pu reconstruire leurs sentiments en apprenant qu'ils avaient été piégés. Mais certaines réactions (« J'ai attendu avec une grande anxiété ce rapport pour me soulager l'esprit et voir ma curiosité satisfaite ») montrent aussi clairement que, dès l'expérience en elle-même, ils n'étaient pas des robots.

comportements sociaux, assignent une fonction à chaque action et permettent aux individus de donner sens à l'expérience de leurs rapports au pouvoir qui les gouverne. La culture politique n'est ni autonome, c'est-à-dire complètement isolée des normes culturelles générales, ni unique et homogène. Elle est le produit d'interactions héritées, ou en cours entre les conceptions fondamentales des différents groupes sociaux qui composent la société. De nombreuses sous-cultures (régionales, ethniques, socioprofessionnelles ou religieuses) participent au mécanisme d'imposition des modèles sociaux qui facilitent une régulation fluide des comportements.

La mesure de l'influence de la culture politique sur nos comportements a donné lieu à deux théories contraires. La première dite hyperculturaliste, tend à concevoir un individu soumis au poids des déterminations culturelles, prisonnier en quelque sorte d'une « conscience collective » qui induirait toutes ses façons de croire et d'agir. Une autre théorie, dite de l'individualisation méthodologique, affirme au contraire la très grande autonomie du sujet, capable de s'affranchir des déterminismes culturels pour mieux ajuster ses comportements en fonction d'un calcul rationnel.

Depuis Machiavel, pour ne pas remonter aux Romains, aux Grecs et aux Egyptiens, la politique est tournée essentiellement vers l'élaboration de stratégies de conquête et de conservation du pouvoir. En démocratie, le pouvoir est idéalement conquis et exercé en vue d'appliquer un programme politique²⁷³ ; une vue prioritairement théorique. Parce que dans la réalité, il en va autrement. C'est vrai que dans les régimes néo-patrimoniaux africains, l'activité politique est plus qu'ailleurs accaparée par le souci de demeurer au pouvoir et de le conserver. Et c'est à ce niveau que naissent les symptômes de la perte, de la fin ou de la chute d'un pouvoir qui s'accompagnent généralement de l'effilochement, puis par la perte de légitimité.

²⁷³ Robert Dahl, *De la Démocratie*, op.cit.

Paragraphe 2. L'effilochement de la légitimité

Dans tout système politique qui n'est rien d'autre qu' « un ensemble d'interactions par lesquelles les objets de valeur sont répartis par voie d'autorité dans une société », ²⁷⁴ au sens de Davis Easton, la légitimité effective n'est jamais définitive dans la mesure où elle se nourrit et s'entretient en permanence. Il suffit de peu pour qu'elle s'effiloche, s'érode et se perde. Philippe Braud définit trois indicateurs d'érosion de la légitimité. Dans un cadre global, le processus commence par le dépérissement ou l'absence de consensus autour des règles qui gouvernent la compétition politique. En de pareils cas, des systèmes de croyances opposés s'affrontent sur le point de savoir ce que doivent être les formes constitutionnelles du régime politique (libéral, autoritaire, républicain), ses principes fondateurs (laïcité ou référence à une religion, unicité et indivisibilité, caractère sacré de la République, les procédures de règlements des conflits politiques (respect du verdict des urnes). Ces antagonismes contribuent à miner la légitimité du système politique tout entier et comme ils affectent son efficacité dans le gouvernement de tous les jours, ils aggravent en spirale la crise de légitimité ²⁷⁵. C'est la première série.

Une deuxième catégorie d'indicateurs concerne la difficulté à maintenir la monopolisation de la coercition au profit de la forme de violence physique pour y substituer des modes d'expression pacifiques comme le bulletin de vote, l'exercice des libertés individuelles et collectives, l'indépendance de la justice. C'est l'apanage de la plupart des pays africains en quête de consolidation des acquis démocratiques. Enfin, la violation par les gouvernants, ou tout autre acteur politique, des règles juridiques qui régissent les relations entre les pouvoirs publics, notamment la répartition des compétences, constituent une troisième catégorie de signes attestant l'instabilité du système tout entier ²⁷⁶.

Ces indicateurs isolés ou assemblés ont pour résonnance démocratique et conséquence politique, l'évaporation des soutiens (A) d'un côté et de l'autre, la préparation d'un terreau fertile pour l'éclatement des situations de crise (B).

²⁷⁴ David Easton, *Analyse du système politique* (1965). Trad., Paris, A. Coloin 1974, p.23, ou encore Jean-William Lapierre, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, PUF, 1973.

²⁷⁵ Philippe Braud, *Sociologie politique*, *op.cit.*, p.261.

²⁷⁶ A noter que, dans certains pays, l'instabilité institutionnelle a été si banalisée à certaines époques qu'elle en vient à produire une sorte de système « normal » d'attente. Voir Alain Rouquié, *L'Etat militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982, p.336 et s.

A. L'évaporation des soutiens

Toute ressource légitimatrice a une durée de vie plus ou moins limitée. L'usure et l'obsolescence sont des facteurs sur lesquels les gouvernants doivent agir. Par exemple, le prestige issu d'une action héroïque pendant la résistance n'assure-t-il un capital de confiance à son détenteur que pendant quelques années²⁷⁷. En fait, l'érosion des soutiens peut provenir de deux effets parfois cumulatifs. D'un côté, une série d'erreurs (actes, discours) commises par le régime qui n'entre plus dans le pacte des croyances et des valeurs pendant son acceptabilité sociale. Prenons des illustrations dans des Etats d'Afrique francophone comme le Burkina Faso et la tentative malheureuse du chef de l'Etat Blaise Compaoré de se maintenir au pouvoir après vingt-sept ans. Une insurrection populaire eut raison de lui, après la perte de ses soutiens jadis indéfectibles. De l'autre, un désenchantement général qui affaiblit les attitudes de consentement habituel, entraînant soit une montée des contestations soit un silence des soutiens. L'on rappelle à cet effet, la volonté de Me Abdoulaye Wade de modifier la Constitution du 22 mars 2001 dans le but d'instaurer un ticket présidentiel. Cette réforme devait abaisser à 25 % le seuil minimum des voix nécessaires au premier tour pour élire le Président et un vice-Président. Les violentes manifestations devant le siège du Parlement l'obligèrent à retirer le projet.

Le cas le plus typique de l'évaporation de soutiens est l'exemple burkinabè.

Remontons à l'origine des faits d'abord, les conséquences ensuite et les leçons après. Le Président Blaise Compaoré était confronté pendant de longs mois à une fronde sans précédent. D'anciens hauts cadres de son parti avaient rejoint les rangs d'une opposition requinquée. La cause principale était sa volonté de se maintenir au pouvoir après 2015, au terme constitutionnel de son dernier mandat. Tout est allé très vite !

Le tableau peint par l'hebdomadaire *Jeune Afrique* est saisissant. Le Burkina Faso était, aux yeux de la communauté internationale, un îlot de stabilité dans un océan d'incertitudes. Après la première vague de manifestations de 2011, le climat social s'était apaisé. Seule l'Université, éternel volcan en ébullition, représentait un motif d'inquiétude pour le régime.

²⁷⁷ A lui seul, le G¹ de Gaulle a incarné la grandeur de la France et il s'est montré soucieux, en toute circonstance, de donner à son pays une indépendance qui lui fit retrouver son importance sur la scène internationale. Homme providentiel, sauveur de la France et héros national depuis l'appel du 18 juin, il est élu et réélu Président de la République (1959-1969) mais se fera désavouer plus tard, en avril 1969, sur la question du référendum. Il démissionnera aussitôt après et mourut l'année suivante à Colombey-les-Deux-Eglises.

Quant à l'armée que le chef de l'Etat avait lui-même reprise en main après les mutineries de 2011, elle semblait ne plus être une menace. Les élections municipales et législatives de décembre 2012 avaient confirmé la mainmise du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP au pouvoir) sur la vie politique, même si l'opposition en était sortie renforcée. Les résultats économiques du pays étaient cités en exemple. Mais les observateurs savaient que ce solide édifice était fragile et ne tenait plus qu'à une seule question : Celui qui dirige le pays depuis plus de vingt-sept ans va-t-il se représenter en 2015 ? En l'état actuel, la Constitution le lui interdisait, son article 37 limite à deux, le nombre de mandats présidentiels. Mais au lendemain de la fête de nationale, le 12 décembre 2013, Blaise Compaoré brisait le silence qu'il s'imposait depuis des mois sur la délicate question. Et en déclarant que la charte fondamentale n'interdisait pas de modifier l'article 37 et que si les acteurs politiques ne s'accordaient pas sur cette question, il pourrait recourir au référendum, il tombait le masque et ouvrait la boîte de Pandore, faisait remarquer le magazine panafricain. Les conséquences furent immédiates. Trois semaines plus tard, son parti implose. Le 4 janvier 2014, soixante quinze membres du bureau politique du CDP démissionnent avec fracas, dont les trois principaux architectes qui, avec Compaoré, ont façonné son régime pendant deux décennies : Roch Marc Christian Kaboré, qui fut longtemps considéré comme son dauphin dirigea le CDP pendant treize ans et présida l'Assemblée nationale pendant dix ans ; Salif Diallo, son ancien bras droit, qui connaissait tous ses secrets ; Simon Compaoré, l'une des figures les plus populaires du CDP, qui fut maire de Ouagadougou pendant dix-sept ans. Tous dénonçaient la « caporalisation du CDP » et la volonté du chef de rempiler en 2015²⁷⁸.

La suite est connue.

Quelles leçons faut-il en tirer ?

Laurent Bado²⁷⁹ dans une analyse tranchée explique : « Ce n'est pas la chute de Blaise, mais la chute du régime de Compaoré ; un seul homme ne fait pas un régime politique d'une trentaine d'années s'il n'a pas d'acolytes dévoués et de thuriféraires infatigables : Néron seul n'arriverait pas à brûler Rome pour composer un chant et Hitler seul ne pourrait pas organiser

²⁷⁸ Rémi Carayol, « Burkina : le choix de Blaise. Zone de turbulences », *Jeune Afrique* n°2772 du 23 février au 1^{er} mars 2014, p.74 et s.

²⁷⁹ Auteur du *Journal d'un vacancier* et de *Mon expérience politique*, la pensée assez singulière de Laurent Bado est centrée sur le combat contre le mimétisme des Africains. Il a théorisé le « gréganisme » comme modèle de société pour le Burkina Faso, une sorte de troisième voie africaine.

la Shoah ! Il n'est pas seul responsable des malheurs de ce peuple. Tous sont fautifs : les ministres et les présidents d'institutions le sont par action (*culpa in committendo : Par commission*), les intellectuels et les religieux, par omission (*culpa in omittendo : Par omission*), les partis de la majorité présidentielle, par cupidité « hyènesque », les jeunes et les analphabètes, par indignité coupable en acceptant d'être manipulés par leurs pires ennemis contre des espèces sonnantes et trébuchantes volées au peuple »²⁸⁰.

« La fin de ce régime est une chance historique pour le peuple de se relever, de se tenir debout et de commencer une marche audacieusement sereine vers le progrès et le bien-être pour tous. Tout a une fin, même les décadences ! ». Plus loin, il identifie « trois vices qui guettent tout dirigeant : La passion du pouvoir à la manière de Néron, la cruauté à la manière de Caligula et la fourberie à la manière de Cromwell²⁸¹. Le sort de Blaise Compaoré a été proportionnel à son entêtement à vouloir conserver le pouvoir (...) Les jeunes ont bravé les balles les mains nues, sans peur comme Bayard et ont crié leur ras-le-bol contre l'injustice, les inégalités criardes, l'impunité et le chômage : Ils ont compris que les morts d'aujourd'hui seront bien plus heureux que les vivants de demain !

Dans l'esprit des jeunes, il n'y avait plus d'avenir si Blaise se maintenait au pouvoir. Pour eux, mieux valait mourir tout de suite que de mourir à petit feu. C'est pour cette raison qu'ils ont accepté la mort²⁸². Comme on le perçoit, l'évaporation des soutiens, c'est une certitude quasi-mathématique, a naturellement ouvert une situation de crises d'une grande ampleur.

²⁸⁰<http://lepays.bf/laurent-bado-propos-de-linsurrection-populaire-le-pire-nest-pas-derriere-nous-mais-devant-nous/27> janvier 2015.

²⁸¹ En lieu et place de Cromwell, pour rester dans le monde romain, nous aurions préféré Marc-Antoine, ancien Lieutenant de César, connu pour sa fourberie.

²⁸² Laurent Bado, *op.cit.*

B. Les situations de crises

Le mot « crise » est régulièrement employé dans le langage familier de façon abusive avec l'intention bonne ou mauvaise de capter l'attention sur une question précise ou un problème particulier. Plus sérieusement, il sera évoqué dans ce point, la crise parlementaire qui peut précéder une rupture de majorité ou une motion de défiance ou encore une crise de régime²⁸³ pouvant entraîner la chute du gouvernement ou même la perte du pouvoir. Sous ce rapport, la tentative de modification de l'article 37 de la Constitution burkinabè et le projet de loi controversé instaurant un ticket présidentiel au Sénégal sont deux études de cas symptomatiques.

Quant à la crise du système politique, elle n'est jamais sans conséquence profonde et durable et peut renvoyer à l'idée d'une rupture définitive entre les acteurs du jeu politico-institutionnel. En effet, la crise comme l'entend Philippe Braud, reprenant René Girard²⁸⁴, ouvre de stimulants aperçus lorsqu'il décrit ce qu'il appelle la « crise d'indifférenciation » à propos des situations paroxystiques de panique ou d'angoisse collective. Il évoque particulièrement la grande Peste de 1348 en Europe, mais l'analyse s'applique également à toutes les situations pré-révolutionnaires.

« L'effondrement des institutions efface les différences hiérarchiques et fonctionnelles, conférant à toute chose un aspect simultanément monotone et monstrueux », alors que dans une société normale, « l'impression de différence résulte à la fois de la diversité du réel et d'un système d'échanges qui diffère » (René Girard). La crise du système social se caractérise alors par la dilution ou la disparition des repères d'ordre. On ne respecte plus aujourd'hui ce qu'on vénérât hier, l'iconoclasme s'en prend à ce qui était considéré jusqu'ici comme sacré²⁸⁵. C'est le cas des chefs d'Etat adulés hier, vilipendés aujourd'hui et oubliés le lendemain.

Au Maghreb, nous citerons Hosni Moubarack en Egypte, Zin El-Abidine Ben Ali en Tunisie et Mouammar Kadhafi en Libye.

²⁸³ Selon le lexique politique c'est une situation dans laquelle les institutions politiques d'un pays sont remises en cause par une fraction importante ou majoritaire de la classe politique. La crise de régime équivaut à une rupture de consensus politique et entraîne généralement l'adoption de nouvelles institutions. En France, sous la IV^{ème} République, le 13 mai 1958 a été considéré comme une crise de régime.

²⁸⁴ René Girard, *Le Bouc émissaire*, Paris, Grasset, 182, p.23

²⁸⁵ Philippe Braud, *op.cit.*, p.264.

En Afrique de l'Ouest, Moussa Dadis Camara en République de Guinée, Laurent Gbagbo pour la Côte d'Ivoire, Mamadou Tandja au Niger, Blaise Compaoré pour le Burkina Faso, Amadou Toumani Touré et Amadou Haya Sanogo au Mali. Pour l'Afrique Centrale, François Bozizé le Centrafricain et dans l'Océan indien, le Malgache Marc Ravalomanana.

Pour en revenir aux crises politiques, elles sont des transitions brutales de la vie sociale où le pouvoir est contesté, où une partie des soutiens se défaussent (M. Dobry, *Sociologie des crises politiques*, 1986). Les moments de crise offrent l'occasion de proposer une nouvelle conception de la légitimité, de redéfinir les valeurs et les croyances. Les événements de mai 1968 sont significatifs de la rapidité et de l'ampleur de la délégitimation qui peut frapper un régime. Toute l'armature légitimatrice qui sous-tendait la popularité du Général de Gaulle s'est effritée en quelques jours. Le fossé s'est creusé entre d'un côté, les discours et les actes du gouvernement et de l'autre, les aspirations et les projets des manifestants. Alors que les ressources de légitimité du gaullisme vieillissant semblaient brutalement désuètes, les slogans dans la rue « bricolaient » les contours d'une nouvelle légitimité politique fondée sur des valeurs hédonistes libératrices. Le peuple est la source de tout pouvoir démocratique. Mais l'élection ne garantit pas qu'un gouvernement soit au service de l'intérêt général, ni qu'il y reste. Le verdict des urnes ne peut donc être le seul étalon de la légitimité. Les citoyens ont de plus en plus conscience. Une appréhension élargie de l'idée de la volonté générale s'est ainsi imposée. Un pouvoir n'est désormais considéré comme pleinement démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire²⁸⁶.

Après l'approche théorique et scientifique relative à l'effilochement de la légitimité démocratique et politique, abordons maintenant l'étude du cas illustratif du Sénégal.

Un jour de 23 juin 2011 face à la colère et à la pression de la rue²⁸⁷, Me Abdoulaye Wade s'est vu obliger de retirer *in extremis* son projet de réforme constitutionnelle qui devait abaisser à 25 % le seuil minimum des voix nécessaires au premier tour pour élire un "ticket présidentiel" comprenant un Président et un vice-Président²⁸⁸ et ainsi assurer son maintien au pouvoir.

²⁸⁶ Pierre Rosanvallon, *op.cit*, p.361.

²⁸⁷ Amadou Alpha Sy, *Le 23 juin au Sénégal ou la souveraineté reconquise*, Dakar, L'harmattan, 2012.

²⁸⁸ Momar-Coumba Diop, *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, CRES-Karthala, 2013.

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice, Cheikh Tidiane Sy annoncera le retrait de cette mesure aux députés peu après l'ouverture de la séance plénière où elle devait être adoptée. Le Président Wade "*a pris en considération vos préoccupations*" et "*a pris bonne note*" de toutes les réactions, "*il m'a chargé de retirer ce projet de loi*", a déclaré le ministre, l'air grave, suscitant des applaudissements nourris. Au même moment, l'hémicycle grondait de temps à autre de tirs de gaz lacrymogènes contre des manifestants qui jetaient des pierres à l'extérieur du siège de l'Assemblée nationale. Selon différentes estimations, plusieurs milliers de personnes avaient pris position devant le portail de l'Assemblée, dans un face-à-face tendu avec des policiers anti-émeutes. Les affrontements avaient cessé en fin d'après-midi, laissant place à un rassemblement. La question du "ticket présidentiel" avait enflammé la rue sénégalaise et diverses composantes de la société : Jeunes, femmes, syndicats, opposition, etc. Des manifestations réprimées ont eu lieu dans différentes villes du Sénégal. A Dakar, des groupes de jeunes avaient été violemment dispersés par les forces de l'ordre, qui ont interpellé un nombre indéterminé de personnes. Parmi celles-ci figurent des « rappeurs », leaders du mouvement *Y en a marre*²⁸⁹, engagé contre les "*injustices*" du régime d'Abdoulaye Wade, 85 ans, au pouvoir depuis 2000. Le chanteur Youssou N'Dour sortira de sa réserve en dénonçant "*une forfaiture*" qui "*hypothèque l'avenir du pays*". Les Etats-Unis et l'Union Européenne se sont déclarés "*préoccupés*" par une réforme qui risque d'"*affaiblir les institutions démocratiques du Sénégal*".

²⁸⁹ De « l'éthique » de la jouissance à l'éthique de la *Res publica*. *Y' en a marre* ou l'éthique de la *res publica*. Tel est l'intitulé du titre III de l'ouvrage du chercheur Momar-Coumba Diop, cité plus haut.

« L'émergence de *Y' en a marre* est la plus grande innovation dans l'espace public et politique sénégalais de par l'identité de ses acteurs, de leurs modes d'action et d'expression, des valeurs véhiculées. Comme l'indique Fadel Barro parlant de la naissance du mouvement : « [...] à l'époque, la vie du Sénégalais était rythmée par des coupures intempestives d'électricité, des scandales financiers à coups de milliards, une injustice sociale extraordinaire, l'arrogance du régime d'Abdoulaye Wade dont le système et ses hommes affichaient une indifférence face aux souffrances de la population. A l'époque on s'était senti abandonné en tant que citoyen. Abandonnés par les élites politique, syndicale et maraboutique... Il n'y avait quasiment personne pour se faire l'écho de nos frustrations et de nos préoccupations et faire entendre et dire à ceux qui sont au pouvoir de s'arrêter. Autour de ces réflexions et discussions qui se faisaient entre amis, on a décidé de mettre sur pied un mouvement qui s'appelle *Y en a marre* ». « L'idéologie » de *Y en a marre* se veut l'expression d'une forte volonté de rupture véhiculée à travers le concept de « nouveau type de sénégalais ».

Aujourd'hui, le mouvement est en perte de vitesse : Pour avoir bénéficié du soutien financier de Lamine Diack, ancien patron de la fédération internationale d'athlétisme, rattrapé par la justice pour corruption active et blanchiment d'argent liés aux dopages des sports, les jeunes gens sont obligés d'adopter un profil bas.

Mame Less Camara a écrit dans la préface de l'ouvrage d'Amadou Alpha Sy²⁹⁰ que « la voix du peuple s'est exprimée le 23 juin 2011 : Une sorte de démocratie directe qui s'est manifestée par la réappropriation des mandats dont des députés contrôlés par l'Exécutif, risquaient de faire un usage contraire au vœu des Sénégalais ». Ce qui ressemblait à une anticipation de l'échéance électorale de février-mars 2012.

Pour le chercheur Momar Coumba Diop²⁹¹, « le 23 juin 2011, on est passé de la *démocratie des lettrés* à la *démocratie des citoyens*, avec une irruption dans l'espace public du citoyen sénégalais, celui-là même qui, pour protéger la souveraineté du peuple a procédé à la délocalisation de l'Assemblée nationale à sa mise en scène dans la rue. Cette mise en scène qui atteste de la naissance du « patriotisme constitutionnel » au Sénégal a consisté à placer sous le regard de chacun, à faire de chacun un témoin et un co-responsable. Le citoyen devient ainsi celui qui fait usage de sa capacité citoyenne pour défendre l'intérêt général, pour protéger la République. Le Mouvement du 23 juin (ou M23) a été ainsi formalisé à la suite d'une mémorable journée qui a vu les partis politiques, les organisations de la Société civile, mais surtout de simples citoyens, opposés une farouche résistance au tripatouillage de la Constitution et à la répression policière ».²⁹²

Convaincu que du côté du pouvoir, il a été question d'imprévisibilité pour ce qui est advenu le 23 juin, le chercheur y voit « des signes d'un véritable autisme politique favorisé et entretenu par la gestion patrimoniale du pouvoir et l'éthique de la jouissance, l'absence du dialogue entre le pouvoir et l'opposition, la volonté suspectée de mettre en place « une dévolution monarchique du pouvoir », qui aurait fait de Karim Wade l'héritier de son père. Ce qui s'est donné à voir, de manière brutale, c'est le déplacement du pouvoir et de la légitimité de la cour à la rue, celui du passage d'un lieu d'imposition de sens à un lieu de déconstruction de sens. Si le Politique avait prêté plus souvent une oreille attentive au Savant, il aurait pu anticiper en décryptant la trajectoire de ce segment incontournable qu'est la jeunesse »²⁹³.

²⁹⁰ Amadou Alpha Sy, *Le 23 juin au Sénégal ou la souveraineté reconquise*, op.cit.,

²⁹¹ Momar-Coumba Diop est chercheur à l'Institut fondamental d'Afrique noire Cheikh Anta Diop (Dakar, Sénégal). Il a dirigé lui-même et coédité une dizaine d'ouvrages qui portent sur les relations entre l'Etat et la société au Sénégal. Il a mis en place à Dakar, en 2004, le Centre de Recherche sur les Politiques Sociales (Crepas) et a publié plusieurs thèses de jeunes chercheurs dans le cadre d'un partenariat avec Karthala.

²⁹² Momar Coumba Diop, *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, op.cit, p.206.

²⁹³ Momar-Coumba Diop, *idem.*, p.207.

En vérité, le 23 juin 2011, le peuple souverain a planté le dernier clou sur le cercueil du régime de Wade, après une décennie de grâce aussi longue qu'inexpliquée, en attendant la mort définitive de ce régime sénégalais admis aux urgences électorales de mars 2012. Pendant douze années les institutions de la République ont été mises à l'épreuve d'une gouvernance libérale²⁹⁴.

Pour terminer, l'effilochement de la légitimité de Me Abdoulaye Wade a commencé bien avant 2011. Sa victoire à l'élection présidentielle de 2000, tout comme sa défaite à celle de 2012, sont marquées du même sceau : Le refus d'une majorité de Sénégalais, dans un premier temps, de reconduire son prédécesseur Abdou Diouf, pour sortir de la léthargie politique, économique et sociale de quarante années de pouvoir socialiste et dans le second cas, leur décision de sanctionner Abdoulaye Wade pour avoir défiguré l'espoir de la rupture et oblitéré le nouveau départ que le régime de l'alternance portait. Dans les deux cas, la majorité savait ce qu'elle ne voulait pas ; elle a voté « contre ». Mais savait-il ce qu'elle voulait ? »²⁹⁵

²⁹⁴ Momar-Coumba Diop *Sénégal (2000-2012) Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, CRES- Karthala, 2013.

²⁹⁵ Momar-Coumba Diop, *op.cit*, p.19.

TITRE II. LES LIMITES DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Dans tout régime démocratique, les activités politiques ne sont pas seulement l'apanage du chef de l'Etat, des hommes et femmes politiques (opposition et pouvoir) des élus du peuple, des ministres, des responsables politiques et des militants. Il faut compter avec « des gens simples et droits » c'est-à-dire des citoyens qui participent à leur niveau au jeu politique et électoral. Leur implication peut se définir comme « l'ensemble des activités par lesquelles [ils] sont habilités à entrer en contact avec l'univers sacré du pouvoir, toujours de façon superficielle ou éphémère et en respectant certaines contraintes rituelles »²⁹⁶. La première des participations, la plus fondamentale, est le vote.

Cependant, il faut noter que derrière le moment électoral et le rituel de l'électeur, voter ne signifie pas la même chose partout, surtout lorsqu'il s'agit du continent africain. C'est ce que rappelle fort justement Olivier Ihl²⁹⁷ : « On s'imagine volontiers qu'il n'y a qu'une manière de voter. Et de fait, presque partout l'élection se compose de l'urne et du bulletin, de l'isoloir et de l'enveloppe. Un dispositif à ce point consacré que sa présence passerait presque pour une forme d'absence. Il importe cependant de dissiper cette fausse évidence. Les conditions d'accomplissement du geste électoral sont multiples ». Une manière de nous conduire à la problématique du vote en Afrique.

Les lignes qui suivent permettront de diagnostiquer le vote multiple, d'un côté, et de croiser la désaffection électorale de l'autre. Ce sont-là quelques éléments structurants de la démocratie formelle dans un contexte purement africain. Quel est alors le sens controversé du vote (Chapitre 1) et qu'en est-il de la problématique du mandat présidentiel (Chapitre 2) ?

²⁹⁶ Philippe Braud, *Sociologie du politique*, op.cit

²⁹⁷ Olivier Ihl, *Le vote*, Paris, Clefs-Montchrétien 2000.

Il est avec Yves Déloye, l'un des principaux représentants de l'école de la Sociologie historique du politique. Cette approche consiste à croiser les apports des trois disciplines (Sociologie, Histoire, Science politique) afin de saisir des phénomènes complexes tels que le vote, les Sciences du gouvernement, la République.

CHAPITRE I. LE SENS CONTROVERSE DU VOTE

« La démocratie suppose une population qui sache lire et écrire, une classe moyenne qui paie les impôts, une administration capable de fonctionner – et la pacification de la guerre civile. Si ces conditions préalables ne sont pas réunies, les élections générales minent bien souvent la cohésion sociale, accentuent les oppositions et procurent [...] des partisans et des fidèles aux agitateurs qui répandent la haine de l'étranger », soutient le philosophe allemand Wolfgang Sofsky²⁹⁸. Si l'on part de sa définition, l'Afrique ne serait pas encore suffisamment entrée dans le fait démocratique. Parce que sur ce continent, le taux moyen d'alphabétisation n'est pas satisfaisant²⁹⁹, quoique d'importants progrès aient été enregistrés ces dernières années. C'est vrai par ailleurs qu'en Afrique, la démocratie universelle est « logée » dans un relativisme historique, culturel et social. Un simple regard permet de constater la prégnance, plus ou moins forte, du fait identitaire, dans la démocratie électorale, qu'il soit soutenu par le clan, la communauté, l'ethnie, la terre, ou la religion. Certes, il y a des raisons de s'accorder avec Mamoudou Gazibo sur le fait que « la simple existence d'une diversité identitaire n'explique pas le succès ou l'échec de la démocratisation ». Tout en reconnaissant qu'« à la faveur de la démocratisation, l'identité est devenue une ressource politique que les acteurs en lutte pour le pouvoir utilisent en vue d'obtenir des soutiens ».³⁰⁰ Toutefois, les spécificités africaines évoquées n'empêchent pas l'élection en Afrique de relever des schèmes généraux classiques du phénomène électoral.

Sous ce rapport, il convient d'examiner la problématique du vote identitaire dans la démocratie consociative (Section 1) et de poser la théorie de la démocratie consociative comme réponse pertinente et scientifique (Section 2).

²⁹⁸ *L'ère de l'épouvante ; Folie meurtrière, terreur, guerre*, Trad., de l'allemand par R. Simon, Gallimard 2002. Les centres d'intérêt de ce sociologue allemand sont essentiellement les questions de pouvoir et de guerre.

²⁹⁹ <http://www.unesco.org/new/fr/hiv-and-aids/single>

[view/news/slowdown_in_access_to_education_in_africa/#.VTphec6qMnU](http://www.unesco.org/new/fr/hiv-and-aids/single). En 2010, 61 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire n'étaient pas scolarisés, selon une étude de l'UNESCO. Depuis quinze ans, ce chiffre est en recul. Les filles, qui représentaient 58% des enfants non scolarisés en 2000 contre 53% en 2010, ont largement profité des efforts consentis pour améliorer l'accès à l'éducation. Mais ces progrès sont désormais à l'arrêt et le nombre des enfants exclus de l'école stagne depuis trois ans.

³⁰⁰ Mamoudou Gazibo, *Introduction à la politique africaine*, op.cit, p.189.

Section 1. Le vote identitaire dans la démocratie de concurrence

Pour définir l'identité, nous partirons du latin *identitas* qui signifie étymologiquement « le même » ou « la même chose ». Lorsqu'il s'agit des hommes, l'identité se définit par rapport à l'autre. C'est la façon dont je suis par rapport à l'autre ou la façon dont nous sommes par rapport aux autres et vice-versa. Individuellement ou collectivement, l'identité n'existe pas en dehors de la perception que l'on se fait d'autrui ou l'inverse. C'est avant tout une question d'altérité, d'inclusion ou d'exclusion, de similitudes et de différences. Cependant, si tout en restant distinctes, deux choses sont semblables ou sont considérées comme telles, l'on peut dire qu'elles sont identiques parce qu'ayant en partage un certain nombre de traits caractéristiques.

Sous le bénéfice de cette affirmation, l'on peut noter que l'identité individuelle ou collective est un pavillon constamment en travaux. Ses contours et son contenu évoluent en fonction de l'actualité, des événements ou du contexte. Madeleine Grawitz la définit comme « l'ensemble des stratégies que l'individu et les groupes mettent en place selon leurs désirs et intérêts et les contraintes de la situation où ils se trouvent »³⁰¹. Par conséquent, l'identité est un travail permanent de construction, de représentation, conçu par le groupe pris en tant que tel. Avec l'absence du regard de l'autre, l'identité se meurt. Ainsi définie, l'identité échappe difficilement à l'attraction de la compétition politique contemporaine. En ce siècle d'identités meurtrières³⁰², de crise et d'incertitudes, la notion d'identité devient un enjeu politique. Les hommes politiques n'hésitent plus à l'agiter et à la manipuler comme un « chiffon rouge ». Ne serait-ce qu'en terme de concurrence entre l'identité nationale et les sous-identités religieuses, coutumières, ethniques ou régionales, il y a une problématique de l'identité.

L'objectif est de mieux appréhender l'identité, en faisant ressortir les spécificités du vote identitaire (Paragraphe 1) avant d'envisager les accommodements politiques (Paragraphe 2).

³⁰¹ *Lexiques des Sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2000, p.214.

³⁰² Amin Maalouf, *Les identités meurtrières*, Paris, Grasset, 1998.

A partir "des identités meurtrières", il questionne la notion d'identité et les conflits qu'elle peut engendrer.

Paragraphe 1. Les spécificités du vote identitaire

Si l'on convoque les dimensions géographiques, ethniques et religieuses de l'identité³⁰³, il est fort évident qu'en Afrique, la démocratie formelle vient *re-problématiser* à sa manière la donne à un triple niveau : Celui de l'identité nationale « qui se conçoit bien, s'énonce clairement et se dit aisément » face à l'autre ; ensuite celui des ethnies qui revendiquent chacune la meilleure position d'influence au sommet du pouvoir et celui de la religion qui, en plus de la fracture géographique qu'elle opère, a des visées totalitaires. De telle sorte que la démocratie électorale vue d'Afrique est une façon de compter ceux qui se ressemblent et s'assemblent (un peu) idéologiquement, (beaucoup) ethniquement, (à la passion) religieusement.

Accorder le pouvoir à la majorité ethnique, religieuse ou communautaire peut ouvrir dans bien des cas « l'outre aux vents » et plonger quelquefois dans les passions mortelles à la faveur des crises multiformes que connaissent les pays africains³⁰⁴. C'est en cela que réside le risque pour les entreprises démocratiques engagées par temps de crise³⁰⁵.

Car « l'ouverture du marché entraîne un marasme immédiat qui tend à briser la légitimité de la démocratie, tandis que l'exercice de celle-ci freine le changement économique... Les bouleversements nécessaires sont révolutionnaires et ils ouvrent la boîte de Pandore d'enchaînements incontrôlables qui débouchent trop souvent sur la revanche des fureurs nationalistes ». A cet égard, Olivier Ihl distingue plusieurs formes de votes : Vote d'échange, vote communautaire et vote d'opinion. En l'espèce, les identités et la démocratie en Afrique³⁰⁶ demeurent une préoccupation ; et cela est en droite ligne avec la pensée de Guy Rossatanga-Rignault.

Nous aborderons le vote segmentaire ou communautaire d'un côté (A) et de l'autre, le vote solidaire compris comme étant ethnique et religieux ou même ethno-religieux (B).

³⁰³ Patrick Quantin (dir) *Voter en Afrique, Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, 360 p.

³⁰⁴ <http://www.slateafrique.com/79975/elections-afrique-rdc>. Pourquoi ne sait-on pas voter en Afrique ?

³⁰⁵ <http://www.camer.be/29757/27:25/afrique-debat-quel-est-le-veritable-sens-du-vote-en-afrique-africa.html>

³⁰⁶ Guy Rossatanga-Rignault, « Identités et démocratie en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n°242 p.59-71.

A. Le vote segmentaire

Parce qu'ils ont accepté de prendre en qualité de manutentionnaire, le fils aîné d'une famille, au Port de Lomé, ou parce qu'ils ont recruté la fille du chef d'un quartier de Libreville comme assistante de direction, ou encore, parce qu'ils ont nommé un fils de leur région à un poste ministériel à Conakry, les électeurs se prononcent toujours soit en fonction des services rendus, soit en raison des promesses à eux faites. Nous sommes en présence d'un échange au plan électoral. C'est un *give and take* (donnant-donnant) dans lequel, les enchères montent facilement à la veille des élections générales qu'elles soient présidentielles, législatives, départementales ou communales.

La grande motivation de ces participants au « deal », note Guy Rossatanga-Rignault³⁰⁷ citant Olivier Ihl, prend « la forme tranquille d'une transaction instaurant une réciprocité intéressée. Elle rend compte d'un défi précis : Discipliner des intérêts composites, extraire des ressources en volume suffisant pour satisfaire un grand nombre de courtiers et d'obligés ». Une telle modalité de vote clientéliste classique a toujours existé depuis la Rome antique³⁰⁸. Dans le vote segmentaire, l'élection correspond à « une arène où se joue le sort des communautés religieuses, linguistiques ou territoriales (...) la domination politique y prolonge directement la domination sociale. Toutefois, la décision collective est forgée non par des intérêts individuels mais par ceux de groupements reflétant et exacerbant des clivages communautaires. La mobilisation électorale s'effectue sur la base de revendications d'appartenance et de conflits d'identité ».

Ces formes de vote réalisent-elles une progression vers un absolu de l'élection que serait le vote d'opinion ? A cette question, Olivier Ihl - fait remarquer Guy Rossatanga-Rignault - met en garde contre une réponse affirmative postulant une sorte d'évolutionnisme qui voudrait que chacune de ces formes constitue une étape vers la modernité politique incarnée par le vote d'opinion.

³⁰⁷ Guy Rossatanga-Rignault, *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, op.cit, p.50.

³⁰⁸ <http://www.laviedesidees.fr/Vote-et-territoire-dans-la-Rome.html> Les tribus ont été le premier cadre juridique et territorial de la citoyenneté romaine. Et, lorsque celle-ci a été étendue à tout l'Empire et que le voyage à Rome est devenu pratiquement impossible pour la majorité des citoyens, il a fallu inventer de nouveaux modes d'appartenance et de participation. C'est ainsi que le vote est resté un enjeu central de la vie politique et le peuple, source exclusive de toute légitimité politique. C'est ce qu'explique Virginie Hollard-Zirano dans "Vote et territoire dans la Rome Antique. Les migrations de la citoyenneté".

Ce faisant, on commettrait une double méprise : « D'abord faire oublier qu'entre des institutions qualifiées toutes de démocratiques, il peut y avoir de profondes dissemblances, en particulier si l'expérience sociale à l'origine de l'ordre électoral s'avère très différente. Ensuite, perdre de vue, de manière inverse, qu'en dépit d'oppositions aveuglantes, certaines expériences électorales peuvent entretenir des similitudes quoique espacées par plusieurs siècles... Sous ce rapport, l'expérience athénienne du vote, au IV^{ème} avant J-C, fournit une bonne illustration. Elle relève de ce qu'on appelle un vote d'opinion ».

Quand bien même dans la doctrine dominante, l'Etat africain ne serait qu'un artefact historique né du viol colonial et une simple fiction juridique qui ne saurait produire des identités qu'on qualifierait de national, il est aisé de démontrer, qu'en Afrique comme dans les autres parties du monde, la frontière est une norme qui produit de l'identité. C'est, en effet, dans la durée historique et sur des espaces géographiques précis encadrés par des lignes frontières que se sont forgées des identités. Certes, à l'aune du maître-étalon, pourtant introuvable, de la Nation idéale, les Etats africains ne sont pas les mieux pourvus. Il n'empêche que des gens se reconnaissent peu ou prou comme étant semblables face à d'autres qui ne le sont pas, ou le sont moins³⁰⁹, argumente Guy Rossatanga-Rignault. On ne peut donc balayer aussi facilement le produit de l'histoire et les conséquences de la géographie. L'histoire des Etats africains dont il est question ici, intègre aussi celle de la colonisation jusqu'à nos jours.

Quant à la géographie, elle est celle des Etats nés du découpage européen de Berlin³¹⁰ dont on se complaît depuis un demi siècle à nier l'existence au motif de leur production extra-

³⁰⁹Dans une contribution scientifique sur « Frontières et identités en Afrique », Silvia Nannyonga-Tamusuza définit la frontière comme un phénomène construit, en ce qu'elle n'est pas naturelle. C'est une institution humaine permettant aux individus, aux groupes sociaux, aux pouvoirs politiques de réaliser l'appartenance et l'exclusion. Comme telle, elle est construite par des discours et des pratiques. Aucune frontière n'est naturelle, au sens où aucune d'entre elle n'est uniquement déterminée par la nature sans intervention de l'homme. Une différenciation de paysage ou une barrière physique peut être sélectionnée par l'homme et instituée en frontière et c'est cette désignation qui construira la réalité frontalière et non l'inverse.

³¹⁰ Christian Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne : Turbulences et fermentation sur les marges », *Frontières du Sud*, avril - juin 2003, p.181-198.

Issu de la Conférence de Berlin (février 1885), le découpage politique de l'Afrique correspond davantage aux ambitions hégémoniques des puissances européennes qu'aux identités et solidarités des populations locales.

Le tracé des frontières avalisé aux indépendances par l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A) est donc une construction largement artificielle. Il en a résulté des conflits frontaliers qui, s'ils se généralisaient, pourraient

africaine. Pour mieux cerner la question communautaire, il commence par souligner quelques évidences³¹¹ généralement ignorées : Partout en Afrique, les territoires étatiques, quelles que soient les faiblesses ou les tares de nos Etats, ont produit des identités qui permettent de dire qu'au-delà de ce qui peut les unir, un Congolais n'est pas un Sénégalais et un Malien n'est pas un Ethiopien. Or si donc un Congolais n'est pas un Sénégalais, cela signifie clairement que « ce quelque chose » qui s'appelle Togolais ou Zimbabween existe bel et bien.

Si deux personnes se disent « Congolais » c'est qu'on le veuille ou pas, qu'elles se reconnaissent comme tels ; que les autres les reconnaissent identiques et que par conséquent, elles ont en partage une communauté qui s'appelle l'identité. Une identité qui, à défaut d'être celle d'une Nation cristallisée, a néanmoins la prétention, souvent justifiée d'être nationale parce que se structurant à l'intérieur de frontières d'entités se définissant comme Etats-Nations. Penser le contraire relève de la posture idéologique consistant à décrire ce qui devrait être au lieu de ce qui est effectivement³¹². Si tel n'était pas le cas, se demande-t-il, comment expliquer les violences diverses subies (discrimination, violence populaire, expulsions, refoulements) par les étrangers africains de la part des nationaux dans nombre de pays africains ? A cet égard, les attaques subies depuis quelques années par des étrangers africains, notamment zimbabweens³¹³, en Afrique du Sud³¹⁴ ne sont qu'une triste illustration de

rapidement déboucher sur une recomposition territoriale inédite, mais aussi une dynamique économique très florissante autour de la contrebande et de la corruption. Les périphéries vont-elles devenir des centres ?

³¹¹ « Parce que l'avantage avec les idées reçues c'est qu'elles ne posent aucun problème de réception ».

³¹² « Quand la Nation se protège contre l'Etranger », tel est le titre de la pensée centrale de Guy Rossatanga-Rignault dans « identités et démocratie en Afrique », *op.cit.*

³¹³ <http://koaci.com/zimbabwe-xenophobie-afrique-robert-mugabe-refuse-serrer-main-zoulou-101029.html> © Le chef de l'Etat Zimbabween Robert Mugabe, s'est abstenu de serrer la main du roi zoulou Goodwill Zwelithini, accusé d'être à l'origine des attaques xénophobes qui ont fait sept morts et des milliers de réfugiés. "Nous sommes choqués, dégoûtés et avons en horreur ce qui s'est passé à Durban. Des Africains ont été délibérément brûlés vifs par certains membres de la communauté zouloue", avait-il martelé à Harare.

En avril 2015, ces violences xénophobes visaient essentiellement des Congolais, des Mozambicains, des Malawites et des Zimbabweens. L'Afrique du Sud compte quelque cinq millions d'immigrés originaires pour des pays africains, dans une Nation marquée par un chômage grandissant.

³¹⁴ <http://www.seneplus.com/article/les-assassins-de-la-mémoire>. Boubacar Boris Diop « Les assassins de la mémoire ». L'auteur est un écrivain sénégalais qui a derrière lui plusieurs écrits sur la mémoire et l'Afrique. Dans cette tribune remarquée, il explique qu'en réalité, les Sud-Africains ne se sont jamais perçus comme des Africains. « Si au-delà de l'incapacité de la direction de l'ANC à se hisser à la hauteur d'enjeux historiques cruciaux, on ne devrait pas indexer la population sud-africaine tout entière pour sa passivité quasi bienveillante à l'égard des bandes xénophobes. Après tout, les tueries d'avril 2015 ne sont pas une première. Elles se sont

l'existence de ces identités nationales pourtant proclamées comme inexistantes en Afrique. De fait, toute identité se définit par rapport sinon contre autrui. Il est évident que les identités constituées dans le cadre des Etats africains contemporains ne pouvaient échapper au risque de l'exacerbation ou de la manipulation dans le cadre de la compétition politique démocratique lorsqu'apparaissait un risque réel ou non de dilution ou de disparition de cette identité du fait de l'intrusion dans l'espace politique national d'acteurs soupçonnés d'être soient étrangers soit d'être du parti de l'étranger. De telles situations découlent du rapport essentiellement irrationnel que toutes les communautés humaines entretiennent avec le pouvoir politique : Il s'agit du bien le plus précieux du groupe qui l'assimile souvent à une femme dont la pureté ne saurait être souillée par l'étranger. Toute atteinte à cette construction symbolique peut conduire à des situations conflictuelles.

La plus dramatique illustration est offerte par l'exemple ivoirien dont nombre d'analystes³¹⁵ n'ont pas pu saisir la réalité pour avoir obstinément nié l'existence d'une identité ivoirienne constituée historiquement contre les populations des pays limitrophes du Nord. C'est la construction de ce modèle identitaire qui a entraîné la frustration au long court des Ivoiriens originaires du Nord majoritairement musulmans du pays, souvent assimilés à des étrangers à la présence envahissante. A cette frustration des nordistes se heurtera celle des populations originaires du Sud, convaincues de l'existence d'un véritable complot visant à la dilution de ce qu'il considère comme la Nation ivoirienne dans un maelstrom ouest-africain sahélien³¹⁶.

simplement accélérées à partir de 1994 et, si deux Sénégalais ont été jetés d'un train en marche en septembre 1998, on doit surtout se souvenir qu'avec ses 62 morts, mai-2008 a été une sanglante apothéose. Le supplice du Mozambicain Ernesto Nhamuave, brûlé vif en pleine rue, en reste l'image emblématique. Si ces crimes n'ont jamais réellement perturbé l'opinion sud-africaine, c'est aussi parce que la stigmatisation des *Makwerekwere* a pour corollaire une mentalité terriblement isolationniste, fruit d'une histoire particulière et n'épargnant aucune couche sociale. (...) J'ai entendu un monsieur passablement énervé appeler une émission de radio interactive pour faire sa petite mise au point : «Arrêtons donc de dire que l'Afrique a réussi sa Coupe du Monde, si ça a marché aussi brillamment, c'est parce qu'elle a été organisée par l'Afrique du Sud !»

³¹⁵ Aperçu de la grille de lecture avec Diégou Bailly, *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire, ou, la double mort d'Houphouët-Boigny*, op.cit.

Francis Wodié, *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, op.cit.

Paul N'Da, *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, op.cit.

³¹⁶ Le Sahel vient de l'arabe classique et signifie rivage. Dans ses limites, il est constitué d'une "ceinture semi-aride de terres stériles, sablonneuses et jonchées de pierre, qui s'étend sur 3 860 kilomètres sur toute la largeur du continent africain et marque la séparation physique et culturelle entre la région Sud du continent, plus fertile,

Le concept d'« ivoirité³¹⁷ » n'a été en réalité que l'étincelle sur une ancienne poudrière. Cela est d'autant plus évident que le processus étant en marche depuis l'époque coloniale.

En effet, « l'exacerbation d'un tel sentiment dans les milieux du P.D.C.I procédait de l'hypothèse que les richesses de la colonie ivoirienne pouvaient profiter aux autres colonies ou être exploitées par les étrangers au détriment des Ivoiriens³¹⁸. La raison avancée était

et le désert du Sahara, au Nord. La ceinture sahélienne, d'une superficie d'un peu plus de trois millions de kilomètres carrés, couvre, en largeur, entre plusieurs centaines de mille kilomètres”.

En d'autres termes et dans une autre approche, en Afrique de l'Ouest, le Sahel est une entité géopolitique. A cet effet, le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a été créé en 1973 par le Burkina Faso, le Cap Vert, le Tchad, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. La Côte d'Ivoire, pays côtier, n'en fait pas partie. Sa crainte a toujours été d'être cernée par cette communauté d'intérêts.

³¹⁷ Jolivet Elen auteur de *L'ivoirité : De la conceptualisation à la manipulation de l'identité ivoirienne*, Dominique Maliesky (dir), 2002. Officiellement, le terme « ivoirité » est employé pour la première fois en 1974, dans un article publié dans *Fraternité Matin* par Dieudonné Niangoran Porquet, auteur de plusieurs néologismes. Après l'on assiste à la modification constitutionnelle de 1976 portant sur la nationalité ivoirienne - qui n'est plus acquise par le *jus solis* (droit du sol) mais par le *jus sanguinis* (droit de sang). Ce qui veut dire qu'il ne suffit plus d'être né en Côte d'Ivoire pour devenir Ivoirien, il faut désormais être né de père et/ou de mère ivoiriens. En 1974, la Côte d'Ivoire était en pleine expansion économique, elle avait besoin d'étrangers pour travailler dans les plantations. Deux décennies plus tard, l'ivoirité tombée en désuétude réapparaît en 1995 dans un discours officiel de Henri Konan Bédié parce que le contexte avait changé. Face à son challenger Alassane Ouattara, le successeur de Félix Houphouët-Boigny était confronté à une succession difficile et à une transition démocratique tumultueuse. La suite est connue : Laurent Gbagbo, à son tour, l'exploitera à fond.

Sur le concept d'ivoirité, il y a une importante littérature qui va des ouvrages à la filmographie en passant même par la discographie. Quelques-uns font autorité :

Henri Konan Bédié, *Les chemins de ma vie*, op.cit.

Denis-Constant Martin, *Carte d'identité, comment dit-on nous en politique ?* Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1994, 304 p.

René Otaeyek, « Ethnicisation du politique et transition démocratique : La Côte d'Ivoire entre crispation identitaire et invention de la citoyenneté », in Elise Feron, Michel Hastings, *L'imaginaire des conflits communautaires*, Paris, L'Harmattan, 2002, p114-135.

Claudine Vidal, Marc Le Pape, *Côte d'Ivoire, l'année terrible 1999-2000*, Paris, Karthala, 2002.

³¹⁸ Rappelons la fameuse boutade de Félix Houphouët-Boigny mettant ses voisins en garde dans le cadre de la formation de grands ensembles sous-régionaux : “La Côte d'Ivoire ne sera pas la vache à lait de l'Afrique Occidentale Française (AOF)”.

Au député du Sénégal qui préconisait : “La mise en commun des ressources de l'AOF pour permettre un développement économique et social plus rapide des territoires pauvres de l'intérieur”, le représentant de Côte d'Ivoire, alors membre du Grand Conseil de l'AOF dont il deviendra le Président en 1957, avait, pour sa part,

surtout l'ivoirisation des cadres, dans la mesure où les allées de l'administration, y compris de l'enseignement, étaient occupées par des Dahoméens. Une telle politique a eu comme conséquence des massacres de Dahoméens, leur exode massif et des cas de spoliation. Les prochaines victimes furent les Mossis de Haute-Volta en 1960 et les Ghanéens en 1993 ».

De même, lors des élections présidentielles de 2007 en République Démocratique du Congo (RDC), la question identitaire a constitué un enjeu essentiel du discours politique au cours de la campagne. « 'La congolité' des candidats empoisonnait la campagne ». A cet égard, il n'est pas inexact d'affirmer que le déficit de légitimité dont souffre l'actuel chef de l'Etat congolais Joseph Kabila, proviendrait, en partie, du fait que certains de ses compatriotes le soupçonnent d'être « d'origines rwandaises »³¹⁹.

exprimé sa préférence pour "une structure économique saine que seule la métropole peut nous aider à nous procurer". La Côte d'Ivoire n'entend pas rester "la vache qui rit".

Au cours des débats, Senghor qui s'était montré en verve sur le sujet, n'avait pas hésité à dénoncer « l'antisénégalisme » dont, selon lui, le député de Côte d'Ivoire et le Rassemblement Démocratique Africain (RDA) à la notable exception de sa section guinéenne, avaient fait preuve.

Si le président-poète, premier Africain agrégé, n'avait pas d'atomes crochus avec l'autodidacte et leader syndical Sékou Touré bien qu'il leur soit arrivé d'accorder leurs violons lors des débats sur la Loi-cadre, ce ne fut pas le cas avec Houphouët-Boigny.

La "rivalité" entre les deux leaders n'avait en rien altéré la profonde estime et le respect mutuel qu'ils se vouaient. Le premier président de la Côte d'Ivoire indépendante n'avait en fait jamais caché la tendresse que lui inspirait son "frère" sénégalais qu'il avait, un jour, quelque peu "chambré" en déclarant qu'il avait "mis trente ans à découvrir l'Afrique", alors que lui, le chef traditionnel Baoulé, en avait mis autant pour connaître l'Europe.

³¹⁹ « Joseph Kabila : Origines cachées et accession sanglante au sommet du pouvoir ». Dans ce document publié par Africa Fédération sur les élections de 2006 aux allures partisans (et peut-être une position dans laquelle se retrouve d'une fraction de l'opinion nationale congolaise), le Président congolais est présenté comme « un homme aux origines énigmatiques et aux identités multiples ». Or la même publication livre avec précision et sans ambages ce qu'elle croit être l'origine et l'identité de Joseph Kabila, en ces termes : « De son vrai nom Joseph Kanambe, il est né le 4 juin 1971 d'un père rwandais du nom de Christopher Kanambe et d'une mère rwandaise nommée Marcelline Mukambukuje. Son père, un taximan de profession, fut un opposant à l'ancien Président rwandais Juvénal Habyarimana. Il fit la connaissance de Laurent Désiré Kabila, opposant à l'ancien Président zaïrois Mobutu, dans les maquis des montagnes à la frontière rwando-zaïroise, où ils luttèrent contre leurs ennemis communs : Mobutu et Habyarimana. Après la mort de son ami Christopher Kanambe en 1977, Laurent Désiré Kabila épousa la veuve Marcelline et adopta ses deux enfants jumeaux en bas-âge, une fille et un garçon : Jenny Kanambe et Joseph Kanambe ». Mais bien avant cela, il faut rappeler qu'en janvier 2001 déjà dans un reportage lors des obsèques de Laurent Désiré Kabila, Colette Braeckman journaliste au quotidien belge *Le Soir*, écrivait que Joseph Kabila était « le fils adoptif de Laurent Désiré Kabila » et que sa mère était une

Il en est de même de son rival et ancien partenaire Vital Kamerhe³²⁰. De fait, dans un pays aussi meurtri que la RDC et sans pour autant justifier les postures ultra-nationalistes et leur instrumentalisation, il est aisé de comprendre que les populations soient sensibles au discours de ce type qui comme la religion, sont des valeurs-refuges en période d'incertitude et pendant la montée périls.

D'ailleurs, la prise en compte de cette problématique est telle qu'elle a créé une petite crise au sein du parlement congolais dès lors qu'il est apparu que, contrairement aux dispositions de la loi, nombre d'élus étaient détenteurs de plusieurs nationalités.

Au Gabon, lors de la présidentielle de 2009, un candidat saisit la Cour constitutionnelle pour contester l'élection d'Ali Bongo Ondimba au motif qu'il ne serait pas de nationalité gabonaise. En fait, cette imputation avait déjà lourdement pollué la campagne électorale au cours de laquelle on vit les mêmes personnes dénoncer une « succession monarchique » du fait qu'Ali était le fils d'Omar Bongo Ondimba. Tout en affirmant qu'il n'était guère son fils car étant né de parents étrangers et ayant été seulement adopté par Omar Bongo.

En prélude à la campagne présidentielle de 2017, les états-majors recommencent à aiguïser leurs armes politiques et identitaires. Cette fois-ci, ils ont pris prétexte du livre de Pierre Péan, pour tenir des « preuves » des origines biafraïses de Ali Bongo Ondimba³²¹.

« tutsie ». Le lendemain, poursuivant son reportage, elle ajoutait que « la nomination de Joseph Kabila a mécontenté de nombreux Congolais », car « le fils du président défunt est à moitié tutsie, ce qui n'améliore pas sa popularité à Kinshasa, pire il est assimilé aux Rwandais, agresseurs honnis du Congo (..) ».

³²⁰ Journal *Le Soft*, « Sun City Infos : La vraie personnalité de Vital Kamerhe », n°768, p.30 du 26 mars 2002. Vital Kamehre, ex-bras droit, ancien Président de l'Assemblée nationale et aujourd'hui – avec Moïse Katumbi – principal challenger de Joseph Kabila, est lui aussi taxé d'être Rwandais. Son nom signifierait en Kinyarwanda « nature ou habitudes ».

³²¹ Pierre Péan, *Nouvelles affaires africaines, Mensonges et pillages au Gabon*, Paris, Fayard, 2014.

« Les origines d'Alain Bongo n'ont posé aucun problème pendant de nombreuses années. Tous les Français qui travaillaient au Gabon à la fin des années 1960 étaient au courant. Mais la question est devenue taboue lors de la campagne présidentielle de 2009. Aujourd'hui, la plupart des protagonistes de l'époque sont morts, et ceux qui sont encore en vie ont toujours des liens avec le Gabon, soit pour y travailler, soit pour y retourner en vacances, si bien qu'avant de parler, ils le font en *off*. A une exception notable. Une Gabonaise, mariée à un Français, Christine Magnat a accepté de parler à visage découvert. Travaillant alors pour la Croix-rouge française, elle adopta elle-aussi, deux petits Nigériens qui étaient à Libreville en même temps qu'Alain : Béatrice qui vit en région parisienne et Georges installé à Lyon. Lorsque j'avais mené mon enquête pour *Affaires africaines*,

A contrario, il y a des illustrations positives ailleurs : En France par exemple, Nicolas Sarkozy d'origine hongroise a pu devenir chef de l'Etat par la volonté du peuple. Pour être éligible à l'Elysée, il faut simplement être Français et âgé de 23 ans au moins. Parti en France, à bas âge, Manuel Valls³²², est d'origine espagnole. Mais il est parfaitement éligible.

Barack Obama Président des Etats-Unis d'Amérique est de père kenyan. Pour être candidat à la présidentielle américaine, il faut être Américain, né sur le territoire américain et y avoir résidé quatorze ans.

En Afrique, John Jerry Rawlings est de père écossais. Mais il a été élu à plusieurs reprises à la tête du Ghana ; même s'il est vrai qu'il a été putschiste. Par une « incroyable stupidité juridique », la Zambie a arraché au père de l'indépendance Kenneth Kaunda, sa nationalité alors même qu'il avait présidé aux destinées de la Zambie vingt-sept ans durant. Sous prétexte qu'il est né de parents Malawites, il a été rayé de l'état civil zambien.

Au Sénégal, il faut exclusivement être de nationalité sénégalaise pour être candidat. Au Bénin, il faut être Béninois de naissance ou avoir reçu la nationalité dix ans auparavant. En République de Guinée, il faut être tout simplement Guinéen.

Comment définir « l'étrangeté » de l'étranger ? Qu'est-ce qui la constitue ? A cette question, le philosophe Alain, citant *Le journal intime* d'Amiel, répondait ainsi : « Ce qui est étranger

l'adoption d'Alain était encore un non-sujet et que j'avais évoqué de façon anecdotique. Les officiers généraux des forces armées nigérianes, notamment deux anciens chefs d'Etat, Ibrahim Babangida et Sani Abacha connaissent l'histoire d'Ali, un Ibo issu d'une famille catholique de l'ex-Biafra. Plusieurs personnes ont confié ce faux secret à l'un de mes proches. Ils lui ont raconté qu'Ali est même revenu dans son village natal, accompagné de « la chanteuse » (sa mère adoptive Josephine Bongo rebaptisée Patience Dabany après sa séparation) et y a revu sa vraie famille. Depuis quelques mois, tous sont l'objet de fortes pressions notamment de la part de hauts dignitaires de la Grande loge nationale de France et de la Grande loge du Gabon pour qu'ils ne fassent pas état publiquement des origines réelles.

Deux petits Biafrais ont donc été choisis à la mission Saint-André située près de l'hôtel de la Résidence. Le petit garçon et la fille ont été recueillis dans la famille de Pierre Fanguinovény installée à proximité de Batterie IV. Pierre que j'ai connu travaillait alors à la Présidence avec le titre d'ambassadeur itinérant. Les deux jeunes Nigériens ont passé là près de trois mois, couchant dans la chambre de Michel, un fils de Pierre qui s'en souvient fort bien : « Les deux enfants ne parlaient pas alors un mot de français. La petite fille était plus grande que le garçon... une voiture de la Présidence est venue chercher les deux enfants. Le petit Nigérian deviendra Ali Bongo Ondimba ». p. 22-23.

³²² A propos d'identité, Manuel Valls a déclaré en mars 2015 que « lorsqu'on est le Premier ministre de la France sans y être né, on se doit d'être respectueux de son Histoire ».

dans l'étranger, c'est qu'il n'est pas moi ». Alors, « s'il n'est pas moi, je veux ou bien qu'il le devienne ou qu'il disparaisse ». L'étranger peut constituer une fascination ou une aversion. Elle est préfiguration possible d'un appel vers une fusion mystique ; l'autre a ce qui manque pour être complet. L'étrangeté peut être une promesse d'enrichissement : Je me croyais complet seul, or je me découvre plus encore moi-même si je reçois l'autre. L'étrangeté cesse d'être étrange. Mais elle est encore étrangère. Elle peut se transformer en conflictualité, celle que les couples connaissent bien, quand les différences, après avoir été vécues comme des complémentarités, sont subies comme des incompatibilités³²³.

B. Le vote solidaire

Au regard de ce qui précède, la composante ethnique ou régionale de l'identité demeure prégnante dans les Etats africains³²⁴. Toutefois, le paradoxe n'est qu'apparent car comme le démontrent les faits au cours des cinquante dernières années, les revendications identitaires et ethniques visent rarement l'Etat-Nation hérité de la colonisation. En effet, à l'exception notoire du Katanga³²⁵ et du Biafra³²⁶ dont l'objectif officiel était la sécession et donc la sortie du cadre congolais et nigérian, il n'existe pas d'autres cas où un conflit de type identitaire -

³²³ Jean Daniel, *Cet étranger qui me ressemble*, Paris, Grasset, 2004.

³²⁴ Il est aisé de citer les cas les plus révélateurs de la partition ethnique et/ou religieuse au Rwanda, au Burundi, au Congo-Brazzaville, en République Démocratique du Congo, au Gabon, en Centrafrique, au Nigéria, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Bénin et au Togo, entre autres.

³²⁵ Jacques Masangu-a-Mwanza, *Le Katanga. Que veut-il ?*, ICREDES, 2013. Dans cet ouvrage, l'auteur évoque les grandes mutations de la société katangaise notamment les tensions, conflits, ruptures et contradictions. Le Katanga a une histoire à part entière. Malgré son incorporation au sein de l'Etat indépendant du Congo, il se vit comme un Etat dans un Etat. Pour rappel, c'est à la suite de l'indépendance de la RDC en juin 1960 que le Katanga fait sécession avec le Congo, un mois plus tard et proclame son indépendance sous la direction de Moïse Tshombé. Patrice Lumumba - qui dirige le pays - est destitué quelques semaines plus tard par un coup d'Etat portant la signature militaire de Mobutu. Moïse Tshombé tient tête aux forces de Mobutu et même aux troupes des Nations-Unies et en janvier 1963, la sécession prend fin, « le Katanga rentre dans les rangs ».

³²⁶ Pierre Péan, *op.cit*, p.13.

Le 30 mai 1967, le Lieutenant-Colonel Ojukwu proclame l'indépendance du Biafra, jusque-là dans le Nigeria oriental. La mesure fait figure de véritable déclaration de guerre. Cette audace s'explique par l'appui clandestin apporté au Biafra par l'Espagne de Franco, le Portugal de Salazar et la France de... Foccart, écrit Pierre Péan. Cette guerre civile du Biafra (juillet 1967-janvier 1970) plongera la région dans la famine et occasionnera la mort d'environ deux millions de personnes. Du fait de la médiatisation à outrance, naît le concept de droit humanitaire et de droit d'ingérence. Le Biafra sera le point de départ de l'ONG Médecins sans frontières en 1971.

même parmi les plus horribles qu'ait connu le continent - vise la remise en cause de l'Etat-Nation post-colonial. A ces deux exemples, on peut joindre, même s'il ne s'agit plus d'identité ethnique, mais plutôt d'identité linguistique, le cas du Cameroun anglophone dont un groupuscule avait proclamé l'indépendance. Sans oublier un conflit de basse intensité au Sud du Sénégal appelé l'irrégentisme casamançais³²⁷.

Contrairement à une idée reçue, cette revendication identitaire n'est pas une nouveauté. Elle n'est ni le fruit du parti unique, ni la conséquence de la démocratie électorale. Elle est, en effet, présente dès les premières heures de l'ouverture politique des peuples colonisés d'Afrique, que ce soit au Congo, au Gabon, au Tchad ou au Bénin. L'homme politique dahoméen puis béninois, se conçoit d'abord par rapport à son terroir. C'est dans son fief ethnique ou régional qu'il recueille le plus de voix.

Conséquence : En cas de succès, il a tendance à penser d'abord aux siens. Ces clivages apparaissent dès les premières années de l'indépendance. Ils conditionnent la démarche politique des principaux leaders : Hubert Maga « l'homme du Nord », Sourou Migan Apithy « l'homme du Sud », Justin Ahomadegbé, « l'homme du Centre-Sud »³²⁸. Il n'en allait que très rarement ailleurs. Ainsi l'idéologie ne jouait qu'un rôle mineur dans l'antagonisme opposant Obafémi Awolowo à Nnamdi Azikwé au Nigeria ou Patrice Lumumba à Moïse Tshombé au Congo. Ou plus récemment Muhammad Buhari à Jonathan Goodluck.

L'identité en Afrique s'adapte et se mue : Elle ne saurait avoir pour déterminant unique, la parenté, quand bien même elle jouerait un rôle important. La posture douteuse de Sophie Mappa s'éclaire lorsque, par opposition à l'Afrique, elle affirme qu'en Occident « ce n'est plus la religion ou les liens de sang qui assurent le lien social mais des valeurs abstraites élaborées par la société et intériorisées comme telles : La valeur de la vie sur terre, la liberté, la propriété, l'autonomie, l'égalité de tous, la loi, l'intérêt général, la cohésion sociale ».

La réalité observable en Afrique montre une extrême dynamique des identités qui se créent, se renforcent, disparaissent avant, parfois de renaître à l'intérieur du cadre de l'Etat-Nation en

³²⁷ Mohamed Lamine Manga, *La Casamance dans l'histoire contemporaine du Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2012. Cet ouvrage traite en partie de la réinvention de l'identité casamançaise, du conflit casamançais, de sa volonté d'indépendance vis-à-vis du Sénégal et aussi du Mouvement des Forces Démocratiques Casamançaises (MFDC).

³²⁸ Thitengue Libabu M.K, « Bénin. Ebullition dans le laboratoire de la démocratie », *Jeune Afrique*, n°2576, 21-27 mars 2010, p.36-38, p.36-37.

vue de la captation du pouvoir en son sein et des ressources qu'il sous-tend. Dans toutes les autres crises de tendance identitaire qu'on peut observer en Afrique, la motivation comme la finalité n'ont que peu à avoir avec l'irrégentisme ou la sécession. Le problème est beaucoup plus simple au-delà de la complexité des situations particulières. C'est même en cela que réside le paradoxe de la situation. Comme nous l'avons montré dans le cas du Gabon, les revendications identitaires (ethniques ou régionales) qui s'expriment un peu partout en Afrique visent un objectif fondamental, l'accès au pouvoir de l'Etat-Nation post-colonial et aux situations de rentes. Chaque groupe (ethnique, régional ou religieux) prétend à une part plus importante du gâteau national sur la base d'éléments qu'il a lui-même prédéterminé et n'hésite pas pour cela à développer un discours de marginalisation sinon de victimisation qui a conduit dans certains cas à des tragédies inutiles.

Deux cas peuvent illustrer cette tendance : Le Congo-Brazzaville et le Rwanda. Le Congo a connu deux guerres civiles successives au début des années 1990 : Celle de 1992 à 1994 et celle de juin à octobre 1997³²⁹. A ce sujet, Calixte Baniafouna a pu écrire que ce fut « le coup d'Etat le plus long et le plus meurtrier du monde : 10.000 morts »³³⁰.

Ces deux déflagrations qui s'inscrivent en réalité dans un long *continuum* historique depuis la fin de la colonisation, apparaissent nettement comme étant de nature identitaire au-delà des jeux d'alliances épisodiques. En effet, dès le moment où les anciens indigènes ont eu l'opportunité de concourir dans le champ politique né de la colonisation, une ligne de fracture plus ou moins insidieuse est apparue séparant la société politique congolaise sur une base géo-

³²⁹ Patrice Yengo, *La guerre civile du Congo-Brazzaville, 1992-2002*, Paris, Karthala, 2006.

Cet ouvrage facilite la compréhension des conflits d'avant et d'après la Conférence nationale de 1991. Quant au *Le venin dans l'encrier : Les conflits du Congo-Brazzaville au miroir de l'écrit*, Editions Paris, Paris, 2009, il est une sorte de relecture du premier. Dans cette étude, l'auteur ouvre les pages de l'histoire immédiate du Congo-Brazzaville à travers les deux guerres civiles. Dans son approche, l'anthropologue se positionne dans une étude comparative entre "Fruits d'une passion partagée" de Pascal Lissouba et "Le manguier, le fleuve et la souris" de Denis Sassou Nguesso. Deux textes conçus pour la campagne présidentielle qui s'annonçait. Et Patrice Yengo le spécifie « en découvrant déjà l'attitude de "chef de guerre" des deux hommes quand on se réfère aux conséquences dramatiques que va entraîner le télescopage de leurs idées ».

Il s'essaie à une analyse comparative pour montrer la symétrie et l'asymétrie des idées que développent les deux hommes politiques dans des livres à effet dialogique.

Voir aussi Pascal Lissouba, *Les fruits d'une passion partagée*, Editions Odilon Media, Paris, 1997.

Denis Sassou Nguesso, *Le manguier, le fleuve et la souris*, Editions Lattès, Paris, 1997.

³³⁰ Calixte Baniafouna, *La Bataille de Brazzaville, 5 juin – 15 octobre 1997*, Paris, L'Harmattan, 332p.

cardinale : Le Nord et le Sud. Tout en reprenant Bazengiussa-Ganga et Yengho³³¹, Rossatanga-Rignault remarque que « ces identifications ne réfèrent pas à des réalités séculaires mais à des constructions sociales accompagnant les luttes pour le contrôle des positions étatiques ». Il précise que c'est à partir de 1990 que l'identité de « sudiste » implosera pour donner naissance à deux nouvelles tendances identitaires, en fonction des régions administratives : Nibolek (pour Niari, Bouenza et Lekoumou) ; Tchek (pour les origines de la région du Pool). Cette nouvelle configuration relativisera quelque peu l'opposition traditionnelle Nord-Sud sans pour autant la faire disparaître ; tant elle s'était véritablement imposée dans les esprits à partir de 1968 dans le cadre de ce que Bazengiussa Ganga et Yengho nomment « la militarisation du champ politique ».

L'histoire du Rwanda est aujourd'hui marquée par le génocide³³² dû à l'antagonisme entre Hutus et Tutsis également présents au Burundi et dont il faut bien rappeler qu'à l'origine, il s'agit de classes sociales transformées par la suite en ethnies par les colonisateurs allemands et belges.

Au-delà de la complexité du problème, on peut affirmer que l'origine du problème réside dans la revendication hégémonique de chacun de ces groupes dans le cadre des espaces étatiques du Rwanda et du Burundi³³³. En effet, depuis l'indépendance ces deux pays connaissent une

³³¹ Bazengiussa Ganga et Patrice Yengo, « La popularisation de la violence politique au Congo », *Politique africaine*, n°73, mars 1999, p.186-192, p.188.

³³² Sur la question du génocide au Rwanda et la question ethnique dans la région des Grands Lacs, il y a une littérature abondante. Quelques unes des publications nous paraissent faire autorité ce sont :

Jean-Pierre Chrétien, *Le défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi*, 1990-1996, Paris, Karthala, 1997.

René Lemarchand, « L'école historique franco-burundaise : Une école pas comme les autres », *Revue Canadienne des Etudes Africaines*, n° 24, 2, p. 235-248.

Benjamin Sehene, *Le piège ethnique*, Paris, Editions Dagorno 1999, 222 p.

Elikia M'Bokolo et Jean-Loup Amselle, *Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte, 1999.

Privat Rutazibwa, *Les crises des Grands lacs et la question Tutsi*", Éditions du CRID, Kigali, 1999.

Josias Semujanga, *Récits fondateurs du drame rwandais*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Jean-Claude Willame, *Aux sources de l'hécatombe rwandaise*, Paris, L'Harmattan, 1995, 174 p.

³³³ Olivier Caslin, « Burundi : Au bord du gouffre », *Jeune Afrique* n°2835 du 10 au 16 mai 2015. Depuis l'entêtement du Président Nkurunziza à se présenter à l'élection présidentielle pour la troisième fois, la population est sur le qui-vive. La communauté internationale n'exclut pas un conflit ethnique comme le Burundi en a connu. L'on se rappelle encore de la guerre civile qui a ravagé le pays entre l'assassinat de Melchior Ndadaye en 1993 et l'accession au pouvoir de Pierre Nkurunziza en 2005. Bilan : plus de 300.000 morts.

instabilité certaine du fait que les Hutus comme les Tutsis réclament chacun, à un moment donné, une part plus importante du pouvoir à l'intérieur des frontières héritées de la colonisation. Il ne s'agit donc pas d'un quelconque irrédentisme ou d'une volonté de créer dans l'un ou l'autre Etat, un Tutsiland ou un Hutuland. En fait, le problème de fond dans les cas Rwandais et Burundais tient à la configuration ethnique particulière de ces pays : une ethnie très fortement majoritaire, les Hutus (autour de 80 %) et une autre tout aussi fortement minoritaire, les Tutsis (autour de 20 %). Une telle configuration ne peut manquer d'interpeller sur les hiatus que peut y connaître une application mécanique de la démocratie à l'Occidental.

Arrivé au stade de ce développement, il est temps de voir du côté de la République de Guinée, un pays où le débat national est constamment communautarisé. Pour le Président Alpha Condé, « c'est un substitut à l'absence de vision politique et économique. La manipulation de l'irrationnel tient lieu de programme. Quand on a rien à proposer, on a recours à la religion ou à l'ethnie, parfois aux deux. Ce sont des entrepreneurs politiques qui manipulent le communautarisme, ce n'est pas le peuple »³³⁴.

Accusé d'entretenir, lui-même, un conflit permanent avec les Peulhs, une des franges les plus importantes de la population à côté des Soussous et des Malinkés, Alpha Condé s'érige en faux mais reconnaît implicitement qu'au-delà de sa personne, la question de l'ethnocentrisme est centrale dans le débat politique et électoral. « Aujourd'hui beaucoup de personnalités peulhes me soutiennent mais elles n'osent pas le dire de peur de représailles de la part du parti de Cellou Dalein Diallo (Union des Forces Démocratiques de Guinée). On casse leurs maisons, on brûle leurs voitures, on impose l'ethnocentrisme. Avant d'ajouter : « Le panafricaniste que je suis, n'a que mépris pour l'ethnisme ». Or son parti le Rassemblement du Peuple Guinéen (RPG) est majoritairement composé de Malinkés, son gouvernement aussi. Sans compter les postes de responsabilité et de direction.

³³⁴ François Soudan, « Alpha Condé : Ceux qui m'empêcheront de réussir ne sont pas encore nés », *Jeune Afrique* n°2835 du 10 au 16 mai 2015, p. 25-31.

Paragraphe 2. Les accommodements politiques

Les divisions ethniques, les divergences culturelles et les chocs religieux ne sont pas toujours l'apanage de l'Afrique. Il faut noter que l'Occident a également ses divisions communautaires et culturelles, ses régionalismes et séparatismes. Par exemple, la Corse³³⁵, la Bretagne³³⁶, le Pays basque³³⁷ et la Catalogne³³⁸ revendiquent sporadiquement ou constamment vis-à-vis de la France, une identité propre et remarquable et entretiennent des mouvements nationalistes et indépendantistes, quand ils ne réclament pas un régionalisme fondé ou exagéré ou carrément une velléité d'indépendance ou une volonté d'autonomie.

A côté de la France, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Ecosse et l'Angleterre entre autres, ne sont pas toujours des territoires homogènes sur lesquelles les populations vivent en harmonie et dans une entente cordiale. Sans pour autant effacer les différences et gommer les divergences, ils ont su allumer, au fil des années, des contre-feux et créer des dispositifs destinés à assurer un équilibre entre les différentes composantes culturelles tout en tenant compte des spécificités régionales et des réalités locales.

C'est en ce sens que Robert Dahl³³⁹ a tracé les lignes qui participent du compromis politique devant les divisions culturelles : Les dispositifs liés au partage démocratique du pouvoir aboutissant à la création d'une grande coalition, assurent à chaque composante culturelle, un nombre de sièges au parlement à peu près proportionnel au nombre de ses électeurs, après la tenue d'élections au scrutin proportionnel. En ce domaine, l'une des voix les plus autorisées est celle d'Arend Lijphart³⁴⁰.

³³⁵ La devise de la Corse est : « Souvent conquise jamais soumise ».

³³⁶ La Bretagne occupe la position géographique la plus occidentale en France, culturellement et historiquement, elle réclame une identité forte. Avec un slogan fort : « La Bretagne est notre patrie. C'est notre mère ».

³³⁷ Les Basques parlent une langue spéciale qui n'a rien à avoir avec les langues voisines. Sa forte identité s'étire jusqu'à l'ethnie et c'est même le concept de « Pays basque » qui est convoqué avec des liens forts avec l'Espagne.

³³⁸ La Catalogne est une communauté autonome d'Espagne et une région historiquement chargée. Depuis 2006, elle est devenue « une réalité nationale » par son statut d'autonomie. Barcelone en est la capitale. Le Catalan et l'Occitan en sont les deux langues officielles.

³³⁹ Robert Dahl, *op.cit.*, p.187.

³⁴⁰ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven and London : Yale University Press, 1977.

Des dispositifs semblables fonctionnent en Suisse et en Belgique ; ils ont également existé aux Pays-Bas de 1917 aux années 1960 et en Autriche de 1945 à 1966. De grandes coalitions traversent également les pouvoirs exécutifs et législatifs, en Allemagne, en Italie et au Danemark. Lijphart propose une autre solution qui consiste en la mise en place de système électoral qui incite les dirigeants politiques à construire des coalitions durables.

Dans un premier temps, nous analyserons les dispositifs visant le partage démocratique du pouvoir en insistant sur les dispositifs électoraux selon le classement de Robert Dahl, comme le vote alternatif communément appelé vote préférentiel (A) et dans un second temps, nous essayerons de l'appliquer à la Guinée, un pays-type confronté au communautarisme et à l'ethnocentrisme, selon les propres termes du Président Alpha Condé³⁴¹ (B).

A. Le vote alternatif

Le vote alternatif ou vote préférentiel peut être considéré dans les faits électoraux comme une variante du scrutin uninominal à un tour³⁴². A cette nuance près que le jour du vote, au lieu de s'exprimer pour un seul et unique candidat, l'électeur classe tous les concurrents de la liste par ordre de préférence. Le candidat qui aura la majorité absolue est élu d'office.

Que se passe-t-il si personne ne remporte dès le premier tour ?

Prenons par ordre de préférence le tableau composé de A, B, C et D. Si personne ne gagne dès le premier tour, on élimine le dernier candidat. Dans notre cas de figure D est éliminé. Passons donc à l'étape suivante : Il y a lieu d'examiner le bulletin des électeurs qui avaient placé le candidat D en premier choix, puis le candidat choisi en deuxième position.

³⁴¹ Alpha Condé affirme que dans un pays où le débat national est constamment communautarisé, "l'ethnocentrisme est un substitut à l'absence de vision politique et économique. La manipulation de l'irrationnel tient lieu de programme". *Jeune Afrique* n°2835 du 10 au 16 mai 2015, p.25-31.

³⁴² Jean Claude Zarka, *Les systèmes électoraux*, op.cit, p.21- 23.

"Il n'y a pas de bonne loi électorale" pour reprendre l'expression employée par François Mitterrand. Contrairement à l'idée communément admise, tous les systèmes électoraux, majoritaires comme proportionnels « tendent à la sur-représentation - en siège - des partis qui recueillent le plus grand nombre de suffrages et à la sous-représentation des partis qui recueillent le plus petit nombre de suffrages. Le système majoritaire est le plus ancien des systèmes électoraux. Dans le scrutin uninominal, il n'y a qu'un seul siège à pourvoir et chaque électeur dispose d'une seule voix. Il y aura le vainqueur et le vaincu. Ce type de scrutin est un "scrutin de gladiateurs" pour reprendre l'expression de Georges Clémenceau : Il est utilisé en France mais pour deux tours de scrutin.

Le candidat encore en lice ayant été majoritairement choisi en deuxième position remporte la totalité des voix du candidat. Ceci se répète jusqu'à l'obtention d'une majorité absolue. Ce type de scrutin a le mérite de permettre à l'électeur de pouvoir exprimer librement sa véritable préférence sans se soucier de la nécessité d'un éventuel vote tactique. Il pourra, s'il est différent de son favori, placer en deuxième position un candidat auquel il est plutôt favorable et qui est en meilleure position d'être élu. Le report automatique des voix implique que le parti gagnant figure en première, deuxième ou troisième position sur la majorité des bulletins. Ainsi même si un candidat ne correspond pas à la première préférence d'un électeur, il peut être choisi sur consensus par une grande partie de la population. Cet élu n'est-il pas alors dans une situation plus favorable pour gouverner qu'un individu choisi par une courte majorité ? Comme on le voit, ce système donne plus de poids aux petits partis et facilite le dialogue.

En effet, le second choix des électeurs des petits partis est crucial.

Ce scrutin encourage également les électeurs à aller aux urnes, en leur donnant le sentiment que leur vote est utile tout en respectant leur conviction. Par exemple, en Australie depuis les années 1990, on assiste à l'émergence de petits partis ou de partis indépendants sur la scène politique. Toutefois, le vote préférentiel présente plusieurs inconvénients. Il rend la réflexion préalable au vote plus complexe. Cela entraîne le risque d'une manipulation des partis. On a assisté en Australie à la distribution aux sympathisants, de listes préparées. Ailleurs comme chez les Britanniques, son adoption a été rejetée par référendum³⁴³. Malgré l'apparente multiplicité des avantages de ce scrutin, une récente tentative d'introduction au Royaume-Uni a échoué avec le non au référendum sur l'Alternative Vote (AV), en mai 2011 avec 62,7% des voix exprimées.

³⁴³ http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/10/les-britanniques-refusent-massivement-la-modification-de-leur-mode-de-scrutin_1519481_3232.html

Lors du référendum le 5 mai 2011, les Britanniques refusent massivement la modification de leur mode de scrutin. Une large majorité des Britanniques s'est prononcée pour le maintien du mode de scrutin pour l'élection des membres de la Chambre des Communes (*First past the post* : Le premier qui arrive au poteau, référence au langage des courses hippiques). Les Libéraux-Démocrates (Lib-Dem), dirigés par le vice-Premier ministre Nick Clegg, avaient obtenu l'organisation de cette consultation populaire en "échange" de leur participation à la coalition gouvernementale dirigée par le Premier ministre David Cameron (Parti conservateur). Les 2/3 des électeurs (67,87%) ont répondu "non" à la question suivante : "Aujourd'hui, le Royaume-Uni utilise le système de vote "*First past the post*" pour élire les membres de la chambre des Communes. Ce mode de scrutin doit-il être abandonné en faveur du vote alternatif ?". Le 23 juin 2016, c'est un autre vote "le Brexit" qui amènera Cameron à démissionner de son poste.

Cet échec tient plus au faible soutien à la réforme, essentiellement promue par un parti en perte de vitesse durant cette période : Le parti Libéral Démocrate de Nick Clegg. Dans une certaine mesure, cela montre l'attachement des Britanniques au *First past the post*³⁴⁴ : Il leur permet de former de manière efficace une majorité solide et semble protéger le Royaume-Uni. Clairement, le scrutin majoritaire à un tour est le système le moins propice, dans la mesure où il peut permettre à l'une des composantes d'emporter une majorité si écrasante de sièges que tout compromis devient superflu.

Dans la grande famille des systèmes électoraux, il s'en trouve des observateurs qui vantent chaudement le mérite du vote alternatif. Bien que ce système ne soit utilisé qu'en Australie et, sous une forme modifiée, dans l'Etat insulaire de Nauru dans le Pacifique, certains praticiens du droit électoral moderne en sont de fervents défenseurs. Dans ce mode de scrutin, chaque circonscription a un seul représentant, comme dans le scrutin majoritaire à un tour, mais les électeurs attribuent à chaque candidat un ordre de préférence. Si aucun des candidats n'obtient la majorité des voix, celui qui a obtenu le total le moins élevé est éliminé et l'on prend en compte ceux qui viennent en seconde position et ainsi de suite jusqu'à ce qu'on trouve un candidat qui réunisse 50% des suffrages.

Le scrutin majoritaire à deux tours en France poursuit un objectif similaire. L'un et l'autre évitent le défaut potentiel majeur du Scrutin majoritaire à un tour (SMUT). Si plus de deux candidats sont en lice, le siège peut bien échoir à un candidat qu'une majorité d'électeurs rejetteraient s'ils en avaient la possibilité ; c'est précisément cette possibilité que leur donne le vote alternatif. On peut envisager le vote alternatif comme un système dans lequel tout candidat à la présidence devrait, pour être élu, obtenir un certain pourcentage minimum de voix de la part de plusieurs des composantes culturelles ou ethniques du corps électoral. Cependant comme l'explique Robert Dahl, au Kenya, où en dépit de l'exigence selon laquelle « pour être élu président, un candidat doit obtenir au moins 25 % dans au moins cinq des huit provinces, [...], une opposition divisée a permis, en 1992, l'accession de Daniel Arap Moi à la présidence avec moins de 35% des voix ».

Une conclusion paraît s'imposer ; il n'existe pas de solutions générales aux problèmes que connaissent les pays souffrant de divisions religieuses, ethniques ou culturelles. Toute solution devra être taillée sur mesure pour tenir compte des spécificités de chaque pays.

³⁴⁴ Le premier qui gagne même d'une petite voix rafle toute la mise électorale comme dans tout scrutin majoritaire à un tour. Le *First past the post* signifie chez les Anglais, coiffer au poteau en arrivant le premier.

B. Etude de cas

Le vote alternatif ou préférentiel est le mode de scrutin adopté par l'Australie et l'Irlande. Aux Etats-Unis, il est utilisé dans certaines municipalités de Michigan et de Maryland. Sur le continent africain, il n'est pas en cours d'expérimentation. Or dans cette partie du monde règnent le communautarisme, les fractures ethniques et religieuses et les divisions culturelles. Le Burundi, le Rwanda, le Gabon, le Congo, la RDC, la RCA, le Bénin, le Togo, le Nigeria, la Côte d'Ivoire ou encore la Guinée, en sont des illustrations.

S'il est appliqué, le vote préférentiel pourrait devenir un outil d'intelligence électoral en ce qu'il obligerait l'électeur à voter pour son candidat mais également pour les candidats des autres communautés religieuses, ethniques ou culturelles. Le vote alternatif serait, en conséquence, un facteur de stabilité politique et de cohésion sociale. La curiosité nous invite à nous imprégner, à titre indicatif, des compromis les plus ingénieux qui avaient apporté une relative stabilité au Liban³⁴⁵ et au Burundi. Dans le même temps, il conviendrait de préciser que, pour autant, ces Etats en question n'ont pas résisté à la violence des conflits, installant qui dans une guerre civile, qui dans un conflit religieux, qui dans une guerre de sécession. En vérité, rien de durable en démocratie ne peut se construire sans la bonne foi des acteurs et sans l'acceptation de la volonté de la majorité de voix.

La conséquence logique du vote alternatif est de répercuter au niveau de la formation du gouvernement et de la composition du Parlement, des postes de direction et de responsabilité, le dosage ethnico-religieux, en tenant compte de la vérité des urnes.

³⁴⁵ Monique Castaignède, *La régulation du partage du pouvoir politique au Liban. La logique communautaire dans les cadres des accords de Taëf*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2014, p. 244. Dans cette thèse, l'auteur retrace l'évolution du modèle consociatif libanais depuis ses premiers théoriciens dans les années 1960, jusqu'à l'analyse comparative des démocraties consociatives, en remontant à la naissance de cette théorie consociative en Science politique avec les Arend Lijphart, Gerhard Lehmbruch et Sir Arthur Lewis qui, dans des études différentes, traitaient pour le premier, des expériences de l'Autriche, de la Suisse et du Liban et pour le second, des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Qu'il s'agisse d'une analyse comparative actualisée, ou d'une invention de la démocratie consociative pour l'économiste Arthur Lewis, il s'agissait de comprendre comment des sociétés profondément divisées pouvaient être organisées de façon à maintenir la démocratie. En 1997, Arend Lijphart choisit de s'interroger à nouveau sur le concept de démocratie consociative, en se basant sur les conclusions des articles consacrés à l'Afrique du Sud, à l'Autriche, à la Belgique, au Liban, au Luxembourg, aux Pays Bas et à la Suisse afin d'en souligner les changements et la continuité. Au Liban, le cœur du dispositif repose sur l'idéologie du compromis symbolisé par le Pacte national de 1943.

Cependant, aucun de ces dispositifs ne garantit la disparition définitive des conflits interethniques, religieux ou culturels. Concrètement, nous prendrons le cas de la Guinée pour en faire une hypothèse d'école et un test majeur : Dans ce pays ouest-africain, « le multipartisme incontrôlé a eu pour conséquence, la pratique du régionalisme et de l'ethnostratégie comme moyen politique »³⁴⁶ : Trois grandes ethnies s'y concurrencent : Il s'agit des Peulhs, des Malinkés et des Soussous. Les Forestiers venant théoriquement en quatrième position. Les huit régions administratives sont : Conakry, Boké, Kindia, Mamou, Labé, Faranah, Kankan et Nzérékoré.

En cas de vote alternatif, l'électeur guinéen devra obligatoirement choisir par ordre de préférence, un candidat dans sa communauté mais également dans les autres communautés, ce qui obligent les partis et coalitions de partis à tenir rigoureusement compte de la mixité sociologique aussi bien dans leurs investitures que dans leurs programmes. L'obligation d'obtenir une majorité absolue donnera à l'élu, une légitimité politique et lui permettra de mettre en œuvre son projet de société et son programme politique soutenus par une grande adhésion populaire.

L'inconvénient majeur est que ce système imposera plusieurs dépouillements. Il pourra exister, un, deux, voire, trois tours de scrutins. Dans l'absolu, l'électeur sera tenu de considérer tous les candidats ; ce qui transformerait l'acte de vote, en séance de réflexion sur le transfert des voix. Dans la pratique, afin de ne pas perdre de temps dans l'urne, les électeurs suivront à la lettre, les indications ou les considérations de la direction de leur parti ou de leur candidat, comme il est de coutume en Australie, en Irlande et dans quelques municipalités des Etats Unis d'Amérique. Imaginons à présent que les quatre grandes communautés que sont les Malinkés, les Peulhs, les Sousous et le Forestiers soient appelées à voter le lieu de la construction du plus grand hôpital de Guinée.

Les Peulhs occupent la Ville A

Les Malinkés : Villa B

Les Soussous : Ville C

Les Forestiers : Ville D.

³⁴⁶ O. Titi Faye, *Guinée : Chronique d'une démocratie annoncée*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.321.

Il y aura donc quatre types de bulletins. La plupart des électeurs choisiront, par ordre de priorité, leur ville afin qu'elle abrite ledit hôpital. Une sorte de « kilomètre ethnique » entrera en ligne de compte dans son mouvement de vote. Toutefois, son choix ne sera valable que s'il vote également pour les autres communautés, par ordre de préférence. Telle est l'essence même du vote alternatif.

Section 2. La réponse par la démocratie consociative

Pour commencer, il faut expliquer que l'approche consociative est essentiellement fondée sur l'abandon du principe majoritaire et en rupture totale d'avec le modèle de *Westminster*³⁴⁷. Elle est classiquement applicable dans les sociétés plurales³⁴⁸, traversées par des clivages communautaires dans lesquelles, les partis politiques, les médias et les associations ont tendance à se regrouper en fonction des affinités segmentaires. Sous ce rapport, il faut rappeler que la théorie consociative a été développée en 1967 par Gerhard Lehmbruch³⁴⁹ et présentée plus tard en compagnie d'Arend Lijphart³⁵⁰ sous la forme d'analyse comparative

³⁴⁷ En opposition au modèle consensuel, le système majoritaire ou modèle de *Westminster* est une approche parlementaire de gouvernement basée sur celui du Royaume-Uni. Il tire son nom du Palais de Westminster, siège du parlement britannique. Ses principales caractéristiques se trouvent dans les pouvoirs réduits et symboliques du chef de l'Etat, tandis que le Premier ministre, chef du parti majoritaire à la chambre basse, détient des pouvoirs réels et étendus. Le leader du principal parti de l'opposition devient automatiquement chef de l'opposition. Il nomme un cabinet fantôme (*shadow cabinet*).

Pour Arend Lijphart, le modèle de *Westminster* n'est en rien meilleur au système consociatif.

Céline Thiriot, Marianne Marty et Emmanuel Nadal, *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2000, p.156.

³⁴⁸ Christophe Jaccoud et Vincent Kaufmann, *Michel Bassand, un sociologue de l'espace et son monde*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010, p.108.

John Sydenham Furnivall est celui qui a inventé la notion de "société plurale". Il entend par là, une entité politique qui est composée de deux ou plusieurs communautés (linguistique ou raciale, religieuse ou tribale). Pour lui, les rapports entre les différents segments sont essentiellement conflictuels et accessoirement incompatibles. La coexistence n'étant possible qu'à une double condition. Ou bien une autorité extérieure régule leur rapport ; ou bien encore les communautés ont une spécificité économique qui les oblige à échanger leurs biens et services par la médiation d'une économie de marché.

³⁴⁹ Gerhard Lehmbruch, *A non-competitive pattern of conflict management in liberal democracies : The case of Switzerland, Austria, Lebanon*, paper presented at the Seventh World Congress of the International Political Science Association, Brussels, 1977.

Passer de la démocratie de concurrence à la démocratie consensuelle, c'est faire en sorte que dans une société plurale, il n'y ait ni vainqueur ni vaincu. Les groupes segmentaires s'obligent à créer un Etat viable dans lequel la concorde nationale, la cohésion sociale et la tolérance mutuelle s'agrègent dans des procédures spécifiques de régulation des conflits politiques.

³⁵⁰ Arend Lehmbruch avance trois caractéristiques essentielles. 1) La grande coalition impliquant une collaboration entre les leaders des segments significatifs de la société plurale ; 2) Le veto mutuel qui est une soupape de sûreté pour les partis minoritaires sans oublier que les décisions sont prises par le vote majoritaire ; 3) La proportionnalité qui tempère la loi de la majorité comme moyen de représentation politique et de répartition des charges administratives.

des systèmes consociatifs de l’Autriche, des Pays-Bas, de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg.

Bien plus tard, cette théorie sera mise en pratique au Liban et au Burundi. Considéré à juste raison comme une société plurale, le pays des Grands lacs renfermait les principaux éléments constitutifs de la théorie consociative aussi bien dans l’Accord d’Arusha et que dans la Constitution du 18 mars 2005. A un moment donné, Bujumbura était même considéré comme « le régime le plus consociatif de tout le continent africain³⁵¹ » ; en ce qu’il s’était servi des mécanismes et stratégies typiquement consocialistes : Car indiscutablement, le partage de pouvoir y a été organisé à travers des quotas ethniques³⁵². En conséquence, la coopération entre les élites segmentaires et les leaders communautaires a facilité la mise en oeuvre de cette ingénierie constitutionnelle avant et après les élections de 2005. Mais à partir de 2015, la machine s’est grippée : Le Président sortant Pierre Nkurunziza, en violation flagrante de l’article 96 de la Constitution³⁵³, s’arroge un troisième mandat des plus controversés. Depuis, le pays s’enfonce dans une crise, la plus grave qu’il ait connu depuis l’Accord d’Arusha. Aujourd’hui, le Burundi revit dans « le malheur démocratique ». Et, tandis que la communauté internationale se montre incapable de renouer le fil du dialogue inter-burundais, l’Union africaine tarde à mettre en place une force militaire d’interposition.

A ce niveau d’analyse, il serait intéressant de fixer les contours de la démocratie de concordance qui n’est rien d’autre que l’application de la théorie consociative (Paragraphe 1) avant de ressortir les apories de ce modèle consensualiste (Paragraphe 2) parce que dans tout système, il existe des failles.

³⁵¹ Selon René Lemarchand, la charte fondamentale du Burundi est de loin la plus consociative de tout le continent africain : “Drafted with the assistance of South African advisers, it comes closer than any other African constitution, past or present, to putting into practice Lijphart’s model of consociationalism”.

René Lemarchand, *Burundi’s Endangered Transition. FAST Country Risk Profile Burundi*, Bern Swisspeace, 2006, p.12

³⁵² Les articles 123, 124, 129, 130, 135, 143, 164, 180, 257, 266, entre autres, de la Constitution burundaise du 18 mars 2005 font expressément mention des quotas ethniques.

³⁵³ L’article 96 dispose que “le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois”.

Paragraphe 1. La démocratie de concordance

S'il faut trouver des réponses aux lancinantes questions ethniques et religieuses en Afrique, il ne serait pas gravissime de prendre exemple au Liban. C'est pourquoi nous avons délibérément opté d'en faire une « fausse ouverture »³⁵⁴ en sachant que cet Etat n'est pas géographiquement situé en Afrique, même si une grande partie de la diaspora libanaise est installée en Afrique francophone notamment en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Mali, en Guinée, au Togo, au Bénin, au Niger, au Burkina Faso, au Gabon, au Cameroun, et au Congo entre autres. Deux raisons majeures nous y ont poussés : La première est d'ordre méthodologique. Comme précisé dans l'introduction générale, au niveau de la méthodologie et de l'échantillonnage, nous avons prévenu qu'il pourrait nous arriver de recruter des instruments et des outils en dehors de la zone Afrique. La seconde est d'ordre conceptuel. L'histoire politique des Etats d'Afrique contemporaine que sont la Guinée, le Togo, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la RCA, le Kenya, le Tchad, le Rwanda et le Burundi, pour ne citer que ceux-là, se joue perpétuellement autour des appareils ethniques, communautaires ou confessionnels, exactement comme au Liban. Or, en matière de régulation du partage du pouvoir politique ou de « fromagisme » d'Etat³⁵⁵, de communautarisme et de jeux de décomposition et de recomposition, si le Liban n'est pas l'exemple le plus juste, tout au moins offre-t-il une technologie politique luxuriante et entretient sur cette problématique, un commerce florissant qui ne peut laisser indifférent des Etats africains à la recherche d'un particularisme et peut-être un modèle endogène dans une démocratie universelle, au sens où l'entend Pierre Rosanvallon³⁵⁶.

Véritable laboratoire de la démocratie consociative, « le pays du Cèdre »³⁵⁷ reste, malgré tout, un terrain d'observation privilégié pour tester l'application de la démocratie de concordance par opposition à la démocratie de concurrence. Ouverte sur une société plurale, la démocratie à la libanaise évolue dans sa singularité, en luttant contre le fossé existant entre

³⁵⁴ Dans le jargon journalistique, « la fausse ouverture », a lieu lorsque la première information d'un journal n'a pas fait auparavant l'objet d'un titre. En l'occurrence, il s'agit d'une surprise réservée au lecteur, au téléspectateur ou à l'auditeur.

³⁵⁵ «Le fromagisme d'Etat» est entré dans le lexique politique libanais après l'accord tacite de 1943 consacrant la répartition du «partage du gâteau au prorata» de l'importance des communautés. Dans un sens de la formule assez poussé, le G¹ Chébab a pu parler de véritables «communautés fromagistes».

³⁵⁶ Pierre Rosanvallon, *op.cit.*

³⁵⁷ Le cèdre est cet arbre majestueux et indestructible qui est l'emblème du Liban. Il orne son drapeau.

les « institutions de consensus » représentées par ses élites politiques et les dynamiques sociales³⁵⁸. Si le Liban est un modèle de ce qu'il faut faire, il est également un contre-modèle de ce qu'il faut éviter, en ce que ses principales communautés religieuses se neutralisent régulièrement dans des troïkas institutionnalisées qui se terminent par des coalitions fragiles et précaires. De manière constante, c'est toute l'histoire de la société de concordance (A) qui se joue constamment autour des appareils communautaires regroupés dans une gouvernance de consensus (B) qui n'est rien d'autre qu'une forme de survivance heureuse de la majorité d'idées au sens d'Edgar Faure³⁵⁹ ou de *power sharing*³⁶⁰ (B).

³⁵⁸ Monique Castaignède, *op.cit.*

³⁵⁹ Rodolphe Oppenheimer-Faure et Luc Corlouër, *Edgar Faure : Secrets d'Etat, secrets de famille*, Paris, Ramsay, 320 p. Edgar Faure est connu pour avoir tenté de donner une dignité conceptuelle à la majorité d'idées. Il a été sénateur, député et président de l'Assemblée nationale. Deux fois président du Conseil des ministres sous la IV^{ème} République, il avait un talent oratoire, un humour décapant et une insoutenable aisance à discourir en public. Faure c'était la passion de la chose publique et il cherchait toujours à rapprocher les points de vue afin de trouver des solutions acceptables pour tous. Il vivait la vie politique comme une somme de problèmes à résoudre de façon rationnelle et tentait vainement de surmonter les clivages entre la gauche et la droite. Il a tout fait pour favoriser l'émergence d'un gouvernement de grande coalition en vain. Homme du juste milieu, pour lui, la première qualité d'un politique était la conviction. A la fin, il a reconnu que son point le plus faible était de ne pas avoir eu de parti politique. L'histoire de la V^{ème} République montre que c'est l'une des clés pour accéder à la magistrature suprême.

³⁶⁰ Arend Lijphart, *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1985. Au Burundi, le pouvoir issu de l'Accord de paix interburundais signé à Arusha puis à Pretoria, était un *power sharing gouvernement*, un régime de régulation du partage du pouvoir politique à partir d'une logique quotataire.

A. La société de concordance

Dans les faits, la société de concordance³⁶¹ repose exclusivement sur la concorde nationale dans les systèmes d'entente inter-gouvernementale. Autrement dit, c'est un pacte de coexistence qui oblige au compromis, tous les acteurs de la classe politique, pouvoir et opposition réunis. En évoquant « l'idéologie du compromis » pour parler comme Monique Castaignède³⁶², il convient de noter qu'elle repose sur l'égalité théorique des communautés, ce qui permet de fixer à l'avance les contours de la société de concordance qui s'inscrit dans une conception de *Flexible droit* au sens de Jean Carbonnier³⁶³. Cette politique d'« accommodements raisonnables »³⁶⁴ se traduit également par une situation dans laquelle être vainqueur ou vaincu n'a pas grande importance.

Afin de favoriser le passage de la coexistence conflictuelle à la concordance nationale, la théorie consociative tente d'inventer des modèles de régulation de partage du pouvoir politique qui maintiennent la logique communautaire dans le découpage administratif : C'est-à-dire aussi bien dans le statut des régions, départements et communes que dans les rapports qui régissent les communautés et les individus.

Adaptée la société de concordance à l'Afrique, continent par excellence de la diversité et de la pluralité des communautés ethniques, religieuses et culturelles est tentant, à condition de ne pas la considérer comme un consensus mou basé sur l'absence de conflits et qui ne donne satisfaction à aucun acteur politique.

³⁶¹ Dans les années 1980 et 1990, la recherche comparative a consacré plusieurs contributions à la société de concordance notamment les contributions de Theodor Hanf, Antoine Messarra et Heinrich Reinstorm. Theodor Hanf., Antoine Messarra et Heinrich R. Reinstrom., (1986). *La société de concordance*. Acte du symposium international organisé par le Goethe Institut sur la « régulation démocratique des conflits dans les sociétés plures », Beyrouth, Publications de l'Université libanaise.

³⁶² Monique Castaignède, *op.cit.*

³⁶³ Jean Carbonnier, *Flexible droit*. (C'est un ensemble de textes qui prônent une sociologie du Droit appliquée sans contrainte majeure), Paris, LGDJ, 1995.

³⁶⁴ Les accommodements raisonnables sont est une expression d'origine québécoise relative à la tentative des sociétés modernes de s'accommoder des exigences des différentes minorités au sein de la société civile. Cette expression promeut l'égalité des chances.

Martin Geoffroy, *La crise des accommodements raisonnables au Québec : De la jurisprudence à l'ingérence*, Université du Québec à Chicoutimi, Moncton, 2008.

Les membres de la société de concordance sont divisés « en catégories ou groupes en fonction de facteurs tels que la langue, la race, l'appartenance ethnique, la communauté de départ ou d'origine, la religion, les institutions spécifiques ou la culture », (M.G. Smith, *l'Etat au pluriel*³⁶⁵). Cette « démocratie de partage du pouvoir » est à la fois « sociative et communalisante », pour reprendre Max Weber dans *Economie et Société*. Ce qui revient à dire que le compromis doit permettre de coordonner des intérêts segmentés dans le cadre d'une communauté politique en formation ou de sauvegarde. C'est donc légitimement que Luc Sindjoun posait au préalable une question fondamentale : La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ?³⁶⁶ Sans être le lieu d'un inventaire exhaustif des réflexions permettant de faire avancer l'analyse des démocraties de concordance tout en insistant sur la prégnance de la démocratie majoritaire, la préoccupation était de présenter quelques traits spécifiques des argumentations susceptibles de s'adapter au modèle consociatif.

Il faut rappeler que légitimation et consolidation des sociétés plurielles ont été analysées en fonction de leur trajectoire de modernité par Jean Leca³⁶⁷, John Stuart Mill³⁶⁸ ou encore Guy Nicolas³⁶⁹, qui les qualifiaient de sociétés à polarisation variable. Quant à René Otayek,³⁷⁰ il a développé une approche comparative à partir de situations africaines. Tandis que Jean Loup Amselle s'est appuyé sur la fluidité des appartenances de ces sociétés anciennes³⁷¹. Ce qui revient à souligner que les compromis entre les différents segments qui permettent la régulation démocratique des sociétés plurielles ne se limitent pas seulement à l'exercice du

³⁶⁵ M.G. Smith, *L'Etat au pluriel*, Paris, Economica, 1985.

³⁶⁶ Luc Sindjoun, Colloque international Commonwealth-Francophonie-Cameroun « *Démocratie et sociétés plurielles* », Yaoundé, 24-26 janvier 2000.

³⁶⁷ Jean Leca, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, Vol.46 n°2, avril 1988.

³⁶⁸ John Stuart Mill, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, 1861, nouvelle traduction de Patrick Savidan.

³⁶⁹ Guy Nicolas, *Stratégies ethniques et construction nationale au Nigeria, Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989.

³⁷⁰ René Otayek est politologue, spécialiste du Monde arabe et de l'Afrique subsaharienne, Directeur de recherche au CNRS et enseignant à Science Po Bordeaux.

³⁷¹ Jean-Loup Amselle, *Logiques métisses. Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, Payot, 1990.

pouvoir politique, mais ils doivent aussi prendre en compte, l'organisation des rapports entre gouvernants et gouvernés ; ce qui nous conduit vers le Burundi contemporain³⁷².

Société plurale, démocratie de concordance, et pays du compromis, le régime de Bujumbura avait choisi de réguler son système politique dans le cadre de l'Accord d'Arusha et de la Constitution du 18 mars 2005. Tout allait plutôt assez bien et les « Barundi » avaient même pu réveiller le génie démocratique qui dormait en eux à travers une gouvernance de consensus. Mais c'était sans compter avec « l'entêtement » du Président Pierre Nkurunziza d'effectuer coûte que coûte un troisième mandat, parce que sans doute un peu comme Jean Baudrillard, il demeure encore convaincu que « le Droit vient après la bataille », oubliant que « rien n'est possible sans les hommes mais rien n'est durable sans les institutions » (Jean Monnet).

B. La gouvernance de consensus

Le concept de majorité d'idées a été lancé en France par Edgar Faure, ancien président du conseil, ancien parlementaire et plusieurs fois ministre sous les IV^{ème} et V^{ème} Républiques. A cette époque, dans le régime d'assemblée, la durée de vie des gouvernements variait entre six et douze mois. Pour mettre fin à cette instabilité institutionnelle, Edgar Faure avait théorisé la majorité d'idées entre les partis politiques. Cette vision ressemblait à quelques nuances près au *power sharing government* qu'avait connu, il n'y a guère longtemps le Burundi.

Cela dit, pour parler directement du Burundi, si un observateur par trop pressé s'intéressait à la tragédie qui le secoue, « jamais il ne saurait qu'il est en présence d'une société qui a vécu, en son temps, dans une harmonie sociale. Jamais il ne s'imaginerait que les « ethnies » hutu et tutsi, qu'il voit s'affronter sous ses yeux avec une violence féroce ont été une pure construction de l'Administration coloniale, à travers une lecture idéologique erronée et une mauvaise gouvernance politico-administrative postcoloniale. En vérité, le conflit dont le Burundi tente de sortir, plonge ses racines dans la manipulation des composantes sociales par les pouvoirs coloniaux et postcoloniaux »³⁷³.

³⁷² Augustin Nsanze, *Le Burundi contemporain. L'Etat-Nation en question (1956-2002)*, préfacé par René Lemarchand, Paris, L'Harmattan, 2003.

³⁷³ Pierre Buyoya, *Les négociations interburundaises. La longue marche vers la paix*, Paris, L'Harmattan, 2011, p.23

Pour rappel, les premières élections démocratiques organisées eurent lieu en 1993 et furent remportées par Melchior Ndadaye, candidat du Front pour la démocratie du Burundi (Frodebu), Hutu. Naturellement, les Tutsi vécurent mal cette victoire. C'est ainsi qu'en octobre 1993, le régime fut renversé par d'un coup d'État militaire au cours duquel Melchior Ndadaye et des responsables du Frodebu trouvèrent la mort. Des Tutsi, à leur tour, furent tués par des Hutu, ouvrant ainsi la page sanginaire et féroce d'un massacre insupportable. En début janvier 1994, interviendra un accord sous l'arbitrage de l'ONU qui aboutira à un partage du pouvoir entre Hutu et Tutsi. Cyprien Ntaryamira, Hutu, deviendra chef de l'Etat et Anatole Kanyenkiko, Tutsi, se verra désigné Premier ministre. Mais la mort de Cyprien Ntaryamira dans l'attentat du 6 avril 1994 à Kigali grippera le processus de paix. Cinq mois plus tard, le Hutu Sylvestre Ntubunganya sera désigné Président de la République. Ce qui ne mettra pas fin aux massacres ethniques. Les Tutsi reviendront au pouvoir lors de deux coups d'État, de février 1995 et de juillet 1996 ; c'est à la suite du massacre visant les Tutsi que Pierre Buyoya deviendra Président. Deux ans plus tard, s'ouvriront de nouveaux pourparlers de paix sous l'égide des Présidents tanzanien et sud-africain, Julius Nyerere et plus tard, Nelson Mandela.

Le 28 août 2000, un accord sera signé sous l'égide de l'Afrique du Sud qui enverra 700 militaires pour veiller à sa mise en oeuvre et s'assurer de la sécurité des membres de l'opposition de retour d'exil. Le tournant d'Arusha consacrera une alternance « ethnique » du pouvoir : La présidence et la vice-présidence changeront chaque année et demie, alternativement entre Tutsi et Hutu pendant 36 mois. Le 10 janvier 2001 sera installée une assemblée nationale de transition. L'accord d'Arusha entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2001. En attendant des élections législatives et municipales en 2003 et présidentielle l'année suivante, il instaurera une période de transition de trois ans avec une alternance dans le couple exécutif.

L'Accord de paix d'Arusha représentait, indubitablement, une pratique heureuse de la théorie consociative en Afrique. Signé au soir du 28 août 2000, sous le regard approbateur du médiateur Nelson Mandela et de plusieurs chefs d'Etat ; il comprend cinq protocoles qui concourent directement à la régulation du partage du pouvoir politico-institutionnel entre les communautés ethniques du Burundi : 1) le Protocole sur la nature du conflit ; 2) le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ; 3) le Protocole sur la paix et la sécurité pour tous

; 4) le Protocole sur la reconstruction et le développement 5) le Protocole sur les garanties pour l'application de cet accord.

Après avoir analysé ces différents protocoles, notamment celui qui porte sur la nature et les causes historiques du conflit interburundais, les parties aux négociations ont reconnu sans ambages qu'il s'agit d'un « conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes ayant culminé dans la perpétration d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, entre les communautés ethniques Hutu et Tutsi ». Ce constat a amené l'Accord à prévoir des mécanismes de règlement et de redressement de cette situation avec la mise en place d'une commission internationale d'enquête judiciaire sur les atrocités commises depuis l'indépendance et la création d'une commission Vérité et Réconciliation liée aux crimes politiques³⁷⁴. L'Accord prévoyait un gouvernement de transition d'union nationale composé de 24 à 26 membres proposés par les formations politiques et choisis par le chef de l'Etat, après consultation du vice-Président de la République obligatoirement issu d'une famille politique et ethnique différente de celle du chef de l'Etat. C'est ainsi donc que le Burundi a mis fin à une transition politique par la voie négociée, en se servant des mécanismes et stratégies typiquement consociatifs, puisqu'un « partage de pouvoir est organisé à travers des quotas ethniques et autres équilibres contenus dans l'Accord d'Arusha et la Constitution. La coopération entre élites segmentaires a permis la mise en oeuvre de cette ingénierie constitutionnelle avant et après les élections de 2005. Le contexte politique et institutionnel reflétait la pluralité de la société »³⁷⁵.

En vérité, il existe « de ces moments où l'Histoire hésite entre le cauchemar et le génie »,³⁷⁶ c'est pourquoi le peuple burundais aurait dû, sinon pu, continuer dans la préservation de ce que Louis Michel appelle « l'esprit d'Arusha »³⁷⁷. Quatre ans après la signature de l'Accord d'Arusha, les forces politiques participant au gouvernement de Transition devaient terminer les discussions sur la question du partage du pouvoir post-transition. Réunis à Pretoria, les partenaires politiques parviennent à la signature de l'Accord de Pretoria du 6 août 2004 sur le partage du pouvoir au Burundi.

³⁷⁴ Pierre Buyoya, *Les négociations interburundaises*, op.cit., p.190.

³⁷⁵ Stef Vandeginste, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi » in F. Reyntjens, S. Maryse (eds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006, p.204.

³⁷⁶ Préface de Louis Michel, *Les négociations interburundaises*, op.cit., p. 7

³⁷⁷ *Idem.*, p.8.

Complétant l'Accord d'Arusha pour la paix, les principes constitutionnels et légaux retenus par les discussions de Pretoria étaient basés sur la gouvernance démocratique, la mise en place d'un système électoral inclusif et représentatif pour les élections de 2005, le respect des équilibres politiques et ethniques dans la mise en place des institutions démocratiques post-transition. Les processus de négociations interburundaises étaient périlleux et paraissaient interminables. Après deux ans de discussions inclusives, les Burundais arrivaient à des compromis qui passaient nécessairement par le partage du pouvoir et la protection des minorités, la paix et la sécurité.

Jusqu'en 2010, la majorité des Burundais des deux camps, Hutu et Tutsi, se montraient plus ou moins rassurés des retombées pacificatrices et se partageaient le pouvoir politique : Ainsi donc au niveau de l'Exécutif, le Président de la République était élu au suffrage universel indirect par le Parlement réuni en congrès³⁷⁸. Les deux vice-Présidents nommés par le chef de l'Etat devaient être obligatoirement issus des groupes politico-communautaires différents parmi les élus du peuple³⁷⁹ (article 124). Leur choix était entériné, en dernière instance, par l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans la même logique communautaire, la composition du gouvernement obéissait scrupuleusement à une clé de répartition ethnique³⁸⁰. Au niveau du Législatif, l'Assemblée nationale³⁸¹ et le Sénat suivaient la même règle de quotas

³⁷⁸ Article 302 : "A titre exceptionnel, le premier Président de la République post-transition est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Si cette majorité n'est pas obtenue aux deux premiers tours, il est procédé immédiatement à d'autres tours jusqu'à ce qu'un candidat obtienne le suffrage égal aux deux tiers des membres du Parlement".

³⁷⁹ "Les vice-Présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est tenu compte, dans leur nomination du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs".

³⁸⁰ Article 129 : "Le gouvernement est ouvert à toutes les composantes ethniques. Il comprend au plus 60% de ministres et vice-ministres Hutu et au plus 40% de ministres et vice-ministres Tutsi. Il est assuré un minimum de 30% de femmes. Les membres proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de ministres au moins égale à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale.

Lorsque le Président révoque un ministre, il est procédé à son remplacement après consultation de son parti politique de provenance".

³⁸¹ Article 164 : "L'Assemblée nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60% de Hutu et de 40% de Tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral".

ethniques³⁸². Au niveau local, les administrateurs communaux étaient élus sur la base d'une représentation de 67% de Hutu et de 33 % de Tutsi, en tenant compte de la diversité ethnique réelle de chaque commune. Enfin, les structures de défense et de sécurité étaient constituées, conformément aux équilibres de 50% de hutu et de 50% de tutsi.

Dans le secret de sa conscience, Pierre Buyoya acteur politique de premier plan, délibérait. La question légitime et prémonitoire qu'il posait, était la suivante : « Pour combien de temps encore l'Accord d'Arusha continuera de régir le fonctionnement des institutions au Burundi ? Le contenu d'Arusha va-t-il survivre à l'épreuve du temps ? Demain, les politiciens ne seront-ils pas tentés, pour des raisons politiques ou politiciennes, de manipuler pour sortir de ce compromis historique ? »³⁸³

Malheureusement, les faits historiques sont en train de donner raison à l'ancien chef d'Etat burundais. En parlant d' « entêtement », il faut observer que celui de Pierre Nkurunziza hypothèque gravement la démocratie consociative burundaise qui aurait pu devenir un modèle démocratique alternatif pour d'autres Etats africains.

Paragraphe 2. Les impasses de la démocratie consociative

Pour commencer, il faut savoir que tout appareil consociatif est fabriqué sur la base de franche coopération et de sincère collaboration entre élites segmentaires au triple niveau exécutif, législatif et communal. Sans cette attitude coopérative, le train du partage du pouvoir entrera difficilement en gare. Sans ce comportement coopératif entre les leaders des différents segments, la mise en place, le maintien et le renforcement d'une régulation du pouvoir consociatif sont pratiquement impossibles.

Face aux concurrences partisans, partielles et parcellaires, il y a généralement des veillités hégémoniques des acteurs dominants. Or la démocratie de consensus n'est pas une démocratie de concurrence. Sa base principale est simultanément la recherche de l'égalité théorique entre minorités, le renforcement de l'unité nationale, la cohésion sociale et la concorde civile.

³⁸² Article 190 : “Le Sénat est composé de deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres de conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ; trois personnes issues de l'ethnie Twa ; les anciens chefs d'Etat. Il est assuré un minimum de 30% de femmes. La loi électorale en détermine les modalités pratiques, avec cooptation le cas échéant”.

³⁸³ Pierre Buyoya, *Les négociations inter burundaises*, op.cit., p.233.

Sous ce rapport, essayer d'analyser les contraintes historiques et politiques dans le fonctionnement de la démocratie de concordance ³⁸⁴ tout en évoquant les limites et les impasses de la théorie consociative, nous ramène au cas d'école du Burundi³⁸⁵ et plus loin de nous, du Liban : Deux niches de la démocratie consociative, en ce qu'elles rencontrent de multiples handicaps sur divers plans³⁸⁶. Comprendre la démocratie dans les sociétés plurielles exige une vigilance épistémologique et une bonne observation de « la sociologie du milieu » ; ce qui nous inscrit dans une perspective wébérienne.

Après avoir évoqué l'idéologie de la concordance dans ses grandes lignes, il conviendrait d'appréhender la fragilité et la précarité des coalitions communautaires et/ou segmentaires d'un côté (A) et de l'autre, les apories du consociationalisme (B).

³⁸⁴ Georges Corm, « Contraintes historiques, régionales et internationales dans le fonctionnement de la démocratie au Liban », L'Harmattan, *Confluences Méditerranée*, n°54, 2005.

³⁸⁵ Severin Andzoka Atsimou, *ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique. Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 2016, 600 pages.

³⁸⁶ Charles Rizk, *Le régime politique libanais*, LGDJ, 1971.

A. La fragilité des coalitions

La théorie consociative n'est évidemment pas à l'abri des critiques et observations sérieuses. Nous allons en choisir deux, pertinentes, dans l'exemple-type du Burundi. Dans son ouvrage précité, Lijphart lui-même pointe du doigt, « les facteurs déconsolidants » de la démocratie consociative : *Primo*, la gouvernance par consensus, pour ne pas dire majorité d'idées, rend moins efficace et plus lente, la prise de décision. Ce qui peut déboucher généralement sur un immobilisme inquiétant et une instabilité latente. *Deuxio*, le modèle consociatif a été critiqué parce que dans la réalité africaine, il a donné lieu à des échecs plus qu'à des réussites. Au début, il semblait un bon modèle ; une décennie après les Accords d'Arusha et de Pretoria, le Burundi de Pierre Nkurunziza hésitait entre génie démocratique et cauchemar ethnique. Au premier semestre 2016, il a eu le choix tragique et dramatique entre voie de chaos et voie du pire. La leçon est qu'en vérité, « les dirigeants politiques peuvent bien faire semblant d'accepter un arrangement consociatif et souscrire formellement à une Constitution. En réalité, dans un contexte de méfiances et de craintes mutuelles entre 'ennemis de longue date', ils le font pour des raisons stratégiques et avec comme objectif ultime, un contrôle au lieu d'un partage de pouvoir »³⁸⁷.

Pourtant dans le concept consociatif de grande coalition et dans un modèle de gouvernement tel que préconisé par la Constitution burundaise³⁸⁸, il était prévu une participation de plusieurs partis politiques représentés par des ministres appartenant respectivement à chacun d'entre eux. « Cela veut nécessairement dire que, au moment de leur nomination et pendant leur fonctionnement, les ministres doivent recevoir l'appui de leurs partis respectifs qui, autrement, ne seraient plus membres de cette coalition. Ce principe est consigné dans la Constitution³⁸⁹. Il est arrivé que des ministres du Frodebu ou de l'Uprona refusent de démissionner. Conséquence immédiate : Ils ont été exclus de leur parti. Il va s'en dire que nous sommes dans une situation de fragilité gouvernementale ». L'instabilité des institutions étant ainsi liée à celle des formations politiques représentées au gouvernement.

³⁸⁷ Stef Vandeginste, *op.cit.*, p.74.

³⁸⁸ Article 129 : «Le gouvernement est ouvert à toutes les composantes ethniques. Il comprend au plus 60% de ministres et de vice-ministres hutu et au plus 40% de ministres et de Vice-ministres tutsi. Il est assuré d'un minimum de 30% de femmes».

³⁸⁹ Article 173 paragraphe 2 : «Un parti politique disposant de membre de gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition».

Le non-respect de l'Accord d'Arusha et la modification de la Constitution étaient porteurs de risques majeurs sur la stabilité institutionnelle. « Cette Constitution était le fruit 'monstrueux' (car elle était effectivement compliquée et non exempte de lacunes matérielles et parfois difficile à mettre en oeuvre) d'un long processus de négociations, mais elle était 'le monstre qu'il fallait' pour pouvoir aboutir à la paix, au partage du pouvoir et à la fin de la transition tant saluée par les observateurs internationaux³⁹⁰. Remettre en question les équilibres convenus risquait de mettre en péril cet acquis. La Constitution burundaise elle-même réduisait fortement les possibilités d'une éventuelle voie de sortie du modèle consociatif³⁹¹ » : Un verrouillage constitutionnel qui ressemblait à un blindage anti-révision. Pour avoir « violé » respectivement l'esprit d'Arusha et la lettre de la Constitution burundaise, Pierre Nkurunziza et son régime ont installé les Burundi au bord du gouffre. Unanimement désavoué par la communauté internationale, il s'entête pourtant à refuser toute perspective de dialogue avec ses opposants en exil, traités indistinctement de « terroristes » et de « putschistes »³⁹². Alors que plusieurs de ses proches font l'objet de sanctions individuelles et que la coopération entre Bujumbura et l'Union européenne s'avère difficile, Nkurunziza fait face à la menace de déploiement d'une force de protection et de prévention de 5.000 hommes, sous mandat de l'Union africaine. Le bilan est déjà lourd : Environ 400 morts et plus de 200.000 personnes exilées au Rwanda³⁹³. Accentuera-t-il la répression dans les quartiers réputés contestataires de Bujumbura, en espérant museler définitivement toute l'opposition ? Sera-t-il contraint à la négociation, voire à la démission, pour éviter au pays de basculer dans le chaos ? Peut-il être renversé par les mouvements armés issus des forces de sécurité qui ont déjà mené plusieurs opérations commandos en pleine capitale ? Pierre Nkurunziza aura, semble-t-il, du mal à conserver son fauteuil³⁹⁴. En dépit de cette prévision dramatique et chaotique nous avons envie de dire comme Pierre Buyoya, « Burundi : Mission possible ».³⁹⁵

³⁹⁰ En novembre 2005, une mission du Conseil de Sécurité des Nations Unies remerciait le peuple et le gouvernement burundais pour la réussite du processus électoral et le transfert pacifique du pouvoir à un gouvernement élu. La mission a encouragé toutes les parties prenantes à continuer à oeuvrer ensemble dans un esprit de dialogue et de consensus dans le respect du principe de partage du pouvoir inscrit dans la Constitution.

³⁹¹ Article 300 : « Le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adopté à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée nationale et des deux tiers des membres du Sénat.

³⁹² <http://www.jeuneafrique.com/mag/287913/politique/burundi-quest-tenir-nkurunziza/>

³⁹³ Le rapport du Haut Commissariat de l'Onu pour les droits de l'homme, janvier 2016.

³⁹⁴ <http://www.jeuneafrique.com/mag/289471/politique/burundi-pierre-nkurunziza-sursis/>

³⁹⁵ Pierre Buyoya, *Mission possible : Construire une paix durable au Burundi*, Paris, L'Harmattan, 1998.

B. Les apories du consensualisme

Au Burundi comme au Liban, du fait du système des quotas communautaires dans la répartition des postes ministériels et des sièges parlementaires, ce sont les communautés, plus que les individus, qui sont représentées. C'est pourquoi de nombreux observateurs parlent de « modèle historiquement caractérisé par diverses apories qui n'en font pas une démocratie souveraine et pleinement représentative de la population ». C'est dans ce sens que Georges Corm, retraçait les contraintes historiques, confessionnelles et politiques dans le « Liban Contemporain³⁹⁶ ». La logique du système entraîne donc le candidat à vouloir prouver qu'il est un bon représentant de sa communauté ; il n'est plus amené à se soucier d'être le représentant de la Nation tout entière, mais cherche plutôt à se conformer aux canons rigides de l'identité de sa communauté, tels que définis politiquement par le rôle qu'est censée jouer sa communauté dans le cadre de l'existence du Liban comme Etat-tampon³⁹⁷ : Communauté liée aux puissances occidentales pour les différentes églises chrétiennes, ou liée à des puissances régionales, arabes ou musulmanes telles que l'Iran, pour les différents islams³⁹⁸.

Historiquement, le confessionnalisme d'Etat au Liban repartit les fonctions gouvernementales, administratives et militaires sur la base égalitaire entre les deux grandes familles de croyance que sont les chrétiens et les musulmans. L'objectif de la gouvernance de consensus étant de « libaniser les musulmans et d'arabiser les chrétiens »³⁹⁹.

Ainsi donc, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, forcément un chrétien maronite⁴⁰⁰. Le commandant en chef des armées est également maronite. Le Premier ministre, chef du gouvernement est musulman sunnite et le vice-Président du conseil des

³⁹⁶ Georges Corm, « Contraintes historiques, régionales et internationales dans le fonctionnement de la démocratie au Liban », L'Harmattan, *Confluences Méditerranée*, n°54, 2005.

³⁹⁷ Georges Corm « Sortir du statut d'Etat tampon », Tribune Libre *Le Monde*, édition Proche-Orient du 18 mars 2005.

³⁹⁸ Georges Corm, *op.cit.*, p.57.

³⁹⁹ Monique Castaignède, *op.cit.*, p.53.

C'est un acte non-écrit que l'on retrouve dans l'accord conclu en 1943 entre le Président maronite Béchara El-Khoury et le Premier ministre Riad El-Solh. Ce pacte national est de portée considérable car il scelle une stratégie de renoncement réciproque pour une gouvernance de consensus portant sur l'autorégulation permanente du pouvoir à partir du modèle consociatif.

⁴⁰⁰ Elizabeth Picard, « Les dynamiques politiques des Chrétiens au Liban. Changement de statut et crise de leadership », *Maghreb-Machrek*, n°153, juillet - septembre 1996, p.3-21.

ministres est un grec orthodoxe. Le Président de la chambre des députés est, quant à lui, musulman chiite. Si l'idée de la représentation est bonne, cela ne facilite pas les prises de décision et la construction d'un Etat fort. D'où les difficultés dans un pays où l'estime de soi, *le self esteem*, selon le mot de Heribert Adam, est fort élevé.

Pour Michel Aoun, en divisant le pouvoir exécutif entre le chef de l'Etat et le Conseil des ministres, on aggrave la situation confuse qui prévalait jusque-là. « Le Président de la République a eu, en effet, le rôle impossible, en vertu du Pacte national, d'être à la fois le garant des institutions et donc de toute la collectivité nationale, mais aussi le représentant de la communauté chrétienne et, plus particulièrement, à l'intérieur de celle-ci des maronites. C'est là un rôle inconfortable, sinon impossible à tenir. Si le Président reste neutre et au-dessus de la mêlée communautaire, il donnera le sentiment de trahir les siens et de ne pas avoir à cœur de soutenir les intérêts de la communauté qu'il est censé représenter. Si, au contraire, il se préoccupe d'elle, cherche à refléter ses sentiments politiques communautaires par rapport aux questions locales ou régionales et internationales, s'il veut promouvoir la communauté dans l'ordre politique et dans les grandes administrations publiques, il s'oppose aux autres communautés et déstabilise le jeu des institutions. Ceux des Présidents qui sont restés au-dessus de la mêlée n'ont pas eu bonne presse dans la communauté chrétienne, surtout lorsque leur politique régionale ne reflétait pas la préférence idéologique de leur communauté d'appartenance. En revanche, ceux qui ont pratiqué un engagement massif dans la sensibilité politique de leur communauté ont été plus populaires, mais ils ont également déstabilisé le pays. En tout état de cause, le fait que la Présidence soit réservée à une communauté contribue à affaiblir celle-ci, car sitôt élu, le chef de l'Etat devient l'objet de vives critiques dans sa propre communauté de la part de tous ceux qui se considéraient plus aptes à la fonction et qui comptent bien être l'heureux élu de la prochaine élection ». En permanence, au Liban, la Présidence de la République est affaiblie, ce qui contribue à décrédibiliser l'Etat.

« Ce n'est point un hasard si l'élection présidentielle donne lieu à des marchandages régionaux et internationaux, faisant de cette élection au sein du parlement une simple question formelle. Les députés ratifient un choix fait en dehors d'eux dans les coulisses des ambassades étrangères et des Etats arabes voisins »⁴⁰¹.

⁴⁰¹ Michel Aoun, *Une certaine vision du Liban*, Entretiens avec Frédéric Domont, Paris, Fayard, 2007.

L'on peut évidemment penser au système de présidence tournante ou collective ; mais les expériences sont rares et peu concluantes, sauf pour la Suisse dont la démocratie cantonale est difficilement imitable, en particulier en Afrique où l'esprit civique est encore quasiment absent de la culture politique.

Le dernier point fondamental qu'il faut examiner ici est le rôle des communautés. Le Liban est historiquement installé dans une société de concordance⁴⁰² qui comme on l'a vu, n'est rien d'autre qu'un ensemble de sociétés plurielles. Il est évident que les coalitions et alliances sont volatiles et éphémères. En vérité, la dynamique des pôles d'influence communautaire conditionne la stratégie de chaque communauté. Par conséquent, il faut trouver « des habits neufs au communautarisme libanais »⁴⁰³ afin qu'il ne reste pas un jeu permanent de « décomposition et de recomposition »⁴⁰⁴.

Que l'on soit au Liban ou au Burundi ou même ailleurs, la problématique est invariablement la suivante : La démocratie peut-elle s'accorder avec l'insertion des communautés, non seulement comme base de l'ordre public, mais également comme centre de la vie politique ? La réponse est affirmative, et c'est pourquoi, il faut impérativement une refondation de l'Accord d'Arusha assorti d'une nouvelle régulation du partage du pouvoir politique.

⁴⁰²Theodor Hanf, Antoine Messarra, Hinrich Reinstrom (dir), « La société de concordance » (Acte du symposium international organisé par le Goethe Institute sur la « régulation démocratique des conflits dans les sociétés plurielles »), Beyrouth, *Publications de l'Université libanaise*, 1986.

⁴⁰³ Elizabeth Picard, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures et Conflits*, n°15-16, 1994, p.49-70.

⁴⁰⁴ Joseph Bahout, « Liban 2005 : Décomposition et recomposition », *Critique initiale*, n°31, avril-juin 2006, p.40-52.

CHAPITRE II. LE MANDAT PRÉSIDENTIEL

Parler de crise de la démocratie électorale en Afrique pourrait être assimilée à un bien grand mot. C'est pourquoi, il faut préciser qu'il s'agit, à notre entendement, de crise d'adolescence ou de croissance. En réalité comme le souligne Biléou Sakpane-Gbati dans « la démocratie à l'Africaine »⁴⁰⁵, avec ses nombreux accords et multiples traités internationaux, continentaux et régionaux, l'Afrique offre un cadre macro-politique acceptable et favorable à la consolidation démocratique, en dépit de quelques sérieux paradoxes. Le reste est une question de volonté des dirigeants africains qui traduisent dans les faits, la plateforme juridique adoptée. En illustration, nous pouvons citer la charte africaine de la démocratie et des élections⁴⁰⁶. A elle toute seule, elle est la manifestation de la volonté des États africains d'ériger la démocratie en modèle de développement en s'engageant pour sa promotion et celle de l'Etat de droit. Ajoutons-y le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance⁴⁰⁷ qui interdit la modification des Constitutions, six mois avant les élections. Sans oublier la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000⁴⁰⁸.

Ce corpus juridique traduit le fait qu'un effort substantiel est fourni, à tout le moins, dans un cadre théorique, pour trouver « un bon moule à la taille des aspirations pressantes et manifestées des peuples africains qui ont soif de démocratie »⁴⁰⁹. Toutefois les violentes manifestations et graves crises au Sénégal en 2011, au Burkina Faso en 2014, au Togo, en RDC, en Guinée et au Burundi en 2015 inclinent à penser que la théorie constitutionnelle est loin de la pratique institutionnelle, ce qui débouche généralement sur des crises multiformes liées au mandat présidentiel, aux tripatouillages et artifices constitutionnels (Section 1). En conséquence, les populations se détournent de plus en plus du champ électoral, entraînant une

⁴⁰⁵ Biléou Sakpane-Gbati, « La démocratie à l'africaine », *Éthique publique* [En ligne], vol. 13, n° 2 | 2011.

⁴⁰⁶ L'article 23 al.5 de la *Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance* a sanctionné comme « changement anti-constitutionnel de gouvernement, tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique ».

⁴⁰⁷ L'article 1 lettre du Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne gouvernance adopté le 21 décembre 2001 dispose que « tout changement anti-constitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ».

⁴⁰⁸ La Déclaration de Bamako a été adoptée le 3 novembre 2000 par les ministres et chefs de délégations des Etats et gouvernements des pays ayant le Français en partage lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

⁴⁰⁹ Biléou Sakpane-Gbati, *op.cit.*

abstention et une désaffection grandissante dont la solution la plus simple pourrait être le vote obligatoire qui n'est pas encore en vigueur sur le continent africain (Section 2).

Section 1. Le mandat présidentiel

La limitation du nombre de mandats présidentiels serait-elle devenue l'une des pierres angulaires du néo-constitutionnalisme⁴¹⁰ africain ? Telle est l'interrogation légitime qui traverse l'étude d'Augustin Loada intitulée : « la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone »⁴¹¹. Il répond à sa propre question en ces termes : « On pourrait le croire, à en juger par le nombre de nouvelles Constitutions qui ont consacré selon des modalités diverses, le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels, dans la perspective de la limitation du pouvoir dont l'exercice a trop souvent conduit à des dérives. Ce choix effectué par des constituants africains qui ont certainement tiré les leçons de plusieurs décennies de présidentialismes négro-africains suscite de vives controverses quant à son bien-fondé».

En Afrique, les Constitutions successives avaient pour agenda caché ou réel de conforter le pouvoir du chef de l'Exécutif, plutôt que de le limiter. Rarement le constituant consacrait une clause limitant le nombre de mandats présidentiels. Ce n'est qu'après la décennie 1990 qu'elle devient la règle. En 2015, l'heure est à la stabilisation et à la limitation du mandat présidentiel dont la tendance mondiale est de cinq ans renouvelable une fois. Mieux, les chartes les plus hardies vont jusqu'à évoquer pour les uns « la clause d'intangibilité absolue » et pour les autres « la clause d'éternité »⁴¹². Un avis qui ne sera pas forcément celui de Monstequieu

⁴¹⁰ Pierre Brunet, "Remarques critiques sur le constitutionnalisme contemporain", Etudes en l'honneur du Professeur Michel Bazex, in *Droit et Economie, interférences et interactions*, Paris, Litec, 2009, pp. 51-64. Les chefs de file du néo-constitutionnalisme sont Robert Alexy, Ronald Dworkin, Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas et Gustavo Zagrebelsky. C'est une famille de pensée, très critique envers le positivisme, qui insiste fortement sur le rôle déterminant joué par la Constitution dans les systèmes juridiques modernes. Elle a l'ambition de renouveler complètement la compréhension du phénomène juridique.

⁴¹¹ Augustin Loada, *op.cit.*

⁴¹² Dans le Droit constitutionnel allemand, le principe affirmé dans l'article 79 aliéna 3 qui interdit toute modification de la loi fondamentale relativement au principe de l'organisation fédérale et à la participation des Länder à la législation est assimilé à une clause d'éternité d'une part et d'autre part, l'article 20 aussi. Il prévoit le droit à la résistance en cas de remise en cause de l'ordre établi : « La structure du système politique, la nature sociale et démocratique de l'Etat, le droit de résistance contre ceux qui tenteraient de renverser cet ordre ».

selon qui « les lois sont relatives non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Aucune génération n'a le droit d'assujétir à ses lois, les générations futures ». Mais jusque-là, l'instabilité du mandat présidentiel porte aussi bien sur la durée que sur le nombre de mandats présidentiels d'une part (Paragraphe 1) et d'autre part sur le machiavélisme constitutionnel (Paragraphe 2). Ce qui continue d'installer des pays d'Afrique francophone dans des crises politiques pré et post-électorales.

Paragraphe 1. L'instabilité du mandat présidentiel

La problématique de la limitation du nombre de mandats présidentiels n'est ni une spécificité africaine ni une tendance internationale. Son principe est soutenu par celui de la rotation et du remplacement. Aux Etats-Unis, la limitation ou l'illimitation des mandats présidentiels a fait l'objet de vives controverses avant de connaître une stabilisation définitive. La non-limitation était constante tout au long du XIX^{ème} siècle. Mais la décision de Georges Washington de ne pas briguer un troisième mandat consécutif a créé un sérieux revirement de la coutume présidentielle. Son exemple sera suivi par Jefferson, Madison, puis Monroe. Ainsi s'est établie une pratique non-écrite selon laquelle un Président ne pouvait exercer plus de deux mandats présidentiels consécutifs. Toutefois, plusieurs d'entre eux tenteront de la briser. Ainsi en 1884, Ulysse Grant sollicitera sans succès l'investiture de son parti pour briguer un troisième mandat. De son côté, Theodore Roosevelt cherchera un troisième mandat, sans succès en 1912. C'est finalement Franklin D. Roosevelt qui réussit en 1940, à la faveur de la troisième guerre mondiale, à briser la coutume en se faisant élire pour un troisième puis un quatrième mandat en 1944 qu'il n'a pu achever pour cause de décès. Pour mettre fin à cette pratique, le constituant américain adopte en 1951, le 22^{ème} amendement de la Constitution des Etats-Unis, sous Harry Truman, qui limite le nombre de mandats à deux et la durée du mandat à quatre ans. En France sous la V^{ème} République le septennat était illimité. Mais seul François Mitterrand a pu boucler deux mandats successifs. Il a fallu attendre Jacques Chirac, qui après son septennat⁴¹³ mettra le quinquennat⁴¹⁴ en pratique.

⁴¹³ Le 7 mai 1995, les Français disent oui à Jacques Chirac qui recueille au second tour 52,64% des voix face à Lionel Jospin 47,36%. Il s'est fait élire sur le thème de « la fracture sociale ». Ce sera le dernier septennat en France. En effet, Charles de Gaulle l'initiateur du septennat n'a pu boucler son second mandat. Président en 1959, élu en 1965, il démissionnera en 1969. Soit trois ans avant la fin de son mandat. Georges Pompidou élu au cours de la même année y restera jusqu'en 1974. Il ne finira pas son mandat pour cause de décès.

En Afrique francophone, les Constitutions successives confortaient le pouvoir exécutif au lieu de le limiter dans le temps et l'espace⁴¹⁵. Ce n'est qu'au début des années 1990 que la limitation du nombre de mandats présidentiels devient la règle en Afrique francophone : Un mandat présidentiel renouvelable une seule fois dont la durée varie d'un Etat à un autre. La tendance africaine semble tenir dans le quinquennat. Toutefois, le septennat garde des beaux jours devant lui, sans oublier les mandats de quatre ans comme c'est le cas au Ghana et au Nigeria.

A. La durée du mandat présidentiel

En marquant une rupture profonde d'avec le passé, les nouvelles chartes africaines se sont érigées contre la pratique des mandats illimités. Aujourd'hui, le bail présidentiel en Afrique est d'une durée circonscrite dans un délai consigné dans la Constitution. En effet, la plupart des Constitutions ont initialement opté pour un mandat de cinq ans (quinquennat). C'est le cas au Bénin (article 42) au Congo-Brazaville (article 68) en Guinée (article 24) à Madagascar (article 45) au Mali (article 30) en Côte d'Ivoire (article 9) du Tchad (article 61) au Niger (article 38) au Togo (article 59) et en RDC (article 220).

A côté du quinquennat, le septennat tient également la barre, en terme de choix du peuple. C'est le cas par exemple au Rwanda, au Gabon et au Cameroun. Dans cet ordre d'idées, Ismaïla Madior Fall fixe les repères du mandat présidentiel en Afrique et rappelle fort justement que dans un premier temps, certains systèmes constitutionnels ont préféré un mandat plus long de sept ans. Il fut en vigueur au Sénégal pendant la réforme constitutionnelle du 6 octobre 1991 au 22 janvier 2001 (article 22). Après une brève parenthèse, il a encore fait son apparition.

Valéry Giscard d'Estaing lui succédera pour un septennat unique de 1974 à 1981. Seul François Mitterrand (1981-1995) fera un double septennat dans l'histoire de la V^{ème} République française où le mandat n'était pas limité.

⁴¹⁴ Jacques Chirac est élu le 5 mai 2002 avec 82,21% face à Jean-Marie Le Pen 17,79% au second tour. Il inaugurera le quinquennat dans la V^{ème} République.

⁴¹⁵ Dans l'Etat moderne, il semble aller de soi que le mandat des titulaires de charges publiques, notamment du Président de la République soit d'une durée déterminée. Bien qu'y étant un principe, cette évidence ne fut cependant pas toujours de rigueur dans les régimes africains antérieurs à la nouvelle vague de démocratisation. Mis à part les cas où la dévolution et l'exercice du pouvoir suprême étaient régis par une situation de fait, certains Etats ont instauré des mandats présidentiels à durée indéterminée ou à vie. Le cas le plus célèbre fut celui de la République Centrafricaine où Jean Bedel Bokassa se proclama président à vie, le 2 mars 1972.

Après plusieurs discussions le constituant camerounais a profité de la réforme de 1996 pour substituer le septennat au quinquennat (article 6). La Constitution burkinabè aussi a opté pour le septennat (article 37 abrogé en 2000). C'est seulement après les accords de Paris que le septennat a été introduit au Gabon par le premier alinéa nouveau de l'article 9 de la Constitution issu de la loi n°1/97 du 22 avril 1997 portant révision de la Constitution. La République Centrafricaine était la seule à opter pour un mandat de six ans. Dans ce pays, le sexennat prévu à l'article 23 de la Constitution est un legs de la Constitution précédente du 21 novembre 1986. Cette typologie des mandatures présidentielles appelle quelques observations : Au-delà de la volonté de circonscription du mandat dans la durée, remarquable dans toutes les Constitutions, il y a lieu de noter une relative harmonisation pour ne pas dire une uniformisation des mandatures. « A la typologie hétérogène des anciens régimes avec une pluralité de cas (septennat, sexennat, quinquennat, quadriennat) succède une typologie plus homogène qui se ramène principalement au quinquennat et accessoirement au septennat »⁴¹⁶. La généralisation du quinquennat exprime l'intention du constituant africain à choisir le juste milieu entre un mandat trop court et un autre trop long. Un mandat de « bonne mesure » pour parler comme Georges Pompidou⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Le Congo, le Rwanda, le Gabon, le Cameroun, entre autres, sont encore des terres d'excellence du septennat. Par exemple en 2011, Paul Biya a été élu pour un sixième mandat présidentiel. Il serait encore candidat pour la présidentielle de 2018 si elle n'est pas anticipée.

⁴¹⁷ http://www.liberation.fr/evenement/2000/06/06/pompidou-pionnier-du-quinquennat_326949

En avril 1973, le Président Georges Pompidou surprend son monde en annonçant qu'il envisage la réduction du mandat présidentiel à cinq ans, sans autre modification des institutions. Les commentateurs jugent alors que cette réforme contribuera à renforcer le caractère présidentiel du régime. A gauche, François Mitterrand et Georges Marchais reconnaissent que cette révision va dans le sens du Programme commun. Mais ils veulent l'élargir aux articles 11 (référendum) et 16 (pouvoirs exceptionnels en cas de crise). Pompidou se justifie : « J'ai pensé qu'il fallait consulter le pays un peu plus souvent et j'ai pensé qu'une durée de cinq ans était bonne ». Mais à l'Assemblée, la gauche vote contre. Des gaullistes historiques font de même. La majorité des 3/5^{ème} au Congrès n'est pas atteinte. Alors Pompidou ajourne : « On peut attendre », dit-il. On attendra vingt-sept ans plus tard.

Entre la France et le Sénégal, il y a une grande similitude.

Pour rappel, quelques semaines après son accession au pouvoir suprême, le Président Macky Sall, élu pour sept ans, manifestait publiquement sa volonté de réduire son mandat de sept à cinq ans, devant l'opinion nationale, les autorités religieuses et la communauté internationale (l'Union africaine, François Hollande et Barack Obama). Toutefois, cette intention était longtemps sujette à controverse. Dans les rangs de ses partisans et alliés, les avis restaient partagés. Les uns y étaient favorables ; tandis que les autres s'y opposaient. Chacun y allait de son argumentaire. En définitive, le Conseil constitutionnel a autorisé l'application du quinquennat ; mais pour une question de sécurité juridique, il ne concerne pas le mandat en cours, et, donc il entre en vigueur en 2019.

Dès lors le quinquennat s'est érigé comme une solution idoine, il est communément accepté comme étant la « mandature de référence ».

Atouts du quinquennat

Au-delà de l'élément formel du quinquennat, un autre élément, matériel, vient conforter la thèse des tenants de cette mandature. Dans la pratique institutionnelle, le quinquennat favorise une synchronisation du mandat du Président à celui des parlementaires qui est en général de cinq ans, une sorte de tendance mondiale. Dans ce cas, les élections peuvent alors être simultanément organisées. Ce serait incompréhensible, singulier et inédit que le corps électoral puisse choisir le même jour le Président de la République sans lui accorder une majorité parlementaire. En votant pour les mêmes élections au même moment, l'électorat devrait voter de manière identique et une concordance entre majorité parlementaire et majorité présidentielle devrait en résulter. En toute logique, la probabilité de bénéficier d'une double majorité devient forte. Ce qui a pour conséquence inverse mais notable, l'affaiblissement de la probabilité de cohabitation entre un Président de la République et une majorité parlementaire de couleur politique différente. C'est un principe de cohérence⁴¹⁸.

Résultat, l'adoption du quinquennat aligné sur le mandat des députés semble être une recette pour éviter la cohabitation des majorités hostiles. « Or toute solution pour éviter la cohabitation – situation très délicate pour des régimes encore en gestation où la classe politique n'a encore ni le tempérament ni la maturité pour faire les concessions qu'imposent le droit mais aussi le savoir-faire politique - est à encourager ». L'adoption du quinquennat présidentiel en est une. C'est pour cette raison que la France a opté pour le quinquennat, à l'issue du référendum du 24 septembre 2000. Un autre atout nous vient de la conviction partagée de Jacques Chirac sur la réduction du mandat présidentiel. « Cette réforme dont j'ai pris l'initiative permettra à chacun de choisir à intervalles plus rapprochés, celui ou celle qui doit présider aux destinées de la Nation, la réduction de sept à cinq ans du mandat présidentiel donnera à la France une meilleure respiration démocratique. En prenant la parole plus fréquemment, vous serez mieux à même d'exprimer votre ambition et de choisir les grandes lignes que vous voulez pour notre pays.

⁴¹⁸ En Droit, le principe de cohérence correspond à l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui.

Nous donnerons ainsi plus de force au suffrage populaire et la capacité de chacun à pouvoir peser sur notre destin collectif. Cela répond à une grande exigence de la démocratie »⁴¹⁹. (Discours à la Nation en juillet 2006).

Après la durée, nous pouvons aborder à présent le mode de scrutin. Sur le continent africain, à l'exception du Togo, du Cameroun et du Gabon – où le premier et unique tour est la règle -, toutes les nouvelles Constitutions africaines prévoient un scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Indicateurs de stabilisation

« La fréquence heureuse des seconds tours en Afrique s'explique par l'émergence de forces politiques de poids plus ou moins égal qui s'affrontent dans une lutte relativement équilibrée où la victoire d'un camp n'est pas acquise d'avance. Dès lors, n'est-on pas autorisé à parler de régime démocratique à tout le moins en démocratisation si l'on sait que le régime démocratique est, dans une certaine mesure, le système politique qui sacralise la concurrence comme moyen de conquête du pouvoir »⁴²⁰. C'est en ce sens que Joseph Schumpeter voit dans le régime démocratique « le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques dans laquelle des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur cette décision à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur le vote du peuple ». Cette conception schumpeterienne⁴²¹ de la démocratie qui met en relief la lutte démocratique pour le pouvoir est reprise par beaucoup d'auteurs de la Science politique et du Droit constitutionnel.

⁴¹⁹ Ce discours a été prononcé le 6 juillet 2000. Quelques jours plus tard, les deux chambres réunies en Congrès ont voté à une voix près, la révision constitutionnelle portant sur la limitation présidentielle. Les Français ont entériné le projet par référendum. Jacques Chirac précisera dans son discours que : « Cette réforme aurait pu être définitivement adoptée par un vote au Parlement convoqué en Congrès. Je ne l'ai pas voulu. S'agissant du Président de la République élu par l'ensemble des Français, c'est aux Français et à vous tous de vous exprimer par voie de référendum pour fixer la durée de son mandat. C'est votre liberté et votre droit, un droit essentiel à la démocratie ».

⁴²⁰ Augustin Loada, *op.cit.*

⁴²¹ Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) est souvent considéré comme l'un des pères fondateurs d'une théorie élitiste (« minimaliste ») de la démocratie. Sa vision de la démocratie repose sur l'inévitabilité du commandement hiérarchique, la compétition des partis pour l'appropriation de ce pouvoir de commander et l'arbitrage électoral du peuple.

A titre d'exemple, Jean Louis Seurin⁴²² estime que « la démocratie est le régime où le pouvoir est normalement l'objet d'une compétition des forces politiques pour la maîtrise du pouvoir de décision ». La plupart des nouvelles Constitutions africaines ont voulu conformer la durée d'une personnalité à la magistrature suprême pour l'adapter au contexte des nouvelles démocraties. Désormais, une fois qu'il accède au pouvoir, le chef de l'Etat élu se retrouve aujourd'hui titulaire d'un simple mandat dont l'exercice est limité dans le temps. Cela ne va pas de soi dans un continent habitué à la présidence à vie ou au long règne présidentiel.

Pour finir, un constat s'impose : La plupart des nouveaux régimes semblent s'orienter vers l'option d'un quinquennat limité à deux. Soit au total dix années de présidence.

B. La limitation du nombre de mandats présidentiels

Il nous plaît de commencer par un cri du cœur du Président Jacques Chirac⁴²³ sous forme d'interrogation. Il résume toute la complexité de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels qui déchaîne des passions et suscite de vives réactions souvent violentes aussi bien dans la classe politique africaine que dans l'opinion publique, en ces termes : « *Au nom de quels principes dire aux Français : Vous avez le droit d'élire votre Président mais pas de le réélire* » ? *C'est une espèce de méfiance à l'égard des Français. Les Français sont souverains* ».

La limitation du mandat du chef de l'Etat est en général la pierre d'achoppement en fonction des enjeux, des circonstances et des positions selon que nous sommes avec ou contre les tenants du pouvoir ou les aspirants au pouvoir. Sur cette question centrale qui traverse chaque Constitution, André Cabanis et Michel Louis Martin confirment que « les rédacteurs constitutionnels ont le plus porté leur attention et discuté de la façon la plus vive, avec toute une série d'arrière-pensées liées aux expériences politiques passées et aux ambitions de ceux

⁴²² Jean Louis Seurin, *La démocratie pluraliste*, Paris Economica, 1981.

Par le biais du jeu démocratique normal, le pouvoir et l'opposition peuvent aboutir à un compromis pour définir une solution à une question d'intérêt national. C'est ce que Jean Louis Seurin appelle "le paradoxe d'un gouvernement démocratique" car dit-il, le propre de ce gouvernement est de prétendre parvenir à une décision politique nationale s'imposant à tous à partir de la divergence initiale des intérêts et des opinions.

⁴²³ Voir *Le Monde*, 6 juin 2000.

qui étaient déjà en place à la tête de l'Etat avant leur transition démocratique ou qui rêvaient d'y accéder à la faveur de nouveaux équilibres »⁴²⁴.

Dans plusieurs régimes parlementaires en Europe, les électeurs ont renouvelé sans discontinuer leur confiance au parti majoritaire. Ainsi, les Allemands ont indirectement renouvelé à quatre reprises le mandat d'Helmut Kohl, les Britanniques et les Espagnols à trois reprises le mandat de Margaret Thatcher et celui de Felipe Gonzalez.

A ce sujet, Augustin Loada fait remarquer qu'il existe une contradiction entre le principe électif qui veut que les citoyens soient libres de choisir leurs gouvernants et le principe de la rotation qui se trouve au cœur du principe de la limitation du nombre de mandats électifs. En effet, la liberté d'élire devrait être aussi la liberté de réélire. Mais en même temps on peut s'empresse de rajouter que dans plusieurs Etats africains où l'Alternance démocratique s'est produite, celle-ci n'a pas été la conséquence directe de la limitation du nombre de mandats présidentiels. C'est le cas au Bénin, au Sénégal et au Niger, entre autres. Si des auteurs s'accordent à dire que la limitation du nombre de mandats présidentiels constitue une restriction à la souveraineté du peuple, ils se divisent en revanche sur le bien-fondé de cette restriction. De leur côté, les acteurs politiques favorables ou opposés au principe de la limitation véhiculent des perceptions qui ne sont pas exemptes de calculs stratégiques. Chacun en effet interprète et appréhende le principe de la limitation ainsi que ses effets de façon à renforcer sa position dans sa stratégie de conquête ou de conservation du pouvoir. D'où la nécessité d'en avoir une lecture stratégique pour comprendre l'attachement de certains hommes politiques à la limitation du nombre de mandats présidentiels ou au contraire l'hostilité, d'autres acteurs politiques à une telle limitation⁴²⁵. Il est clair que la clause limitative restera toujours controversée. Elle est l'objet de critiques parce qu'elle porte dans son essence même des avantages et des inconvénients, des conséquences positives et négatives.

Pour le contextualiser à l'Afrique, les nouvelles Constitutions africaines ont procédé à une limitation à deux du nombre de mandats qu'un chef d'Etat pouvait exercer.

⁴²⁴ André Cabanis et Michel Louis Martin, *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999, p.82.

⁴²⁵ Augustin Loada, *op.cit.*

En réalité, le principe de la rééligibilité limitée ne constitue pas une nouveauté en soi dans les régimes politiques africains. Né aux Etats-Unis d'Amérique sous une forme coutumière avant d'être constitutionnalisé, exporté en Amérique latine et en vigueur tout au long de la IV^{ème} République française, le principe de la rééligibilité limitée a été introduit pour la première fois dans les systèmes africains à la fin des années 1960, écrit Ismaïla Madior Fall⁴²⁶.

Ultérieurement, d'autres Etats avaient intégré de façon conjoncturelle le principe de la limitation des mandats dans leurs textes constitutionnels. C'était le cas au Mali où la Constitution de 1974 prévoyait une telle limitation. La RCA adoptait dans le même sens un sexennat renouvelable une seule fois. Au demeurant, même si la limitation des mandats présidentiels à deux n'est pas une nouveauté, elle présente dans les nouveaux régimes politiques africains, une innovation majeure : Elle est devenue la forme initialement consacrée par la totalité des Etats à partir de 1990.

Il peut être noté que les tentatives constitutionnelles de limitation des mandats présidentiels opérés sous les anciens régimes ont tous échoué. Dmitri Georges Lavroff faisait remarquer à ce propos « qu'une éventuelle limitation des mandats serait sans doute inadaptée aux réalités africaines et risquerait d'être violée »⁴²⁷. Les nouveaux systèmes constitutionnels se sont employés à restaurer l'idée de mandat telle qu'elle est connue dans la tradition démocratique et républicaine. Cette restauration se réalise d'abord et avant tout par la limitation du mandat dans le temps. Il se réalise ainsi le passage d'un mandat longtemps dévoyé dans un sens « monarchique » à un mandat réhabilité dans une perspective démocratique et républicaine. D'où la problématique de la restauration ou, à tout le moins, de la modernisation de l'idée du mandat, ainsi que le déclarait fort justement le juge constitutionnel gabonais dans un considérant : « Au sens constitutionnel du mot, le mandat est une fonction dont la durée est déterminée par des dispositions constitutionnelles et dont est investie une personne élue par le peuple, ou désignée autrement que par voie élective pour l'accomplir ».

Il ressort de cette définition que le mandat est une magistrature dont l'exercice est bien circonscrit dans le temps ; la limitation temporaire est prééminente. Le mandat ne saurait donc être indéterminé.

⁴²⁶Ismaïla Madior Fall, *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit., p.276.

⁴²⁷ Dmitri Georges Lavroff, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : Les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1978.

Pour cette raison, les constituants africains actuels ont cherché à encadrer l'exercice de la fonction présidentielle dans le temps. Même si ce « cantonnement de l'office présidentiel » a constamment une portée problématique.

Paragraphe 2. Le machiavélisme constitutionnel

Pour montrer l'ingéniosité et la tenacité des dirigeants africains à s'accrocher au pouvoir, nous viennent à l'esprit des petites phrases fortes, décalées et souvent gourmandes. Par exemple : « A quoi sert-il de violer une femme si on peut la séduire ? »⁴²⁸ ; « Je ne connais pas un seul pays où la Constitution est immuable »⁴²⁹ ; « La Constitution n'est ni la Bible ni le Coran » ; « Les lois sont faites pour être modifiées » ; « *Vox populi vox dei !* ». Alors pourquoi violer la Constitution si l'on peut la modifier ? Une série de questions certes légitimes mais teintées de peu morale politique⁴³⁰. Cette interpellation nous fait entrer de plain-pied dans la théorie classique des changements constitutionnels.

⁴²⁸ Cette interrogation serait partie d'une saillie des partisans des réformes constitutionnelles souhaitées par le successeur du G¹ Charles de Gaulle, le Président Georges Pompidou, le premier à avoir tenté sans succès d'instaurer le quinquennat en lieu et place du septennat dans la Constitution du 22 octobre 1958.

⁴²⁹ Paul Kagamé : « J'ai toujours dit que je respecterai la Constitution. Mais j'ajoute qu'une Constitution n'est rien d'autre que l'expression de la volonté du peuple à un moment et dans un contexte donnés. Partout dans le monde, dans les vieilles démocraties comme dans les plus récentes, les lois fondamentales bougent, s'adaptent et s'amendent sans cesse dans le sens de l'intérêt des populations concernées. En sera-t-il de même au Rwanda ? C'est vraisemblable, je ne connais pas un seul pays où la Constitution soit immuable ». *Jeune Afrique* n°2778 du 6 au 12 avril 2014. Un an plus tard, il a modifié la charte fondamentale pour faire sauter le verrou de la limitation des mandats afin de pouvoir se représenter.

⁴³⁰ André Malraux, *La condition humaine*, Paris, Gallimard, 1933.

Ecrivain et homme politique, il a ouvert une vaste réflexion pour essayer d'échapper à « la condition humaine » ; il est arrivé au constat suivant : « On ne fait pas de la politique avec la morale mais on n'en fait pas davantage sans ». Influent ministre de la Culture du G¹ de Gaulle, ce génie littéraire, a vu son grand-père se suicider. La femme qu'il aimait, puis ses deux fils sont morts par accident. Il a détesté son enfance et sa vie familiale tragique. Il est parti avec la nostalgie de ceux qui rêvent d'un Président comme de Gaulle, « capable de porter le cadavre de la France en faisant croire qu'elle est vivante ». Mais il a eu le temps d'ajuster sa pensée sur la mort et l'éternité. A propos de la première, il a écrit : « La mort n'est pas une chose aussi sérieuse mais la douleur oui ». De la seconde, il a prévenu : « Quel jour étonnant, le jour où l'homme s'est mis à se croire éternel ».

En effet, depuis la décennie 1990 jusqu'à nos jours, la consolidation démocratique est régulièrement mise à l'épreuve des « révisions consolidantes et déconsolidantes »⁴³¹, pour utiliser une formule qui revient de droit à Ismaïla Madior Fall.

En Afrique centrale, des Etats comme le Gabon, le Cameroun, la République Démocratique du Congo, le Congo et plus loin, le Burundi et le Rwanda et en Afrique de l'Ouest, des pays comme le Togo et le Burkina se sont essayés aux tripatouillages des chartes fondamentales avec des fortunes diverses.

Sous le bénéfice de cette réalité, il faut dire qu'avant « la tentation Blaise Compaoré »⁴³², « c'était la démocratie en trompe-l'œil et le vertige constitutionnel. Mais de plus en plus, l'urne n'est plus une garantie contre les accidents acrobatiques des grands boulevards de la démocratie réelle. La jeunesse africaine rongée par une révolte parfaitement, saine revendique à présent la démocratie, la vraie, celle qui est basée sur la franche amélioration de leur

⁴³¹ Ismaïla Madior Fall, *op.cit.* Il touche du doigt le paradoxe démocratique sénégalais : « Ce pays détenteur de record de stabilité politique en Afrique (jamais de coup d'État, jamais de guerre civile, jamais de changement anticonstitutionnel de gouvernement), mais champion en matière d'instabilité constitutionnelle ». De 1960 à 2012, il dénombre « trente-sept révisions constitutionnelles dont une seule, à savoir celle de février 1970 qui a ramené le poste de Premier ministre a emprunté la voie référendaire ». C'est-à-dire que les différents pouvoirs se sont toujours appuyés sur leurs majorités mécaniques pour faire modifier la Constitution. Parce que « le Président choisit toujours la voie non risquée de l'approbation parlementaire pour la validation des révisions ». Prenant pour angle d'attaque la dynamique de démocratisation, l'analyse du contenu des révisions distingue « révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie ». « La révision consolidante s'entend ici, dans la forme de sa mise en œuvre, d'une réforme constitutionnelle plus ou moins consensuelle, à tout le moins non controversée. Progressiste dans son fond, elle consacre l'amélioration qualitative du fonctionnement des institutions et/ou un progrès de la démocratie et de l'Etat de droit. A l'inverse, peuvent être considérées comme des révisions déconsolidantes ou régressives, les révisions non consensuelles dont les motivations réelles sont difficilement rattachables à des préoccupations de l'amélioration du fonctionnement des institutions, à la rationalité démocratique et au progrès de l'Etat de droit ».

⁴³² Lire notre chronique, « Le coup d'Etat des foules », *op.cit.*

Nous écrivions ceci dans le magazine panafricain *Jeune Afrique* : « L'an finissant (2014) Blaise Compaoré a ouvert l'outre aux vents. Et l'harmattan, arrivant du Sahara sous la forme d'un vent chaud et sec, l'a emporté, soufflant « le Bismarck du Sahel » après vingt-sept années de pouvoir. En deux jours seulement, cet alizé continental a réduit en poussière une subtile autocratie qui cachait mal une voluptueuse hypocrisie. Dans sa trajectoire, ce vent desséchant touchera fatalement plusieurs pays. (...) Avant la tentation Compaoré, la plupart des dirigeants étaient dans un état d'ébriété électorale, couvert d'une légalité crépusculaire. Or cette démocratie en trompe-l'œil est faite de tripatouillages et de bidouillages constitutionnels ».

quotidien, la stricte égalité des chances, la vertueuse gouvernance et la bonne redistribution des richesses ». C'est ce que Zyad Limam a appelé « l'effet Blaise »⁴³³.

Mais avant, il a été observé jusqu'ici des entreprises de falsifications constitutionnelles qui sont allées jusqu'à leur terme d'où l'acceptation des stratagèmes constitutionnels d'une part (A) et d'autre part, des entreprises purement et simplement bloquées, d'où le refus des subterfuges constitutionnels (B) tandis que bien d'autres également ont opté pour la non-limitation du mandat présidentiel comme c'est le cas au Tchad et au Togo.

A. L'acceptation des stratagèmes constitutionnels

Quitter démocratiquement le pouvoir au terme du mandat constitutionnel ou modifier la charte fondamentale afin de se maintenir à la tête de l'exécutif. Tel est le dilemme d'une quinzaine de chefs d'Etat africains. Avant même d'avoir eu le temps de bénéficier d'une pleine effectivité, la norme standardisée à « deux mandats au maximum » dérange les tenants du pouvoir et arrange les aspirants au pouvoir, avec un avantage pour la généralisation et la sacralisation du principe de la limitation. Dans un contexte où elle est considérée comme un acquis démocratique, plusieurs Etats africains ne se sont pas gênés pour la remettre en cause. Il s'agit plus récemment du Burundi⁴³⁴ et plus anciennement du Cameroun⁴³⁵ et du Togo⁴³⁶.

⁴³³ Zyad Limam, « L'effet Blaise », *Afrique Magazine* n°355, juin-juillet 2015, p.40.

“En Afrique, la chute de Blaise Compaoré résonne fort et loin, c'est un séisme. Le pouvoir n'est pas à l'abri de la révolution. La jeunesse peut se prendre en main. Le changement est une possibilité. La puissance des grands chefs inamovibles peut être remise en cause. C'est “l'effet Blaise”, un effet d'autant plus déstabilisateur que plus d'une quinzaine d'élections cruciales doivent avoir lieu entre fin 2014 et fin 2016. Le débat se cristallise officiellement sur le respect des Constitutions, qui ne sont souvent que des constructions juridiques sans réelle traduction démocratique”.

⁴³⁴ Au Burundi, l'article 96 dispose que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». Pierre Nkurunziza le premier Président post-transition a volontairement fait abstraction de son mandat de 2005 puisqu' élu au suffrage universel indirect « à titre exceptionnel ». Ses détracteurs parlent de passage en force pour briguer un troisième mandat.

Résultat : Le Burundi est plongé, depuis le premier semestre 2015, dans une grave crise politique et avec à la clé un coup d'Etat qui a manqué de renverser Nkurunziza accroché encore au pouvoir.

⁴³⁵ Le Cameroun a connu treize modifications constitutionnelles en cinquante ans.

Si l'on tient compte du fait que jusque-là il n'a connu que deux Présidents (Amadou Ahidjo et Paul Biya) 90 % des modifications ont été effectuées sous Biya. A titre d'illustration en 1991 avec la nouvelle loi constitutionnelle le mandat présidentiel passe du quinquennat au septennat. Il est renouvelable une fois. Mais en 2008, Paul Biya procède donc à la treizième modification de sa loi fondamentale. Le projet en examen à

Quant à la République Démocratique du Congo⁴³⁷, du Congo-Brazzaville⁴³⁸ et du Rwanda⁴³⁹ par exemple, ils ont évolué dans le sens de la modification.

Burundi

Le chef de l'Etat Pierre Nkurunziza, âgé de cinquante ans, terminait son mandat en juin 2015 et ne pouvait plus se représenter conformément à l'Accord d'Arusha et à l'article 96 de la Constitution dite transitionnelle⁴⁴⁰. Faisant fi de ces deux absolues interdictions nationales

l'Assemblée nationale restaure le mandat présidentiel illimité au Cameroun et l'élection présidentielle est à un seul tour.

⁴³⁶ Pour rappel, une Conférence nationale souveraine se réunit en juillet 1991. Une nouvelle Constitution, la quatrième est adoptée en 1992. Elle limite à deux le nombre de mandats présidentiels de cinq ans. Le gouvernement diffère la mise en œuvre des conclusions de la Conférence, de nouvelles émeutes éclatent en janvier 1993 sur fond d'une grève illimitée qui durera six mois. Lomé se vide de ses habitants, l'Union européenne suspend ses programmes d'aide. L'élection présidentielle de 1993 est boycottée par l'opposition et donne le champ libre à Eyadéma réélu. Mais l'année d'après, les élections législatives de février-mars 1993 donnent la majorité absolue à l'opposition. Le Président confiera la Primature à un parti minoritaire celui d'Edem Kodjo plutôt qu'à Yawovi Agboyibor, leader du principal parti d'opposition. Kodjo restera au pouvoir jusqu'aux législatives partielles de 1996 qui rendent la majorité absolue au RPT. L'élection présidentielle est ouverte, mais entachée de violences, et les résultats contestés. Eyadéma est élu avec 52 % des voix contre 34 % à Olympio et 10 % à Agboyibo. Il faut noter que la charte fondamentale en vigueur a été adoptée par référendum le 27 septembre 1992 et révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 qui modifie 34 articles et notamment l'article 59 qui limitait à deux le nombre des mandats présidentiels. Le nouvel article 59 supprime la limitation des mandats – tout en ramenant leur durée de sept à cinq ans – et permet ainsi au Président de la République de se présenter indéfiniment.

⁴³⁷ L'échéance électorale en République Démocratique du Congo est fixée pour décembre 2016. L'article 70 de la Constitution est sans appel : « Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans renouvelable une seule fois ». Joseph Kabila a affirmé qu'il respectera l'esprit et la lettre de la Constitution. Mais d'ores et déjà un report de deux ans de la présidentielle est en discussion.

⁴³⁸ L'échéance électorale au Congo était fixée en juillet 2016. Là encore, l'article 57 ne souffrait d'aucune interprétation : « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une fois ». A bout de mandat et forclos, Denis Sassou Nguesso a opté pour un référendum constitutionnel le 25 octobre 2015 et obtenu un changement de régime ce qui lui a permis de se représenter dans une élection présidentielle anticipée remportée, au premier tour, en mars 2016.

⁴³⁹ L'échéance électorale au Rwanda est fixée pour juillet 2017. L'article 101 est formel : « Le Président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». Mais comme il dit lui-même, la Constitution n'est pas immuable comme la Bible et le Coran. Elle sera modifiée en cas de force majeure politique.

⁴⁴⁰ Stef Vandeginste, *op.cit*, p.204

et supranationales, il opère un passage en force du fait de sa majorité parlementaire ouvrant ainsi la spirale des manifestations - qui au départ n'avaient rien d'ethnique. Dans la foulée, il échappe à un coup d'Etat militaire insuffisamment préparé. Au grand étonnement de l'opinion publique et des observateurs, il arrive à se maintenir au pouvoir et reporte les élections présidentielles de juin 2015 de quelques mois au cours desquelles, il sera seul face à lui-même comme en 2010.

Pour rappel, l'Accord de paix de 2000⁴⁴¹ a mis fin à sept ans de guerre civile et a ouvert une longue transition qui déboucha sur une situation politique relativement stable. Toutefois, les élections de 2005 ont vu l'arrivée au pouvoir du deuxième Président démocratiquement élu, Pierre Nkurunziza réélu en 2010 dans un climat tendu. Il faut préciser que le premier Président élu et premier Hutu (85 % de la population) à diriger le pays, Melchior Ndadaye, a été assassiné quatre mois après son élection en 1993. Mais avant, ce sont les dirigeants Tutsis (minoritaires) qui se succédaient par coups d'Etat militaires. Après la mort de Ndadaye un autre Hutu, Cyprien Ntaryamira, lui succède à titre intérimaire. Il est tué avec Juvenal Habyarimana du Rwanda dans l'attentat de l'avion qui les conduisait à Arusha en Tanzanie, le 6 avril 1994, point de départ du génocide rwandais. L'année 2010 était censée être une année charnière, avec le renouvellement prévu de toutes les instances dirigeantes du pays. Elle a abouti à une grave crise électorale. La tension monte entre partisans des partis d'opposition et ceux du parti présidentiel. Les six candidats de l'opposition boycottent la présidentielle de juin et les législatives de juillet 2010. Pierre Nkurunziza se retrouve seul en lice ; il est réélu, sans surprise pour un second mandat de cinq ans (91,62% des voix) avec en prime, une confortable majorité parlementaire. Aujourd'hui la crise burundaise préoccupe l'Afrique des Grands lacs⁴⁴² et des Mille collines⁴⁴³. Si elle n'est pas réglée, c'est la région va encore s'embraser. Et, l'on dira qu'au départ était la volonté du Président Nkurunziza de faire sauter le verrou constitutionnel de la limitation du mandat ; en le faisant, il appuyait sur une gâchette autrement plus dévastatrice et meurtrière avec à la clé, une crise profonde aux relents de

⁴⁴² Cette région est parfois confondue avec l'Afrique Centrale, alors qu'il ne s'agit pas des même pays. L'Ouganda est partie intégrante de l'Afrique de l'Est mais aussi le Rwanda et le Burundi ; ces trois pays frontaliers composent les Grands lacs.

⁴⁴³ Le Rwanda doit son nom de pays « des Mille collines » au fait qu'il existe un nombre impressionnant de collines qui vallonnent ce petit Etat enclavé de 26 000 km² pour onze millions d'habitants qui vit d'une agriculture de subsistance. Il est frontalier du Burundi, de l'Ouganda, de la Tanzanie et de la RDC.

guerre civile⁴⁴⁴. En juillet 2015, il est réélu pour un troisième mandat. Il a recueilli 69,41 % des voix, devançant ainsi Agathon Rwasa, ancien chef de rébellion, qui pourtant était implanté et populaire dans plusieurs provinces grâce à ses hauts faits d'arme. Quant aux autres candidats, ils ont boycotté le processus électoral, dès le départ.

Rwanda

Vingt ans après le génocide, les Rwandais semblent avoir retrouvé leur unité. Ils ont resserré les rangs autour de Paul Kagamé, complètement investi dans une ambitieuse entreprise de développement économique (le Plan Vision 2020) qui vise à transformer une économie basée sur une agriculture de subsistance en une économie moderne et diversifiée. Tout un programme !

De Gisenyo à Kibungo, de Ruhengeri à Butare, Hutus et Tutsis ne sont plus que des Rwandais qui travaillent ensemble - du moins c'est ce que les tenants du pouvoir tentent de faire accepter - pour faire de leur pays un « hub » d'industries et de services, au cœur d'une région à fort potentiel de développement.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, Paul Kagamé, élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans renouvelable une fois. La Constitution dispose (article 101) qu'« en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ». A la fois chef de l'Etat et du Gouvernement, le Président nomme le Premier ministre et les ministres après consultation des leaders de partis politiques membres du gouvernement d'union nationale. Le Président Kagamé a été élu le 25 août 2003 avec plus de 95 % des suffrages exprimés. Trois ans plus tôt, le 23 mars 2000, à la suite de la démission du Pasteur Bizimungu de la Présidence, il avait été désigné comme chef de l'Etat par l'Assemblée nationale. En 2010, il est réélu avec 93 % des voix. Sachant qu'il arrive au terme de son mandat en juillet 2017, Paul Kagamé avait toujours répété qu'il se conformerait à la charte fondamentale.

Mais il a laissé s'ouvrir un débat national sur la paix, la sécurité et le développement du Rwanda dont il est au centre. « J'ai toujours dit que je respecterai la Constitution mais j'ajoute

⁴⁴⁴ Au cours du sommet d'Arusha de mai 2015 sur la crise burundaise tenu sous les auspices des pays membres de l'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan et Tanzanie), Paul Kagamé aurait menacé ouvertement le régime de Pierre Nkurunziza s'il s'en prenait à l'ethnie tutsie en cas d'insurrection populaire. Le génocide rwandais est encore frais dans les mémoires.

qu'une Constitution n'est que l'expression de la volonté populaire à un moment et un contexte donné. Partout dans le monde, dans les vieilles démocraties comme les plus récentes, les lois fondamentales bougent, s'adaptent et s'amendent sans cesse dans l'intérêt des populations concernées. En sera-t-il de même au Rwanda ? C'est vraisemblable, je ne connais pas un seul pays où la Constitution soit immuable », argumentait-il.

Le 15 juin 2015, le Parlement rwandais a affirmé avoir reçu plus de deux millions de demandes de la population pour réviser la Constitution de 2003. Objectif : Permettre à Paul Kagamé de se représenter en 2017. La messe est dite lorsque lui-même déclare : « J'encourage le débat sur ma succession ». Pourra-t-il se représenter en 2017 ? Le Parlement rwandais a accepté le « bricolage » constitutionnel lui permettant de briguer un troisième mandat. Pour rappel, Paul Kagamé est au pouvoir depuis la fin du génocide en 1994. Le génocide a fait environ huit cents mille morts essentiellement parmi la minorité tutsie.⁴⁴⁵

Congo-Brazzaville

Le Président congolais Denis Sassou Nguesso était également dans la même situation constitutionnelle que les deux premiers chefs d'Etat cités plus haut. « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une seule fois » (article 57 de la Constitution). « Sur le papier », Denis Sassou Nguesso était forclos après avoir « grillé ses deux cartouches »⁴⁴⁶. Et donc ses partisans avaient avancé trois arguments en faveur d'une révision du texte fondamental qui interdisait au Président de briguer un troisième mandat. Lors de la présidentielle de 2009, tous les candidats s'étaient prononcés dans ce sens. La Constitution de 2002 était verrouillée, il fallait donc passer par un changement de régime (de présidentiel à semi-présidentiel) puis par un référendum. Peine perdue, le 22 septembre 2015, Denis Sassou Nguesso a annoncé la tenue prochaine du référendum sur un projet de loi fondamentale fixant « les nouvelles formes d'organisation et les nouvelles règles de fonctionnement de l'Etat ». Ce qui a déclenché automatiquement de vives réactions aussi bien dans les rangs des partis de l'opposition que dans plusieurs segments de l'opinion nationale et de la Société civile. Les uns ont crié au « coup d'Etat constitutionnel », les autres ont évoqué une « déclaration de guerre au peuple » et d'autres enfin ont prévenu :

⁴⁴⁵ <http://www.jeuneafrique.com/232935/politique/rwanda>

⁴⁴⁶ Ismaïla Madior Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit.

« Après Ouaga, Brazza »⁴⁴⁷. Le 25 octobre 2015, un référendum sur un changement de régime a consacré la VI^{ème} République. Le 20 mars 2016, Denis Sassou Nguesso est encore réélu.

République Démocratique du Congo

Joseph Kabila devrait passer le témoin à son successeur en décembre 2016 conformément à l'article 220 de la Constitution qui déclare que « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans renouvelable une seule fois ». Joseph Kabila a affirmé qu'il respectera « l'esprit et la lettre » de la Constitution⁴⁴⁸. Mais l'on assiste à report du scrutin présidentiel. C'est ce que les observateurs ont pudiquement appelé « glissement ». « Le Président Kabila respectera strictement la Constitution. Pas plus de deux mandats successifs. En 2016, il y aura un passage de flambeau civilisé entre un Président qui sort et un Président qui entre », déclarait Lambert Mendé, porte-parole du gouvernement. Nous sommes en 2016, année électorale : Aucune révision électorale, aucune convocation du corps électoral et aucune date pour la prochaine présidentielle. C'eût été inédit et historique : C'est vrai que de Patrice Lumumba à Joseph Kabila en passant par Mobutu et Laurent-Désiré Kabila, le pouvoir s'est toujours transmis dans la violence, le sang et le crime donc sans transition pacifique. C'est pour dénouer ce type de situation que la Grèce antique a inventé le dialogue politique.

A seulement 45 ans, « Joseph Kabila en a passé treize à la tête de ce géant indomptable. Il a hérité, en janvier 2001, et presque par hasard d'un pays qui n'en était pas un. Une mosaïque de clans et de provinces aux intérêts antagonistes qui ne savaient que se battre pour le pouvoir et où « chacun pour soi » était devenu une véritable règle. Un territoire sans économie,

⁴⁴⁷ François Soudan, « Aux urnes Congolais ! », *Jeune Afrique*, n°2855 du 27 septembre au 3 octobre 2015, p.6.

⁴⁴⁸ Trésor Kibangula, « Kabila peut-il rebondir ? » *Jeune Afrique* n°2767 du 19 au 25 janvier 2014.

Joseph Kabila assène qu'il est pour « le respect de l'esprit et de la lettre de la Constitution ». Ses proches assurent qu'il n'a pas l'intention de briguer un troisième mandat. Pour rappel, Joseph Kabila n'avait que 29 ans lorsqu'il succéda à son père, Laurent-Désiré Kabila assassiné en janvier 2001. « Il a trouvé un pays morcelé qu'il a réuni et remis sur les voies de la reconstruction. L'histoire retiendra également que c'est sur son initiative qu'en 2006 les Congolais ont été appelés à élire leur Président pour la première fois. Malgré tout, Joseph Kabila doit dire qu'il ne sera pas candidat à sa propre succession en 2016 et se l'appliquer immédiatement. Mais tout porte à croire qu'il attendra le dernier moment pour se prononcer ».

gangrené par une corruption sans limites et une insécurité permanente, dépourvu d'infrastructures tenant encore debout, aux ressources humaines insuffisantes ».⁴⁴⁹

Joseph Kabila dans la force de l'âge quittera-t-il démocratiquement le pouvoir ? S'il écoutait le Président Alpha Oumar Konaré, il s'entendrait dire qu'au stade actuel du développement politique de l'Afrique dominé par le souci d'enracinement de la démocratie, un chef de l'Etat doit partir après deux mandats. En termes plus clairs, Alpha Oumar Konaré lui soufflera à l'oreille : « Vous pouvez avoir un mandat de dix ans mais quand ils sont échus, vous devez partir ; parce que les présidents à vie n'existent plus »⁴⁵⁰.

B. Le refus des subterfuges constitutionnels

Lors du sommet de l'Organisation Internationale de la Francophonie tenu à Dakar en fin 2014, le chef de l'Etat français François Hollande avait prévenu : « On ne change pas l'ordre constitutionnel par intérêt personnel »⁴⁵¹. Sachant que « l'agenda politique et démocratique du continent affiche plusieurs rendez-vous électoraux dont certains font craindre sinon le pire, du moins des échauffourées.

⁴⁴⁹ *Jeune Afrique* n°2767, *op.cit.*

⁴⁵⁰ Cité par A. Amor dans son étude « L'émergence de la démocratie dans les Etats du tiers-monde : Le cas des Etats africains », in *Les nouvelles Constitutions africaines*, *op.cit.*, p.15.

⁴⁵¹ <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-a-l-occasion-de-l-ouverture-du-xveme-sommet-de-la-francophonie-a-dakar/> Extraits du discours du Président François Hollande en l'Occasion du XV^{ème} sommet de la Francophonie. Dakar novembre 2014.

« La Francophonie est soucieuse des règles de la démocratie, de la liberté du vote, du respect des ordres constitutionnels et de l'aspiration des peuples, de tous les peuples, à des élections libres. C'est ce qui vient de s'accomplir en Tunisie. C'est une belle illustration, que ce soit dans un pays francophone, qu'il y ait eu la réussite d'un Printemps arabe. Cet accomplissement, cette transition doivent également servir de leçon. Là où les règles constitutionnelles sont malmenées, là où la liberté est bafouée, là où l'alternance est empêchée, j'affirme ici que les citoyens de ces pays sauront toujours trouver dans l'espace francophone le soutien nécessaire pour faire prévaloir la justice, le droit et la démocratie. Il y a quelques semaines, le peuple burkinabè en a fait une belle démonstration. A lui aussi de maîtriser ce processus, de faire en sorte que les règles puissent être posées et encore une fois respectées, que la réconciliation vienne et que l'on évite tout règlement de compte inutile. Mais aussi ce qu'a fait le peuple burkinabè doit faire réfléchir ceux qui voudraient se maintenir à la tête de leur pays en violant l'ordre constitutionnel. Parce que ce sont les peuples qui décident. Ce sont les élections qui permettent de savoir qui est légitime et qui ne l'est pas ».

« La révisionniste aiguë » des Constitutions qui s'est emparée de l'Afrique depuis plusieurs années a enregistré un sérieux revers au Burkina Faso en octobre 2014 »⁴⁵².

Le Burkina Faso

« Le pays des hommes intègres » est l'exemple le plus achevé, le symbole plus évident et le signe le plus patent de tripatouillages constitutionnels⁴⁵³. A lui tout seul, il demeure un cas d'école en Science politique. Après vingt-sept ans de pouvoir, Blaise Compaoré, le « Bismarck du Sahel »⁴⁵⁴ a vu réduire en poussière, son pouvoir en deux jours d'insurrection populaire. Si l'on remonte un peu loin, il faut commencer par sa réélection en novembre 2010 avec pour échéance l'année 2015. Mais il voulait, selon ses propres dires, accélérer « le plan de développement de son pays » et pour ce faire, il lui fallait un nouveau bail qui modifierait pour une fois encore l'article 37 de la Constitution burkinabè qui stipule que : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois ».

Sous le sceau d'une apparente légalité, il s'apprêtait à faire voter la loi relative à l'organisation du référendum afin de modifier l'article litigieux. Lui-même s'était rendu compte que la question cristallisait toute l'opinion nationale et africaine : « Il faudra bien partir un jour. La question c'est quand et, surtout, comment »⁴⁵⁵, se prononçait-il à haute voix dans les colonnes du magazine *Jeune Afrique*. Dans le même temps, il nuancait ses propos :

⁴⁵² Thierry Hot, « Respect des Constitutions et croissance inclusive en 2015 », *Notre Afrik* n°52, Janvier 2015.

⁴⁵³ En effet, nombre de fois l'article 37 (qui prévoyait que « le Président du Faso est élu pour sept ans au suffrage universel, direct, secret et rééligible une fois ») a été modifié. Mais avec la révision constitutionnelle du 27 janvier 1997, le terme « une fois » a disparu. L'article 37 nouveau prévoit désormais une rééligibilité illimitée. Mais sous la pression des forces politiques de l'opposition et de la Société civile, le principe de la limitation des mandats à deux fut restauré par la loi constitutionnelle n°003-2000 du 11 avril 2000 portant révision de la Constitution. Le quatrième bricolage constitutionnel a été stoppé net par le peuple les 30 et 31 octobre 2014 et entraîné la chute de Blaise Compaoré qui se réfugia à Abidjan capitale de la Côte d'Ivoire.

⁴⁵⁴ La leçon du chancelier prussien Bismarck aura servi d'écriture diplomatique au Président Blaise Compaoré (1987-2014) : « Un pays fait son histoire mais subit sa géographie ». En effet le successeur de Thomas Sankara a fait de Ouagadougou une place diplomatique forte. Dans les années romantiques de son pouvoir, il était devenu le principal médiateur de tous les conflits du Sahel et même au-delà. (Togo, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Guinée, Soudan, etc.) Aucune médiation ne pouvait se faire sans ce doyen des chefs d'Etat de l'Afrique de l'Ouest. D'où l'appellation « le Bismarck du Sahel » empruntée au journaliste sénégalais Babacar Justin Ndiaye.

⁴⁵⁵ Marwane Ben Yahmed, « Blaise Compaoré : Il faudra bien partir un jour », *op.cit.*

« Je n'ai rien décidé. Il n'est d'ailleurs pas exclu, même si la Constitution est modifiée que je m'arrête en 2015 ».

Il a voulu modifier l'article 37 de la Constitution pour être candidat à la présidentielle de 2015 parce qu'affirmait-il : « Les Burkinabè m'ont encore sollicité pour continuer l'œuvre de construction du Burkina. Ce pays revient de loin. Dans le domaine de l'éducation, j'ai construit ces dix dernières années plus d'écoles qu'en quarante ans. Et, il en est de même pour la santé, la production agricole. Les indicateurs montrent qu'il y a un travail gigantesque qui est en train de se faire. Le salut du pays est de maintenir cet élan et de tirer parti de la confiance que les Burkinabè ont placée en moi pour accélérer le développement et les impliquer plus que par le passé. Chaque semaine, je préside le Conseil des ministres. L'économie, le politique, le social, le culturel. Je me consacre réellement au Burkina. [Sur un autre plan] En fait, nous nous occupons de nous, en nous occupant de la paix en Côte d'Ivoire et au Togo car les effets de ces crises sur l'économie burkinabè sont immenses. Il y a une dimension intérieure et extérieure de la stabilité ». Les 30 et 31 octobre 2014, Compaoré a été emporté par un « coup d'Etat des foules »⁴⁵⁶. Il a fui le pays avec l'aide de la France, il est actuellement réfugié en Côte d'Ivoire. Triste fin !⁴⁵⁷

Si l'on devait schématiser la trajectoire démocratique du Burkina Faso en une ligne, nous dirions que « le Faso c'était zéro Conférence nationale, zéro Transition et zéro Alternance de 1991 à 2015 ». En effet, le Burkina a pu faire l'économie d'une conférence nationale et s'est doté d'une Constitution, celle du 11 décembre 1991 qui consacre le pluralisme politique. Dans sa mouture initiale, l'article 37 prévoyait que « le Président du Faso est élu pour sept ans au suffrage universel, direct, égal et secret. Il est rééligible une fois ».

⁴⁵⁶ Notre chronique, « Le coup d'Etat des foules », *op.cit.*

⁴⁵⁷ <http://www.africaintelligence.fr/LC-/pouvoirs-et-reseaux/politique/2015/06/17/compaore-demande-a-hollande-la-restitution-de-son-passeport%C2%A0,108078249-BRE>.

Selon la *Lettre du Continent* du 18 juin 2015, Blaise Compaoré s'est arrangé pour demander à François Hollande d'intervenir auprès des autorités burkinabè afin que lui soit restitué son passeport diplomatique dont il a été privé depuis sa chute. Pour pallier l'absence de passeport, il pourrait demander aux autorités ivoiriennes de lui octroyer un nouveau titre de voyage. Cependant, l'ancien homme fort du Palais de Kosyam refuse une telle option, faisant de la restitution de son passeport par son successeur par intérim, Michel Kafando, « une question de principe ». Après trente ans de règne, Blaise Compaoré était devenu un « sans-papier ». Mais quelques mois plus tard, il recevait la nationalité ivoirienne pour se soustraire de l'extradition exigée par les autorités judiciaires burkinabè. Il faut rappeler que son épouse Chantal Terrasson de Fougères est ivoirienne.

Mais avec la révision constitutionnelle du 27 janvier 1997, le terme « une fois » a disparu. L'article 37 nouveau prévoit désormais une rééligibilité illimitée. Mais sous la pression des forces politiques de l'opposition et de la société civile, le principe de la limitation des mandats à deux fut restauré par la loi constitutionnelle n°003-2000 du 11 avril 2000 portant révision de la Constitution. A la lumière de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, il faudrait inventer un outil d'intelligence démocratique en mesure de rendre intangible le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels et à sauvegarder ainsi notre confiance dans le constitutionnalisme africain.

« A défaut d'une intangibilité absolue, le principe devrait jouir au moins d'une intangibilité relative en vertu de laquelle sa remise en cause par le pouvoir constituant dérivé nécessiterait au moins une consultation du peuple par voie référendaire. La voie référendaire devrait être de mise car la plupart des Constitutions ont repris l'article 89 de la Constitution française qui fait du référendum, la voie de principe d'adoption d'une révision constitutionnelle. Cependant, la voie qu'il a empruntée pour aussi louable qu'elle soit, peut être remise en cause par un seul argument de droit et de fait. En effet, c'est par référendum que Blaise Compaoré avait voulu modifier l'article 37. En le faisant, il n'était pas en marge de la légalité mais avait-il encore la légitimité démocratique pour le faire ? L'usure du pouvoir avait « tué » le mythe, cassé la mystique et freiné la dynamique de son pouvoir.

Sur ce point, il faut observer que le mantra de l'instabilité constitutionnelle du mandat présidentiel dans les régimes politiques africains révèle « un choc de pensée » entre deux camps. D'une part, la famille des gouvernants animée par la volonté de s'éterniser au pouvoir et d'autre part, celle des forces politiques contraires et de l'opinion publique préoccupée par l'intention de limiter la durée du mandat du chef de l'Etat africain. L'intangibilité d'un principe évoque son inviolabilité et son immuabilité. Un principe intangible doit-il rester intact, inviolable et immuable ? La conséquence au plan juridique est qu'il n'existe aucune procédure pour y parvenir, reconnaissent les constitutionnalistes.

Le principe de la limitation de mandats à deux doit être hissé au rang de l'intangibilité pour que le pouvoir constituant dérivé, incarné souvent par une majorité parlementaire qualifiée, ne puisse y retoucher. Intangible, le principe garantit l'alternance au pouvoir. Définie comme « la dévolution du pouvoir selon les règles constitutionnelles établies d'une majorité à une autre », l'alternance induit des conséquences positives sur le progrès démocratique des Etats. En effet lorsque l'élus a conscience que sa magistrature est limitée dans un temps, au terme

duquel il redevient un citoyen ordinaire, son pouvoir a des chances de ne pas être une autocratie. De même, la limitation des mandats anéantit l'idée de règne et favorise celle de mandat représentatif dont le Président de la République n'est que « titulaire provisoire ». Avec la précarisation de la fonction présidentielle, le pouvoir est de moins en moins identifiable à une personne. Il est démontré que la durée au pouvoir constitue avec la concentration du pouvoir, les deux facteurs de la personnalisation du pouvoir. Or la limitation du mandat réduit l'impact de la durée au pouvoir et permet la circulation des tenants du pouvoir.

Par cette circulation fluide des Présidents et des élites politiques, s'enclenche progressivement un processus de dépersonnalisation du pouvoir pouvant engendrer à son tour un processus de dépatrimonialisation du pouvoir. Au plan formel, l'intention de dépatrimonialisation du pouvoir est proclamée par des dispositions constitutionnelles destinées à lutter contre le patrimonialisme comme l'interdiction faite au chef de l'Etat d'abuser des biens de l'Etat (article 35 de la Constitution du Mali), obligation pour tout responsable de déclarer ses biens et avoirs avant, au début et en fin de mandat (article 52 de la Constitution du Bénin, article 40 de la Constitution du Niger de 1999 et par décret présidentiel au Sénégal). La preuve en est fournie par les régimes politiques américains où la limitation des mandats a été pour beaucoup dans l'avènement de la démocratie, que ce soit en Amérique du Nord ou en Amérique latine⁴⁵⁸, région par excellence du mandat unique avec possibilité de retour et du mandat unique sans possibilité de retour. Nous allons y revenir plus longuement dans la deuxième partie de la thèse.

Pour hisser réellement le principe de la limitation au rang d'intangibilité, il suffit de l'intégrer dans le chapitre des principes sur lesquels une révision constitutionnelle ne peut porter. On y retrouve à travers les Constitutions africaines, des points classiques comme la forme républicaine de l'Etat ou l'intégrité du territoire mais aussi de nouveaux points comme le système multipartite.

⁴⁵⁸ L'exemple le plus radical dans la limitation du mandat présidentiel est sans conteste celui du Costa Rica qui interdit toute réélection, non seulement pour le Président de la République, mais aussi pour les parlementaires. En Colombie, le Président est à la fois le chef de l'Etat et du gouvernement. Il détient le pouvoir exécutif. Le Président et le vice-Président sont tous deux élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Au Chili, il est également le chef de l'Etat et du gouvernement et de ce fait, il détient le pouvoir exécutif. Il est élu au suffrage universel, pour un mandat unique de quatre ans.

Des pays comme le Tchad, le Cameroun ou le Togo sont loin de ce principe de Droit constitutionnel. Chez eux, la clause d'intangibilité absolue et la clause d'éternité semblent un lexique de science politique-fiction, dans la mesure où le mandat dont il est question est, pour eux, invariablement illimité.

Togo

Le Togo a connu quatre Présidents dont deux ont accédé au pouvoir par la force. En cinquante ans, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) a totalisé quarante-quatre ans de règne. Le premier Président Sylvanus Olympio, élu démocratiquement, est assassiné en 1963 à la suite d'un coup d'Etat militaire. Il est remplacé par un civil, Nicolas Grunitzky, destitué quatre ans plus tard par un autre coup d'Etat militaire dont l'un des organisateurs le Lieutenant Gnassingbé Eyadéma, est promu chef de l'Etat et le restera jusqu'à sa mort en 2005. Puis, il sera remplacé par son fils Faure qui, après la prise du pouvoir par l'armée, s'est vu confier les rênes du pays. « Ce coup d'Etat électoral » a été dénoncé par des observateurs et même par l'Union africaine. Sous la pression, Faure Gnassingbé avait momentanément démissionné pour rétablir la légalité constitutionnelle⁴⁵⁹.

Les élections présidentielles ont eu lieu en avril 2005 dans une vive tension, sans les observateurs internationaux comme les Nations-Unies et l'Union européenne. Malgré tout, Faure Gnassingbé est élu. En mars 2010, il est réélu avec 60,9 % des voix face à son principal adversaire Jean Pierre Fabre qui dénonce une procédure illégale. En avril 2015, il remporte face au même challenger, Jean Pierre Fabre. Une élection saluée - une fois n'est pas coutume - par la CEDEAO, l'Union africaine et la communauté internationale puisque jugée globalement sincère et satisfaisante.

Depuis la modification constitutionnelle du 31 décembre 2002, le Président de la République est élu à un scrutin uninominal à un seul tour pour un mandat de cinq ans renouvelable indéfiniment. La Constitution initiale, votée en septembre 1992, fut ainsi modifiée pour permettre à Gnassingbé Eyadéma de rempiler à la tête du pays pour un troisième mandat, prématurément interrompu en 2005 par son décès. Depuis la signature de l'accord politique de

⁴⁵⁹ La fameuse phrase d'Abdoulaye Wade à Faure Gnassingbé en 2005 à Dakar devant les caméras de la Télévision nationale : « Tu as l'appareil d'Etat avec toi, tu as l'Armée, le parti et l'argent ». Pour dire qu'il tient les commandes de l'Armée, qu'il contrôle le parti majoritaire, qu'il gère la réalité du pouvoir. Tandis que les autres gardent l'illusion du pouvoir, alors pourquoi ne va-t-il pas aux élections en laissant l'intérim du pouvoir qui revient de droit au Président de l'Assemblée nationale ?

2006, pouvoir et opposition se livrent un bras de fer. Les opposants exigent notamment un retour à la Constitution de 1992, qui prévoyait un mandat de cinq ans renouvelable une fois et un scrutin présidentiel à deux tours. Peine perdue Faure Eyadéma vient de rempiler. Prochaine échéance électorale 2020.

Dans cette trajectoire, plusieurs tentatives de révision ont été bloquées. Le Bénin a-t-il failli être le premier de cordée que disposant de bons capteurs météorologiques, Yayi Boni a échappé à la bourrasque populaire ⁴⁶⁰. Il l'a dit et redit devant son homologue français, François Hollande et confirmé au Pape François, avant de le déclarer officiellement aux lendemains de la chute de Blaise Compaoré. Mieux ou pire, en fin de mandat il ne dispose plus d'aucune majorité parlementaire. Par conséquent, il s'en ira là où Nkurunziza du Burundi, Sassou Nguesso du Congo, Kabila de la RDC et Kagamé du Rwanda, pris dans une impétueuse spirale, défient les jours pairs l'ouragan démocratique et s'en méfient les jours impairs. Et pourtant une autre « coterie » a encore la faiblesse de croire que la légalité constitutionnelle suffit. Leurs entourages se disent certainement que : « Qui a le pouvoir a le droit » (Hegel). C'est le cas du Tchadien Déby (24 ans de pouvoir), du Camerounais Biya (32 ans) et de l'Equato- guinéen Obiang Nguema (35 ans). *De jure* leur mandat présidentiel est illimité mais *de facto* chaque échéance a son terme prescrit. Savent-ils seulement sur la capacité d'indignation de leurs peuples ? Ils continuent de croire et de garder l'illusion du pouvoir ;

La réalité est déjà ailleurs ⁴⁶¹. Pour eux, cette antienne d'Alexis de Tocqueville est la bienvenue : « Pour bien aimer la démocratie, il faut l'aimer modérément » ⁴⁶².

⁴⁶⁰ <http://www.afrikipresse.fr/afrique/benin-boni-yayi-et-la-tentation-d-un-mandat-illimite>.

Avant « l'effet Blaise », Boni Yayi aurait tenté de ruser aux fins de briguer un troisième mandat.

Ses déclarations antérieures le laissaient penser. Il avait déclaré que l'Etat béninois ne disposait d'aucune ressource financière suffisante pour organiser les prochaines élections. Ces reports et déclarations étaient devenus inquiétants sur les réelles intentions du Président béninois enfermé dans une bulle mystico-religieuse de laquelle étaient exclus plusieurs soutiens lui ayant permis d'accéder à la magistrature suprême en 2006.

⁴⁶¹ Notre chronique, « Le coup d'Etat des fous », *op.cit.*

⁴⁶² Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, éditions Flammarion, 1993 et 1999, 2 tomes. Tocqueville est fortement marqué par l'idée de Révolution mais malgré ses origines aristocratiques, il ne peut pas être défini comme un ennemi de la démocratie, loin de là. Dans une lettre à Kergolay de janvier 1831, il fait la remarque suivante : « Ce n'est pas sans y avoir mûrement réfléchi que je me suis déterminé à écrire ce livre que je publie en ce moment. Je ne me dissimule point ce qu'il y a de fâcheux dans ma position : Elle ne doit

Section 2. L'abstention et le vote obligatoire

Les conséquences directes et immédiates de l'usure du pouvoir, des bricolages constitutionnels dans un cycle - pas toujours vertueux - de consultations électorales (présidentielles, législatives, municipales, communales, communautaires et référendaires) qui se tiennent sur une période de moins de cinq ans sont, à n'en pas douter, la crise du vote en Afrique, crise qui débouche généralement sur l'abstention électorale. « Cela est devenu une donnée quasi-structurelle des scrutins en Afrique, quand bien même le phénomène est contestable sous d'autres cieux : les gens ne votent pas »⁴⁶³. C'est l'épine de l'abstention⁴⁶⁴. Au demeurant, cette crise est aux yeux de Guy Rossatanga-Rignault, le résultat de l'addition d'un certain nombre de causes qu'il identifie rapidement à partir de deux formules imagées :

- « Trop d'élections tuent l'élection » : A l'évidence, chez des peuples n'ayant pas une longue tradition électorale, la fréquence soutenue des élections entraîne une lassitude ;
- « On ne mange pas les élections » : L'on amène à croire que les résultats d'une élection avaient le pouvoir magique de changer les conditions de vie du jour au lendemain. Ils ont voté et n'ont vu aucun changement ensuite. Et comme on les a persuadés que l'élection était une potion miracle, ils se détournent de l'élection qui n'a pas tenu ses promesses⁴⁶⁵. A l'entame de cette réflexion sur la crise du vote, il nous faut passer au peigne fin l'abstention électorale (Paragraphe 1) avant d'aller dans la famille de pensée du vote obligatoire, seul outil de Science politique et de Droit électoral permettant jusqu'ici d'endiguer la montée en puissance de l'abstention (Paragraphe 2).

m'attirer les sympathies vives de personne. Les uns trouveront qu'au fond je n'aime point la démocratie et que je suis sévère envers elle, les autres penseront que je favorise imprudemment son développement. Ce qu'il y aurait de plus heureux pour moi c'est qu'on ne lût pas le livre, et c'est un bonheur qui m'arrivera peut-être ». On a pu ainsi voir en Tocqueville un critique de la démocratie qui saisissait en cette dernière occasion les prémisses de la décadence. Il semble néanmoins que cette approche demeure superficielle.

⁴⁶³ Guy Rossatanga-Rignault, *op.cit.*, p.89.

⁴⁶⁴ http://www.scienceshumaines.com/l-abstention_fr_4447.html Bruno Caustre, « L'abstention. Comment évolue-t-elle ? Comment l'expliquer ? Des intermittents du vote ? »

⁴⁶⁵ *Op.cit.*

Paragraphe 1. L'abstention électorale

En matière électorale, l'abstention peut se définir comme la manifestation de la non-participation (volontaire ou non) des électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales dans un ou plusieurs scrutins. Autrement dit, la participation électorale est d'abord fonction du droit de vote sur la liste électorale dans laquelle figurent tous ceux à qui ce droit est reconnu⁴⁶⁶. L'abstention est *de facto* l'un des défis majeurs de la vie démocratique contemporaine conduisant à ce qu'il est convenu de lire comme « un dépit amoureux électoral ». En effet, très peu d'Etats démocratiques sauf ceux où le vote est obligatoire, échappent à ce phénomène contemporain. En effet, au gré des scrutins, le taux d'abstention monte ou descend⁴⁶⁷, tout en demeurant une préoccupation, celle d'un pays dont la principale formation politique serait finalement le grand parti des abstentionnistes appelés « pêcheurs du dimanche » en lieu et place d'« électeurs du dimanche ». La situation constatée en France⁴⁶⁸ et dans le reste de l'Europe n'est pas nouvelle, la moyenne de participation tourne autour de 50-60 % ce qui signifie qu'une bonne moitié du corps électoral ne participe pas à la grand-messe électorale. Quant à l'Afrique, il est aisé de constater que le taux de participation s'évapore chaque jour un peu plus, au regard de l'engouement de la décennie 1990, période de grande ferveur démocratique.

Pour mieux appréhender les fondements de l'abstention électorale et établir un bon diagnostic, il nous faut aller chercher les causes volontaires (A) et involontaires (B) du phénomène abstentionniste selon le classement de Guy Rossatanga-Rignault.

⁴⁶⁶ *Op.cit.*

⁴⁶⁷ http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/05/07/les-chiffres-du-second-tour-de-la-presidentielle_1696884_1471069.html. Les électeurs se sont massivement déplacés dimanche pour élire le socialiste septième président de la V^{ème} République, puisque le taux d'abstention s'est établi à 19,66 %. En 2007, le taux d'abstention était de 16,03 %.

Depuis 1965, année où le Président de la République a été élu pour la première fois au suffrage universel, les Français ont toujours participé largement à sa désignation. Hormis l'exception de 1969, due pour une bonne part à la configuration du second tour – un duel entre Georges Pompidou et Alain Poher –, l'élection présidentielle a mobilisé plus que tous les autres scrutins et reste beaucoup moins touchée par la tendance à l'érosion de la participation.

Le premier tour de 2002, avec un taux d'abstention record de 28,40%, a été corrigé au second tour, où le duel entre Jacques Chirac et Jean-Marie Le Pen avait suscité un sursaut de citoyenneté d'une partie des électeurs.

⁴⁶⁸ En France, l'abstention a atteint 43,71% au second tour des législatives de 2012, selon les chiffres définitifs du ministère de l'Intérieur. C'est un record absolu sous la V^{ème} République pour ce type de scrutin.

A. Les causes volontaires

Semou Pathé Guèye⁴⁶⁹ a beaucoup réfléchi sur les causes volontaires et rappelle que plusieurs modèles explicatifs de l'abstentionnisme ont été proposés, sans toujours faire l'unanimité. On notera néanmoins que ces modèles explicatifs s'articulent autour de trois grandes approches :

- une approche sociologique qui fait intervenir des variables comme l'âge, la situation professionnelle ou socio-économique ;
- une approche psycho-sociologique qui met l'accent sur les motivations profondes et individuelles qui conduisent les gens à aller ou non voter.
- une approche économique qui fait intervenir la question de la rationalité et de la rentabilité de l'acte électoral.

Dans tous les cas, il s'agit toujours de chercher à comprendre pourquoi les gens qui bénéficient d'un droit parfois chèrement acquis s'abstiennent d'en faire usage. Un déclin de la démocratie représentative qui ne cesse d'inquiéter et de surprendre. Le fait que les électeurs boudent les urnes traduit la perte de confiance progressive dans les acteurs politiques. Ce qui constitue la principale cause du désintérêt de ces dernières pour la chose politique. Par conséquent, il y a urgence pour les politiques à restaurer leur crédibilité⁴⁷⁰. A l'évidence, c'est une explication importante, mais elle ne saurait suffire dès lors qu'on constate un peu partout dans le monde « l'image d'un électeur qui se mobilise diversement au gré des scrutins et ne se déplace qu'occasionnellement, lorsque le jeu lui semble en valoir la chandelle. A titre d'illustration, nous pouvons citer la France, le Gabon et le Mali.

La France est devenue une démocratie de l'abstention depuis la fin des années 1980. Le 16 juin 2002, un record historique a été battu : Seuls 60,3 % des inscrits se rendent aux urnes. Jamais, depuis l'instauration du suffrage universel en 1848, les Français n'ont aussi peu participé à une élection législative. Si l'on prend en compte ceux qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales, c'est en réalité un Français sur deux qui ne participe plus aujourd'hui à la désignation des membres de l'Assemblée nationale. A l'instar des Etats-Unis, ce recul de la participation est particulièrement marqué en milieu populaire.

⁴⁶⁹ Sékou Pathé Guèye, *Du bon usage de la démocratie en Afrique : Contribution à une éthique et à une pédagogie du pluralisme: essai*, Dakar, Nouvelles Editions africaines du Sénégal, 2003.

⁴⁷⁰ A. Lancelot, R. Rémond, *L'abstentionnisme électoral en France*. Paris, Armand Colin, 1968.

Ce qui a conduit Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen⁴⁷¹ à enquêter pendant cinq ans dans un quartier de la banlieue Nord de Paris. Ils ont mesuré combien la démobilisation électorale est profonde et se joue dès la phase de l'inscription : la moitié des adultes de nationalité française n'est pas inscrite. Plus globalement, cette étude met en évidence l'impact sur les identités et les comportements politiques de trente ans de chômage de masse, de précarisation du travail, d'affaiblissement des liens sociaux et de ghettoïsation des cités populaires. C'est l'exemple d'une sociologie électorale d'un nouveau genre qui articule l'analyse de données quantitatives et l'observation intensive de territoires. Aujourd'hui, en France, la ségrégation sociale et spatiale se double d'une authentique ségrégation électorale.

Le Gabon

Le Gabon est la première illustration qui vient à l'esprit de Guy Rossatanga-Rignault. Il constate qu'en 2001, le taux d'abstention était déjà en moyenne de 80% dans les centres urbains et de 50% dans les centres ruraux. Les derniers scrutins n'ont pas permis de constater une réelle amélioration de la situation. Lors des élections législatives (partielles) des sommets sont atteints à Libreville avec des taux avoisinant les 90% dans certaines circonscriptions. Certes, dans des pays comme le Gabon où l'organisation des processus électoraux n'est pas sans reproche, l'on a vite fait d'expliquer l'abstention par le fait « des élections sans enjeu ».

Admettre une telle explication équivaut à se complaire dans le confort des explications faciles. Si tel est le cas au Gabon ou au Cameroun, alors que dire du Mali ? Pour faire face à la montée de ce péril, avec le soutien du PNUD, une enquête d'opinion a été menée pour comprendre le sens profond de ce phénomène inquiétant en démocratie. Pour mémoire, lors de certaines consultations, le taux de participation a pu frôler le gouffre à Bamako, avec un niveau de participation moyen de 14,37%, ce qui signifie que plus de 85% de la population de la capitale ne s'est pas déplacé le jour du scrutin.

⁴⁷¹ Céline Braconnier et Jean Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention : Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires*, Paris, Gallimard, 2007.

Une enquête approfondie sur le mode de pensée électorale dans la cité des Cosmonautes, à Saint-Denis à Paris.

Le Mali

Au Mali, la campagne électorale pour la présidentielle a enregistré une autre campagne, celle contre l'abstention. Sur le terrain, la Société civile s'est activée pour mobiliser la population dans un pays où, ordinairement, la participation aux élections est très faible. Le manque de confiance des Maliens dans leurs hommes politiques, jugés peu fiables, était en cause. La mobilisation s'avérait indispensable car, au fil des scrutins, les Maliens ont pris l'habitude de boudier les élections pour des raisons historiques et sociologiques. Pour Sidi Mohamed Diawara, de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux, les électeurs n'ont plus confiance en leurs hommes politiques. « Nous avons des politiciens qui ont fait beaucoup de promesses, mais celles-ci ne sont jamais tenues, explique-t-il. Par conséquent, la population est de plus en plus détachée des politiciens. Vous avez des élus qui n'ont pratiquement jamais vécu avec leurs concitoyens ». Par le passé, certains députés se sont fait élire avec des taux dramatiquement faibles, comme l'explique Bissiri Coulibaly, fondateur de l'Association pour le relèvement du taux de participation aux élections : « Vous avez des députés qui ont été élus, à Bamako, avec 9,2% (de participation), dans la commune I. En commune VI, les représentants ont été élus avec 11,6% ! ». En 2002, le taux de participation était de 36,8% au premier tour de la présidentielle⁴⁷². Et en 2013 il s'élevait à 48% pour le premier tour et 45% pour le second tour soit entre 52 et 55% en terme de taux d'abstention.

B. Les causes involontaires

Par « causes involontaires » Guy Rossatanga-Rignault dans son ouvrage de référence « Qui t'a fait roi ? » fait comprendre que toutes les manifestations de l'abstentionnisme ne sont pas l'expression d'une volonté d'agir ou de ne pas agir pour exprimer un message particulier. Dès lors, l'abstention doit s'analyser comme un simple fait. Un fait qui n'est pas pensé en ce sens que l'abstentionniste n'a pas forcément voulu exprimer quelque chose en n'allant pas voter.

Les causes involontaires sont nombreuses et il cite les plus importantes :

⁴⁷² <http://www.rfi.fr/afrique/20130626-presidentielle-mali-le-combat-contre-abstention-deja-commence>.

1. L'oubli.

L'électeur peut tout simplement avoir oublié d'aller voter. De la même façon que des personnes oublient leur rendez-vous chez le médecin. Il s'en trouve qui oublient de se lever le dimanche matin pour aller voter ;

2. Le défaut d'inscription sur la liste électorale.

C'est le cas, par exemple, de l'électeur négligeant qui au moment de la révision de la liste, n'a pas eu le temps ou n'a pas pu s'inscrire, notamment en atteignant la majorité. N'étant pas inscrit, le jour du vote, il ne pourra donc pas voter. On notera néanmoins qu'en Afrique, il est fréquent que les personnes non inscrites se présentent dans les bureaux de vote. Face au refus du personnel électoral, il n'est pas rare que des troubles éclatent. On verra ensuite ces non-inscrits se plaindre d'avoir été empêchés de voter avant de conclure qu'ils ont été ostracisés par ceux appartenant à tel ou tel camp politique.

Il convient de retenir qu'ici l'électeur ne s'est pas inscrit sur la liste électorale pour des raisons autres qu'une volonté de ne pas voter ;

3. L'empêchement physique.

Ici, l'électeur n'a tout simplement pas pu physiquement aller voter. Victime, par exemple, d'une crise aigue de paludisme la veille ou le matin du vote, bien qu'en ayant eu l'envie, il ne pouvait plus matériellement voter.

4. Le défaut de procuration.

C'est la situation dans laquelle peut se retrouver une personne qui sait à l'avance qu'elle ne pourra pas être le moment venu dans sa circonscription. Pour une raison ou une autre, cette personne n'a pas pu se faire établir une procuration ou a été découragée par la procédure d'établissement de la procuration. Quand bien même cette personne aurait bien voulu s'exprimer, elle ne le pourra pas.

5. L'absence du nom sur la liste au bureau de vote.

L'on se trouve ici en présence de l'une des manifestations de la mauvaise organisation du scrutin. L'électeur s'est bien inscrit mais le jour du vote, il ne retrouve pas son nom ;

6. La difficulté à trouver le bureau de vote.

Il s'agit d'une autre variante de la mauvaise organisation du scrutin. L'électeur avait la ferme volonté d'aller voter. Au bout d'une heure à faire le tour des bureaux de vote sans retrouver le sien, il finit par abandonner.

Dans les cas ci dessous, l'électeur a clairement voulu poser un acte auquel il entend donner un sens politique.

7. La manifestation d'un dépit.

Pour des raisons qui lui sont propres, l'électeur décide de ne pas voter pour manifester son dépit électoral.

8. La sanction des dirigeants en place.

L'électeur estime que la meilleure façon de sanctionner les dirigeants en place n'est pas de voter pour leurs adversaires mais de s'abstenir de participer pour ne pas crédibiliser le scrutin.

9. L'expression du « je-m'en-foutisme électoral ».

L'électeur est parfaitement au fait des enjeux et de l'intérêt du vote. Simplement, il estime le moment venu avoir mieux à faire (par exemple sa grasse matinée) que d'aller se mettre en rang devant un bureau de vote. Il préfère donc laisser les autres choisir quitte à se plaindre du résultat électoral qui ne rencontrera pas son adhésion.

10. Le rejet global du « système ».

L'électeur ne croit ici ni à la démocratie électorale ni à l'élite politique dans son ensemble. Il estime par conséquent qu'en votant, il viendrait légitimer une élite qu'il rejette globalement. C'est le concept de « tous pourris ».

11. Le manque d'intérêt.

L'électeur ne vote pas parce qu'il ne se sent pas concerné par le vote. C'est le cas de l'exclu de la société ou du chômeur qui estime n'avoir aucun intérêt à participer au processus de légitimation d'un pouvoir dont il est convaincu qu'il ne résoudra pas son problème. Il choisit

par conséquent de conforter son exclusion d'une société dont il est convaincu qu'elle ne se préoccupe pas de son sort.

12. Le syndrome « un milliard de Chinois et moi ».

C'est le cas de l'électeur qui estime le moment venu que son abstention n'aura aucune influence sur le scrutin, puisqu'il reste suffisamment d'électeurs pour se plier au rituel. Sauf que, lorsque plusieurs électeurs font le même raisonnement, les conséquences peuvent être fâcheuses pour la démocratie électorale.

13. Le syndrome minoritaire.

Après avoir suivi la campagne électorale et examiné les sondages d'opinion, l'électeur réalise que son opinion est manifestement minoritaire dans la société. Partant de là, il ne voit pas l'intérêt d'aller faire la queue sous le soleil pour exprimer une opinion qui ne pèsera pas lourd.

14. Le syndrome du résultat prévisible.

L'électeur considère pour diverses raisons (domination écrasante d'un appareil politique, fraude et manipulation) que le scrutin est joué d'avance. En s'abstenant, il manifeste un refus de cautionner ce qu'il considère comme un simulacre.

Au regard de toutes ces causes énumérées par Guy Rossatanga-Rignault, il apparaît clairement, que l'explication de l'abstention ne saurait être uniforme. Au contraire, le niveau d'abstention est souvent la combinaison de plusieurs facteurs comme le montre cet avis d'un acteur politique camerounais et qui pourrait parfaitement être généralisé à d'autres pays africains : « Dans certaines zones du pays, les populations blasées, parce que les dés sont pipés d'avance, se sont abstenues. Dans d'autres où l'on a procédé à des inscriptions discriminatoires en éliminant soit au nom de la tribu, soit de la religion, le même phénomène s'est produit. C'est parce que nous n'arrivons pas à mettre sur pied un système électoral clair. Tant qu'on restera dans ce flou artistique, les Camerounais vont se désintéresser des affaires publiques au grand dam de l'évolution de notre pays »⁴⁷³.

⁴⁷³ Dakolé Daïsala, http://www.cameroon-info.net/cmi_show_news.php?id=20201.

Paragraphe 2. Le vote obligatoire

« *Tous aux urnes !* » auraient pu claiçonner ceux qu’Alexis de Tocqueville appelle « les amis excessifs de la démocratie ». Mais ce cri de ralliement ne fait pas recette, parce qu’ « *avant d’obliger l’électeur à voter, permettez-le lui* » préconisait Joseph Barthélémy⁴⁷⁴. Quant à Marc Dugain, il met « les pieds dans l’urne »⁴⁷⁵ et constate qu’élection après élection, le vote français s’effrite. Il n’y aurait guère qu’aux présidentielles que les Français continuent de se motiver. Mais pour combien de temps encore ? C’est pourquoi, les autorités envisagent sérieusement le vote obligatoire sous le mandat de François Hollande⁴⁷⁶.

Plusieurs voix autorisées comme celle de Dugain ne sont pas contre le principe de l’obligation de vote. Mais à une double condition qui fait appel au « gros bon sens ». 1. Que l’on comptabilise les votes blancs⁴⁷⁷. 2. Et que ce vote blanc s’il venait à dépasser 50% oblige les candidats en lice à se retirer. Ce qui est « un peu fort de café » démocratique. Il pourrait s’imaginer un second tour de la présidentielle de 2017, où les finalistes seraient invalidés. Et l’on se rendrait compte alors que « la question n’est pas forcément un manque d’envie de voter de la part des compatriotes, mais tout simplement un refus de voter pour des politiciens inoxydables présentés par des partis qui ne sont peut-être plus eux-mêmes représentatifs des aspirations des électeurs »⁴⁷⁸. C’est donc dire que la participation électorale est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. Or l’abstention est en train de gagner la bataille des... urnes.

⁴⁷⁴ Joseph Barthélémy, « *Pour le vote obligatoire. Rapport fait au nom de la Commission du suffrage universel* », *Revue de Droit Public*, 1922, p.101-167.

⁴⁷⁵ Marcel Dugain, « Les pieds dans l’urne », *Le Point* n°2227 du 14 mai 2015, p.98.

⁴⁷⁶ A la pointe du combat, Claude Bartolone le Président de l’Assemblée nationale française est l’auteur d’un rapport transmis au Président François Hollande en 2015 sur la question.

⁴⁷⁷ En France, le préalable évoqué par Marc Dugain est réglé. En effet, depuis la loi promulguée le 21 février 2014, les votes blancs, enveloppes vides ou bulletins blancs, sont constamment décomptés et cela séparément des votes nuls, ces mêmes bulletins sont dûment annexés en tant que tels dans tous les procès verbaux des bureaux de vote. La non-reconnaissance des votes blancs - jusqu’alors assimilés à des votes nuls - était considérée à juste raison comme incompatible avec l’existence du vote obligatoire. La contrepartie à l’obligation de voter, c’est que l’insatisfaction par rapport à l’offre électorale puisse être exprimée. Cet obstacle est levé tout au moins partiellement.

⁴⁷⁸ Marc Dugain, « Les pieds dans l’urne », *op.cit.*

En conséquence, ce phénomène lié au « désintérêt des citoyens, à l'apathie face aux différents scrutins, à la perte de confiance vis-à-vis des politiques et à la désaffection à l'endroit des institutions représentatives, nécessiterait l'introduction du vote obligatoire (A), tout en introduisant des mesures d'accompagnement relatives à la rationalisation de la pratique (B).

A. L'opportunité du vote obligatoire

Rien qu'avec la terminologie du vote obligatoire⁴⁷⁹ le principe pourrait se passer de définition. Pour une affaire aussi complexe que celle de l'abstention⁴⁸⁰, le vote obligatoire ressemble à une affaire trop facile à conclure. Il reste à savoir si le remède (vote obligatoire) n'est pas plus dangereux que le mal lui-même (l'abstention). Sous ce rapport, les propositions allant dans le sens de l'institution du vote obligatoire en France se sont heurtées à de nombreuses difficultés⁴⁸¹. L'on a distingué entre la question de l'obligation de vote et celle des facilités à accorder à l'électeur pour l'exercice de son droit de vote. Etant entendu que ce n'est pas en cassant le thermomètre que l'on arrive à baisser la température.

Malgré tout, l'idée du vote obligatoire a été relancée en France⁴⁸².

⁴⁷⁹ Dans cette partie de notre étude, nous nous appuyons essentiellement sur la contribution scientifique de William Benessiano, « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, mars 2005.

⁴⁸⁰ Sur le sens de l'abstention, il faut lire les travaux d'Anne Muxel. Dans un article de la *Revue Pouvoirs*, intitulé « l'abstention, déficit démocratique ou vitalité politique ? » elle évoque avec clarté et la « généralisation d'un abstentionnisme intermittent » et distingue les abstentionnistes « hors du jeu » politique, des abstentionnistes « dans le jeu » politique, chez qui l'abstention est une forme d'expression.

⁴⁸¹ Anissa Amjahad, Jean-Michel De Waele et Michel Hastings, *Le vote obligatoire. Débats, enjeux et défis*, Paris, Economica, 2000, p.176.

Le débat actuel sur l'opportunité d'un vote obligatoire en démocratie prend souvent une allure normative, théorique, déconnectée des contextes sociopolitiques. La discussion tend parfois à « s'insulariser », à restreindre le périmètre et la portée des échanges, en oubliant de lier les points de l'argumentation aux mutations de la démocratie représentative. L'idée de contraindre le citoyen à participer à l'acte de vote ne prend, en effet, son sens que si le projet s'inscrit dans une réforme beaucoup plus globale, qui tiendrait compte à la fois des usures d'un modèle historique de lien politique et des enjeux de sa recomposition sous d'autres formes. Le débat actuel sur le vote obligatoire mérite donc de s'ouvrir sur une réécriture plus ambitieuse du roman électoral des Nations démocratiques. Il doit participer à une refonte historique du contrat politique construit hier autour de la représentation et qui aujourd'hui semble abandonner son modèle originel.

⁴⁸² Gilles Finchelstein, « le temps du vote obligatoire ».

http://www.huffingtonpost.fr/gilles-finchelstein/le-temps-est-venu-dadopter-le-vote-obligatoire_b_6870990.html

Il s'agit d'un débat ancien ; aussi ancien que l'instauration du suffrage universel. D'un débat récurrent ? Oui, avec

Mais avant tout, l'Etat devrait s'obliger à faciliter les conditions d'exercice du vote. Et oui ! « Avant d'obliger l'électeur à voter, permettez le lui » comme l'a soutenu plus haut, Joseph Barthélémy. Rapprocher l'urne de l'électeur, tel est l'objectif que doit poursuivre le législateur avant d'instituer le vote obligatoire, lequel doit être le dernier recours. Qu'en est-il des mesures en vigueur ?

Commençons par le vote par procuration. Il faut souligner qu'en dépit de sa montée en puissance, il n'est pas encore utilisé à son maximum du fait des conditions substantielles à remplir auprès de l'Officier d'Etat civil. En effet, certains citoyens éloignés de leur domicile électoral, le jour du scrutin renoncent à voter. Afin d'inciter chacun à exercer son droit de suffrage, il convient de leur permettre d'exercer plus librement leur vote par procuration. Certes, les possibilités de vote par procuration sont plus larges qu'auparavant, mais les contraintes de justification de l'électeur auprès de l'officier de police judiciaire sont encore lourdes et continuent d'entraver l'exercice de ce devoir civique. « Mieux vaut prévenir que guérir » : C'est pourquoi le vote par procuration n'est aujourd'hui qu'une mesure permettant aux citoyens, conscients de leur devoir, de ne pas venir alourdir le taux de l'abstention.

Doit-on penser avec M. Mallat que « toutes ces panacées que l'on préconise pour rendre attractif le suffrage universel (secret du vote, vote par correspondance...), ne sont que des cautères sur des jambes de bois, si elles ne sont pas précédées de la grande réforme qui doit enfin donner au suffrage universel la plénitude de son résultat : le vote obligatoire ? »

Le vote rendu obligatoire, l'électeur se présenterait aux urnes avec plus de discipline. Mais le contenu du vote n'a-t-il pas, seul, une signification et non l'acte de vote lui-même ? En quoi l'électeur aura-t-il participé davantage à la vie politique, en quoi aura-t-il contribué à l'application du principe fondamental de la démocratie qu'est la représentation, si son vote a consisté seulement dans le dépôt d'un bulletin, plus ou moins préféré à un autre, formalité à laquelle il a été contraint sous peine de sanction ?

ses pics et ses creux, rapports et propositions revenant dans la vie publique à un rythme irrégulier. D'un débat saturé ? Oui ! Et la lecture du rapport publié il y a presque cent ans par Joseph Barthélémy atteste de ce que les arguments, pour défendre comme pour rejeter le vote obligatoire, n'ont guère changé.

Emile Giraud nuançait déjà en 1931 : « Ce n'est pas le choix de l'électeur qu'on obligerait à voter qu'il faut considérer, mais le choix de l'électeur volontaire »⁴⁸³. Ce n'est donc pas sans raison qu'il rejetait frontalement le vote obligatoire car à son sens, il ne saurait apporter de remède à aucune des formes de la non-participation. Il ne faut pas aller jusqu'à dire comme Emile Giraud « qu'obliger à voter les abstentionnistes serait en réalité causer un tort injustifiable aux citoyens que la politique intéresse », que ce serait « fausser le scrutin en ayant l'air d'accroître son autorité » et que l'élimination qui résulte des abstentions est « salutaire ». En revanche, il y a lieu de partager son idée : « Il ne servirait à rien de vouloir supprimer l'effet de l'abstentionnisme tant que subsistent les causes. Pour extirper ces dernières que faut-il faire ? Développer le sens social, l'intérêt aux affaires publiques... »⁴⁸⁴.

Le vote obligatoire pourrait être efficace pour lutter contre l'abstentionnisme de l'électeur négligent, indécis ou lassé. Mais cette forme de « retrait de la politique » constitue bien souvent la conséquence d'un manque de sens ou de formation civique. A quoi servirait donc de rendre le vote obligatoire si cette mesure n'est pas précédée par un effort de développement de l'esprit civique, si l'électeur n'était pas conduit à prendre conscience de sa responsabilité de citoyen ? Certains auteurs répondant à ces observations affirment qu'ils font précisément confiance au rôle « éducateur » du vote obligatoire. Si lors des premiers scrutins la participation de l'électeur contraint est purement formelle, il sera conduit insensiblement à s'intéresser à l'objet même de la consultation et le vote deviendra ainsi l'instrument du civisme. Les contradicteurs répondent à cet argument en présentant l'exemple du canton de Vaud, en Suisse : L'institution du vote obligatoire y avait eu son effet habituel de réduction des abstentions. Mais au moment où il fut abandonné la participation redevint ce qu'elle était avant. Il est donc difficile de tirer des conclusions à partir de ce cas unique.

La rationalisation du vote obligatoire

Son caractère contraignant doit pouvoir être contrebalancé par des « mesures de justice ou d'équité électorale ». D'ailleurs, la Commission Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a posé comme condition de validité du vote obligatoire, la possibilité pour l'électeur de ne pas prendre parti.

⁴⁸³ Emile Giraud, « Le vote obligatoire du point de vue des principes et du bon fonctionnement des institutions représentatives », *RDP*, 48, 1931, p.487 et s.

⁴⁸⁴ *Idem*, p.494.

Partant, le vote blanc apparaît comme la mesure inhérente à l'institution du vote obligatoire. En outre, d'autres dispositions peuvent s'avérer justes, mais moins indispensables en ce sens qu'elles le complètent afin d'en faciliter l'exercice.

*Le vote blanc*⁴⁸⁵

A mi-chemin entre l'abstention et la participation électorale, le vote blanc peut être défini comme « un acte par lequel l'électeur manifeste, lors d'une consultation électorale, son incapacité ou son refus d'exercer un choix parmi une offre politique donnée »⁴⁸⁶. Comme évoqué précédemment, le vote obligatoire serait légitime dans la mesure où l'électeur n'est pas obligé de voter pour un candidat déterminé. A la lecture de la décision de la CEDH, la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés n'est pas une condition de validité du vote obligatoire, en ce sens que s'il n'est pas déclaré incompatible avec la Convention, ce n'est pas tant car l'électeur dispose d'un bulletin blanc dont il sera tenu compte, mais c'est parce qu'il garde intacte sa liberté de choix et surtout de non-choix. Par conséquent, le vote blanc représente paradoxalement non pas une condition de validité intrinsèque au vote obligatoire mais plutôt un support logique et nécessaire.

Le vote blanc permet de diminuer l'abstention et de détourner un certain nombre d'électeurs du vote extrémiste, les opposants à cette disposition invoquent un risque de blocage des institutions⁴⁸⁷. Il est vrai que l'incidence de la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés varie en fonction des modes de scrutin et de la nature des élections. Elle peut influencer le déroulement des élections au scrutin majoritaire à deux tours, en élevant le chiffre de la majorité absolue et pourrait conduire à un nombre élevé de seconds tours.

Les adversaires de la prise en compte du vote blanc prétendent, en outre, que l'on risquerait de se trouver dans une impasse juridique, dans l'hypothèse, peu probable où le nombre de bulletins blancs représenterait la majorité absolue des suffrages au premier tour ou la majorité relative au second. Ils affirment qu'alors aucun candidat ne pourrait être proclamé vainqueur. Cet argument ne semble pas pertinent.

⁴⁸⁵ Olivier Durand, *Le vote blanc, pour un suffrage vraiment universel*, Paris, L'Harmattan, 1999, 121 p.

⁴⁸⁶ Adélaïde Zulfikarpasic, « Le vote blanc : Abstention civique ou expression politique ? » *Revue française de Science Politique*, 2001, p.247.

⁴⁸⁷ Olivier Durand, *op.cit.*, p.44-48.

Si les bulletins blancs représentent la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il sera à un second tour. Au second tour quelle que soit l'importance du vote blanc, sera élu, le candidat qui aura obtenu le plus de suffrages.

Tel est le tableau présenté par William Benessiano.

Seule ombre au tableau : La véritable difficulté juridique concerne l'élection présidentielle. L'article 7 de la Constitution prévoit que le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si cette condition n'est pas réalisée au premier tour, elle doit l'être au second. Au second tour du scrutin, ne peuvent se présenter que « les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour ». Si les bulletins blancs entrent dans le décompte des suffrages exprimés, il peut arriver au second tour qu'aucun candidat n'obtienne la majorité absolue. Les solutions à ce problème existent : il suffirait de modifier la Constitution pour prévoir qu'au second tour la majorité relative suffit, anticipe Benessiano.

La reconnaissance du vote blanc est à notre sens aujourd'hui légitime et opportune. L'abstention, la désaffection des citoyens à l'égard des institutions représentatives, la rationalisation du suffrage universel sont autant de facteurs qui en commandent l'instauration. Même si cette question est d'actualité en France, le vote blanc constitue, dans les pays où le vote est obligatoire, un contrepoids à celui-ci et le rationalise. Mais il n'est pas le seul ; il est souvent complété par d'autres mesures corrélatives

Facilités à prévoir en faveur de l'électeur

« Pour être pratiquement réalisable, le vote obligatoire devrait s'accompagner de nouveaux élargissements des dispositions permettant le vote par correspondance ou par procuration ». La nécessité d'entourer l'obligation de vote de facilités n'a d'ailleurs pas manqué de préoccuper certains auteurs favorables au vote obligatoire. Par exemple, Joseph Barthélémy préconisait le transport gratuit de l'électeur éloigné de son domicile et demandait instamment l'amélioration de la procédure d'inscription sur les listes électorales. La législation étrangère nous montre l'exemple de facilités accordées à l'électeur. En Belgique, celui qui, par suite d'un changement de domicile récent, est appelé à voter au lieu de son domicile précédent bénéficie du transport gratuit pour aller remplir son devoir électoral. Bien plus, une loi adoptée en octobre 2002 donne plein effet au vote par procuration des Belges résidant à

l'étranger (article 147 *bis* du Code électoral), améliore la technique du vote automatique et facilite la participation des ressortissants communautaires aux élections municipales et européennes. Au Luxembourg, il n'existe ni vote par procuration, ni transport gratuit. Mais il est prévu qu'en cas de changement de résidence l'électeur soit admis à voter dans la commune de sa nouvelle résidence.

Au Liechtenstein, la loi prévoit la possibilité de voter par correspondance pour les personnes que l'état de santé empêche de se déplacer, ainsi que pour celles qui se trouvent à l'étranger le jour du vote. Les premières ont également la possibilité de voter à domicile. Il est inutile de poursuivre l'énumération tant il apparaît évident que partout où le vote est obligatoire, des mesures visant à faciliter l'exercice du droit de vote ont été adoptées.

Si la rationalisation du vote obligatoire est inéluctable, son instauration est encore en débat.

B. La rationalisation du vote obligatoire

« Lorsque les peuples, il y a cinquante ans, élevaient des barricades et renversaient les gouvernements pour obtenir le droit de suffrage, ils auraient cru à une plaisanterie si on leur avait dit que, par un retour imprévu des choses, les Souverains voudraient à leur tour mettre à l'amende ou jeter en prison, tous ceux qui n'useraient pas de ce droit conquis »⁴⁸⁸.

C'est une chose à la fin bien étrange qu'est la démocratie.

En effet, dans des Etats démocratiques il existe ou a existé le vote obligatoire, tous n'offrent pas une même gamme de droits et de devoirs d'un côté, de sanctions et de recommandations de l'autre. A titre d'illustration, dans les Etats d'Amérique du Sud où elle a droit de cité, l'obligation de vote n'est assortie d'aucune contrainte physique ou pécuniaire : c'est le cas du Brésil ou du Chili. Mais, il demeure constant que l'abstention a substantiellement baissé dans les Etats dont il est question. En effet, le vote obligatoire est efficace et garde une influence certaine sur la participation politique. En revanche, il y a quelque intérêt à examiner le succès de cette conception dans certains pays proches des Etats d'Afrique francophone aussi bien aux plans des institutions démocratiques que de la pratique politique.

Pour cela, revenons à l'approche de William Benessiano qui cite abondamment la Belgique et la Suisse comme les exemples les plus caractéristiques et les plus courants.

⁴⁸⁸ François Sauvage, *De la nature du droit de vote*, Thèse, Rennes, 1903, p.192.

Belgique

L'histoire de l'introduction du vote obligatoire dans la Constitution belge de 1893 montre comment cette mesure accueillie d'abord avec réserve et même avec une certaine défiance, finit par être acceptée par les parlementaires et l'opinion publique⁴⁸⁹.

La Belgique a institué l'obligation sanctionnée de vote en même temps que le suffrage universel depuis la Constitution révisée du 7 septembre 1893, ce qui faisait passer les Belges du régime censitaire - qui accordait le vote à 150 000 privilégiés seulement - au suffrage universel direct - qui appelait aux urnes plus d'un million et demi de nouveaux électeurs. Résultat, ce fut un bon en avant dans lequel le nombre d'électeurs a été multiple par dix. Avec cette obligation juridique et électorale, le taux de participation passa de 48 % du corps électoral en 1892 à 94,6 % en 1894 et ce, en dépit de l'augmentation sensible du nombre de personnes bénéficiant du droit de vote. C'était un grand saut électoral en moins de deux ans.

Au demeurant, le principe de l'obligation du vote n'a pas été admis sans difficultés. Il s'est heurté à toutes les objections connues sur la matière. Malgré ces oppositions, le vote obligatoire est adopté et inscrit dans la Constitution. La loi belge se borne à des sanctions relativement bénignes : L'emprisonnement est écarté ainsi qu'une amende trop élevée qui aurait été jugée vexatoire⁴⁹⁰.

Autres pays

Le débat sur le vote obligatoire est fort ancien mais aussi étrange que cela puisse paraître, peu en connaissent les contours. C'est pourquoi, lorsqu'on cite la liste des pays (Belgique, Suisse, Grèce, Luxembourg, Australie, Brésil, etc.) beaucoup en reviennent étonnés.

⁴⁸⁹ Pour retrouver l'épopée de l'obligation de vote en Belgique : « Pourquoi doit-on voter en Belgique ? », *Politique, Revue de débats*, Bruxelles, n°66, septembre - octobre 2010.

⁴⁹⁰ Depuis 1893, le vote est obligatoire en Belgique sous peine de sanctions. L'article 62 de la Constitution belge dispose que « le vote est obligatoire et secret ». Sans excuse valable, l'amende est de 27,50 à 55 euros pour la première fois et de 137,50 euros en cas de récidive. Mais la sanction ne s'arrête pas là. Si le citoyen s'abstient quatre fois en quinze ans, il peut être rayé des listes électorales pour dix ans. En outre, il ne peut pas recevoir de nomination, de promotion ni de distinction de la part d'une autorité publique. Les sanctions sont peu appliquées en raison de l'encombrement des tribunaux. Mais cela n'empêche pas la participation de frôler les 90 % lors des élections, des scores exceptionnels pour une démocratie contemporaine.

Suisse

Si l'analyse de toutes ces législations n'est pas nécessaire, l'exemple suisse⁴⁹¹ présente des originalités qu'il convient de relever car contrairement à ce que l'on pense, les origines du vote obligatoire sont anciennes, seuls quelques cantons en connaissaient l'institution. Au XIX^{ème}, la Suisse était une simple confédération de cantons. A l'époque, on ne peut pas dire que le vote obligatoire à proprement parler avait cours, mais « il se trouvait établi à des degrés divers, et dans des conditions différentes, dans un certain nombre de cantons », précise William Benessiano. Sur le plan de l'efficacité dans la lutte contre l'abstention, il est indéniable que les effets du vote obligatoire sont positifs. En ce qui concerne la sanction du vote obligatoire, tous prévoient une amende pécuniaire.

Outre la Suisse, plusieurs Etats pratiquent le vote obligatoire. Il s'agit du Luxembourg, de la Grèce, de l'Australie et du Brésil entre autres.

Luxembourg

Plusieurs lois régissaient les différents scrutins depuis 1924. Le système a été simplifié en 2003. Les sanctions prévues sont loin d'être symboliques. Pour une première abstention, l'amende est de 100 à 250 euros et de 500 à 1.000 euros pour une récidive dans les cinq (5) ans. Lors des élections législatives de 2013, la participation s'est élevée à environ 91 %.

Grèce

Malgré l'obligation en vigueur en Grèce, en janvier 2015, 63 % des électeurs seulement se sont déplacés aux élections législatives pour porter *Syriza* au pouvoir. Il faut dire qu'aucune amende n'est prévue en cas de manquement à son devoir citoyen.

Australie

Même si l'amende prévue est très faible, le vote est obligatoire en Australie depuis 1924. Et depuis, elle a divisé par cinq l'abstention. Lors des dernières élections fédérales, la participation dépassait 93 %.

⁴⁹¹ Sur le plan historique, la référence ici est S. Deploige, « Le vote obligatoire en Suisse », *La Revue Générale*, 3. 1893, p.467-485.

Brésil

Le vote est obligatoire de 18 à 70 ans. La participation s'est établie à près de 80 % à l'élection présidentielle de 2014 qui a vu la réélection de Dilma Rousseff. Les sanctions sont très sévères. Si les Brésiliens ne justifient pas leur absence aux urnes, ils ne peuvent plus obtenir un passeport ou une carte d'identité, percevoir un salaire d'une administration publique, participer à un concours ou un examen public ou administratif, obtenir un prêt financier auprès d'une des banques officielles.

Sanctions

Au terme de cette étude qui fait autorité en la matière, William Benessiano se demande s'il faut décréter le vote obligatoire. Ne convient-il pas d'infliger une sanction à celui qui manque à son obligation ? Parmi les partisans du vote obligatoire, beaucoup écartent l'idée d'une sanction positive et plusieurs renoncent pour ce motif au principe lui-même. Certaines Constitutions se bornent à proclamer l'obligation et n'édicte aucune sanction⁴⁹². Il a été souvent affirmé qu'il était impossible d'imaginer une sanction pratique, efficace, juste et modérée car « sévère », elle est odieuse, « légère » elle est inopérante. Qui plus est d'aucuns prétendent que le rapport de cause à effet entre l'abstention et le préjudice causé à la société est trop vague, très lointain pour que l'électeur indifférent, ressente la part de responsabilité qui lui incombe. Cependant, William Benessiano est convaincu qu'il n'est pas bon que la loi déclare un droit ou un devoir sans le sanctionner et, les inconvénients de la *lex imperfecta*⁴⁹³ ont très souvent été dénoncés.

Dans les premières années d'études de Droit, il est enseigné qu'une règle de droit dont la violation n'est pas sanctionnée est une règle de droit faussement qualifiée comme telle. Donc une sanction est nécessaire pour donner au vote obligatoire toute son efficacité. Deux considérations destinées à garantir l'effectivité de l'obligation de vote doivent guider la réflexion. D'une part, le législateur doit observer une attitude extrêmement prudente dans la détermination de la sanction. La nature de celle-ci doit faire en sorte de ne pas sacrifier l'individu à la collectivité sous le prétexte d'instaurer « une démocratie de participation »⁴⁹⁴

⁴⁹² Des affirmations déclaratoires ou proclamatoires qui ne sont pas suivies d'effet.

⁴⁹³ *Lex imperfecta* comme disent les Romains est une loi sans sanction. Elle peut se concevoir comme une simple recommandation qui n'a pas force de loi.

⁴⁹⁴ J. Baguenard et J.M Becet, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1995.

car la négation des droits fondamentaux est contraire à son essence profonde. D'autre part, le législateur dispose d'une gamme de sanctions qu'il peut doser pour assurer un équilibre réel l'efficacité politique et la liberté individuelle. Entre ces deux maux, le législateur doit choisir le moindre car « si la sanction doit être sérieuse, il doit toujours exister la liberté de préférer le désagrément à l'exercice de son devoir civique ». C'est pourquoi la sanction de l'amende pécuniaire revient le plus souvent dans les diverses propositions de lois.

Qu'en sera-t-il de l'Afrique ? Encore qu'il y ait autant d'Afriques que de pays africains⁴⁹⁵. Cet appareil conceptuel butera sur la complexité culturelle, sociale, politique et économique africaine. A preuve ! La France elle-même – tête de pont de la Francophonie⁴⁹⁶ et surtout référence en matière démocratique – pays extraordinaire fonctionnant avec des paradoxes normaux, s'est déclarée après la Révolution, pays des Droits de l'Homme, mais a fait « attendre » les femmes deux siècles durant, avant de leur octroyer le droit au vote en 1945. Dans cette France-là, jusque-là, le vote n'est pas encore obligatoire en 2015.

Alors comment l'Afrique peut-elle se permettre d'appliquer le vote obligatoire dans un continent où savoir lire et écrire demeure encore un privilège ? Comment rendre le vote obligatoire lorsque l'Etat n'a pas les moyens logistiques de rapprocher l'électeur de son bureau de vote ? Comment rendre le vote obligatoire lorsque l'instruction civique est un luxe dans un contexte de lutte contre la pauvreté ? Il s'agira sans doute du prochain et du lointain. L'enjeu est ailleurs de nos jours : Comment passer de la démocratie formelle à la démocratie substantielle dans un contexte d'ancrage des acquis démocratiques et de persistance de la pauvreté. Telle est la seconde partie de cette thèse.

⁴⁹⁵ Erik Orsenna, *Mali, ô Mali*, Paris, Stock, 2015.

Il est de notoriété publique que l'Afrique est une grande dimension de la vie de l'académicien. Il a pu écrire cette phrase nuancée : « Je n'aime pas quand on dit l'Afrique, car je déteste les idées générales et j'éprouve même une sorte de violence contre cette globalisation. Il y a autant d'Afriques que de pays africains ».

⁴⁹⁶ La Francophonie est le sixième espace géopolitique par sa population et elle pourrait devenir le 4^{ème} à l'horizon 2050, à condition de se battre pour maintenir et accroître l'attractivité de la langue française dans le monde. « Le rapport Jacques Attali » remis au Président François Hollande, contient sept axes de réflexion et une cinquantaine de propositions.

DEUXIEME PARTIE : LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE

Dans cette deuxième partie de la thèse, il s'agira de quitter le « pays légal » pour « le pays réel »⁴⁹⁷ : Passer de la démocratie formelle à l'effectivité démocratique, en prenant l'exacte mesure des perspectives de la démocratie substantielle comme la démocratie et la pauvreté (Titre I) et les autres effets induits de la démocratie substantielle (Titre II) qui prennent appui sur le mantra de la gouvernance démocratique. Parce qu'« il n'y a rien de plus important pour le développement de l'Afrique que la bonne gouvernance », c'est-à-dire « la mise à disposition des biens politiques, sociaux et économiques qu'un citoyen est en droit d'attendre de son Etat », comme le soutient Mo Ibrahim⁴⁹⁸ ». Or l'indice 2014 publié par sa fondation n'est pas à la hauteur des espérances⁴⁹⁹. Mais entre l'afro-optimisme actuel et l'afro-pessimisme ancien, il y a de la place pour l'espoir.

⁴⁹⁷ Pierre Château-Jobert, *La voix du pays réel*, Paris, Nouvelles Editions, 1981, p.167.

Charles Maurras (1868-1952), théoricien nationaliste et monarchiste, semble être l'un des premiers à fixer l'origine du « pays légal » et du « pays réel » qui date de la monarchie de Juillet. A ses yeux, on appelle « pays légal » ou « pays officiel », le pays fictif composé des censitaires qui seuls étaient élus ou éligibles, quand le pays réel » ne votait pas. Le suffrage universel se flatta d'unifier le pays légal au pays réel. Dans la réalité, il n'en fut rien. Le régime du pays réel, son administration et ses partis politiques forment « un masque grotesque » tyrannique et artificiellement superposé au « pays réel », le pays qui travaille, qui vit et que l'on appellerait Société civile.

⁴⁹⁸ Le milliardaire anglo-soudanais, promoteur de la démocratie et de la bonne gouvernance à travers la fondation éponyme.

⁴⁹⁹ Il couvre toute l'Afrique à l'exception des deux Soudan et s'appuie sur quatre catégories de critères : Sécurité et Etat de droit, Droits de l'homme (droits politiques et sociaux) développement durable (les conditions de la croissance) et développement humain (protection sociale, éducation et santé). Sur ce tableau, les cinq premiers de la classe sont restés les mêmes : Île Maurice, Cap-Vert, Botswana, Afrique du Sud et Seychelles. Aucun pays d'Afrique francophone n'est cité. Les cinq derniers sont la Guinée-Bissau, le Tchad, l'Erythrée, la Centrafrique et la Somalie.

TITRE I. DEMOCRATIE ET PROBLEMATIQUE DE LA PAUVRETE

L'Afrique, le deuxième plus grand continent de la planète⁵⁰⁰, est composée de cinquante quatre (54) pays pour environ un milliard d'habitants sur une superficie de trente millions de km². Selon l'Unicef, le futur de l'humanité sera de plus en plus africain car les transformations démographiques, les spectaculaires jamais survenues, se dérouleront sur ce continent au cours des prochaines décennies, qui au surplus, regorge d'importantes richesses aussi bien sur son sol, son sous-sol que dans sa faune et sa flore. Cela dit, la question légitime est la suivante : Pourquoi donc des Africains si pauvres dans une Afrique si riche ? Les raisons sont nombreuses et complexes. L'incurie générale, la mauvaise gouvernance et l'incapacité notoire viennent en première position.

« Au cours des cinquante dernières années, nous n'avons pas pu saisir nos gisements d'opportunités. A l'indépendance, de nos nombreux pays africains comme le Ghana et l'Egypte affichaient un revenu par habitant plus élevé que celui de la Chine, de l'Inde ou de Singapour. Que s'est-il passé entre temps ? La façon dont nous gérons l'économie, notre vie sociale et nos institutions, cette façon-là est la clé de voûte du développement. Nous ne pouvons plus nous en remettre aux autres pour nourrir nos pauvres et soigner nos malades. C'est une responsabilité qui incombe essentiellement à nos dirigeants. La gouvernance est un tout »⁵⁰¹. Alors c'est pourquoi, « l'objectif principal est de faire en sorte que la gouvernance démocratique épouse les grandes mutations socio-économiques pour lesquelles, nous sommes engagés à travers le débat sur l'agenda africain 2063 »⁵⁰².

Dans cet ordre d'idées, nous tenterons d'analyser dans un premier temps, la dualité entre l'ancrage de la démocratie et la persistance de la pauvreté (Chapitre 1) et dans un second, l'apparition de nouveaux standards démocratiques (Chapitre 2).

⁵⁰⁰ Erik Orsenna, *Préface, Africanistan, op.cit.*, p.8.

Le continent africain est cependant assis sur un volcan démographique. En 2050, l'Afrique au Sud du Sahara aura une fois et demie la population de la Chine.

⁵⁰¹ Tribune de Mo Ibrahim, *Forbes Afrique*, novembre 2013.

⁵⁰² Extrait du discours du Président Macky Sall, à l'occasion de la deuxième rencontre annuelle de haut niveau sur la gouvernance et la démocratie en Afrique, organisée par la Fondation Mo Ibrahim, le 25 novembre 2013 à Dakar.

CHAPITRE I. ANCRAGE DEMOCRATIQUE, PERSISTANCE DE LA PAUVRETE

Sur le continent africain nul besoin d'indicateurs et de statistiques de la pauvreté comme l'Indice de Développement Humain (IDH)⁵⁰³ et l'Indice de Pauvreté Humaine (IPH)⁵⁰⁴ pour se faire une idée de la persistance du phénomène de la pauvreté à travers les conditions de vie déplorables aussi bien dans les villes que les campagnes africaines. En Afrique subsaharienne, là où n'existe pas d'extrême pauvreté, l'on constate tout de même trop de pauvreté et c'est ce qui est préoccupant. Cela dit, l'Afrique est un continent surprenant et paradoxal. L'image d'une Afrique sans espoir où tout ne serait que misère ne correspond pas toujours à la réalité d'un territoire riche et où les populations ne manquent pas d'imagination pour pallier les grandes insuffisances. La pauvreté n'y est plus une fatalité⁵⁰⁵. Au contraire pour les afro-optimistes, l'Afrique est au début de ses trente glorieuses ; la croissance démographique devenant ainsi un atout avant d'être une difficulté⁵⁰⁶. Ajouté à cela, les initiatives de la communauté internationale qui se manifestent dans les défis de lutte contre la pauvreté qui passent également par la lutte contre la corruption, la promotion de la croissance, l'emploi et la maîtrise des finances publiques⁵⁰⁷.

A ce niveau de notre travail, il y a lieu d'examiner les initiatives de lutte contre la persistance de la pauvreté (Section 1) avant d'avancer dans le paradigme de la gouvernance démocratique (Section 2).

⁵⁰³ Pour mesurer le développement, l'ONU a créé un indice : L'Indice de Développement Humain (IDH). Celui-ci prend en compte le PIB/habitant, le taux d'alphabétisation et le nombre d'années d'études ainsi que l'espérance de vie à la naissance. L'IDH est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, plus le pays est développé. En Afrique, rares sont les pays qui dépassent 0,5.

⁵⁰⁴ L'indicateur de la Pauvreté Humaine est un indice composite créé par le PNUD dont le but est de mesurer le niveau de pauvreté au sein d'un pays. Il existe deux indicateurs, selon qu'il s'agit d'un pays en développement ou d'un pays développé. En l'espèce, c'est le premier cas qui nous interpelle. Pour les pays les moins avancés, l'IPH est constitué de trois instruments de mesure.

- Indicateur de longévité (P1) : Pourcentage de décès avant 40 ans ;
- Indicateur d'instruction (P2) : Pourcentage d'analphabétisme des adultes ;
- Indicateur de conditions de vie (P3) : Accès à l'eau potable et aux services de santé.

⁵⁰⁵ Julien Dusserre, *Au cœur de l'Afrique. Testez et révisez vos connaissances sur l'Afrique*, Ellipses, 2008, p.130.

⁵⁰⁶ Lionel Zinsou, « Premier ministre du Bénin », *Jeune Afrique* n°2845 du 19 au 25 juillet 2015.

⁵⁰⁷ Au Sénégal depuis 1994, les Finances publiques et l'inflation sont sous strict contrôle.

Section 1. Les initiatives contre la pauvreté

Evoquer la pauvreté c'est avant tout définir un seuil de pauvreté, lequel est déterminé de façon arbitraire. Bon nombre de pays utilisent un seuil dit « relatif ». De façon générale, est considérée comme pauvre, la personne dont le revenu est inférieur à un certain seuil. En la matière, l'Indice de Développement Humain (IDH) est un instrument de référence propre à l'ONU, quoique régulièrement contesté par plusieurs pays africains. Sous ce rapport, il faut noter qu'en 2015, les vingt pays les plus pauvres du monde sont Africains. L'IDH de la plus grande partie des pays africains (excepté le Maghreb) est inférieur à 0,5 ; il est même inférieur à 0,4 dans les pays du Sahel (la moyenne mondiale est 0,7 et dépasse largement 0,9 dans les pays riches industrialisés). Paradoxalement l'Afrique est présentée comme « le continent de l'avenir » et pourtant la pauvreté affecte le quotidien de centaines de millions d'Africains : Elle est la principale cause des graves problèmes de sous-alimentation qui affaiblissent davantage les couches défavorisées⁵⁰⁸. Et puisqu'on ne saurait commencer la construction d'une maison par le toit, nous analyserons, en premier lieu, la pauvreté selon l'approche des institutions internationales (Paragraphe 1) ensuite, les défis et stratégies de lutte contre la pauvreté (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La pauvreté vue par les institutions internationales

En même temps que l'Afrique se trouvait aux frontières de la démocratie, la question de la pauvreté devenait récurrente. C'est en 1990 que la Banque mondiale consacrait explicitement le *Rapport sur le développement dans le monde*⁵⁰⁹ à la problématique de la pauvreté. De son côté, le PNUD y portait un intérêt particulier, en donnant un contenu conceptuel au développement humain et en élaborant une notion de pauvreté humaine. A ce titre, les travaux d'Emmanuelle Benicourt sont des instruments de mesures respectables⁵¹⁰. Dans cette approche, nous prendrons la mesure de la pauvreté (A) avant d'entrer dans les grilles de lecture de la pauvreté (B).

⁵⁰⁸ Julien Desserre, *Au cœur de l'Afrique*, op.cit.

⁵⁰⁹ Le *Rapport sur le développement dans le monde* est la publication annuelle de la Banque mondiale sur les questions de développement. Elle produit chaque année un rapport sur un sujet différent après avoir procédé à des recherches exhaustives et avoir consulté des gouvernements, des gouvernés, des intellectuels et des organisations de développement dans le monde.

⁵¹⁰ Emmanuel Benicourt, *La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale*, Paris, Editions de l'EHESS « Etudes rurales », 2001/3 n°159-160, p.35-53.

A. La mesure de la pauvreté

C'est parce que la pauvreté est un phénomène social complexe ne pouvant être réduit à sa simple expression monétaire que le PNUD a retenu, dès le départ, qu'elle n'est pas un phénomène unidimensionnel. En effet, un manque de revenus ne peut être résolu de façon sectorielle. La pauvreté est plutôt une question multidimensionnelle qui nécessite des solutions multisectorielles intégrées. Dans la même veine, la Banque mondiale affirme que la pauvreté se présente sous plusieurs formes avec des visages différents et donc de nombreuses facettes. Elle est convaincue que la pauvreté est « la résultante de processus économiques, politiques et sociaux interagissant entre eux dans des sens qui exacerbent l'état d'indigence dans lequel vivent les personnes pauvres ».

Selon le PNUD

A titre d'illustration, dans le rapport 2000 du PNUD intitulé *Vaincre la pauvreté humaine*, un passage commence par définir « l'extrême pauvreté » puis « la pauvreté générale » et enfin « la pauvreté humaine ». Selon l'institution, « une personne vit dans la pauvreté extrême si elle ne dispose pas des revenus nécessaires pour satisfaire ses besoins alimentaires. Tandis qu'une personne vit dans la pauvreté générale si elle ne dispose pas des revenus suffisants pour satisfaire ses besoins essentiels *non* alimentaires (l'habillement, l'accès à l'eau à l'électricité et au logement). Enfin la pauvreté humaine qui est présentée comme l'absence des capacités humaines de base (analphabétisme, malnutrition, espérance de vie réduite, mauvaise santé maternelle et infantile, entre autres ». Dans cette étude, il est également fait mention de « la pauvreté monétaire », sans toutefois en donner une définition précise. Un examen des définitions données permet cependant d'affirmer que la pauvreté monétaire englobe la pauvreté extrême (pauvreté absolue) et la pauvreté générale (pauvreté relative) : Les nuances entre ces deux types de pauvreté renvoient au seuil monétaire adopté. Sans surprise, la pauvreté monétaire relève plutôt d'une approche de la Banque mondiale, alors que la pauvreté humaine est un concept spécifiquement « onusien ». Cependant quelques clarifications s'imposent. La pauvreté humaine est intrinsèquement liée à la notion de développement humain qui voit le jour au début des années 1990 à la suite des travaux d'Amartya Sen⁵¹¹.

⁵¹¹ Pour rappel, Amartya Sen, prix Nobel de l'Economie en 1998, est un économiste indien connu pour ses travaux sur la famine, le développement humain, l'économie du bien-être et surtout les mécanismes

Le développement humain représente selon les termes du PNUD, l'élargissement des possibilités et des choix offerts aux individus. Plus précisément, « les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances et un savoir et enfin de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes ». En conséquence, la pauvreté humaine est définie par rapport au développement humain : « Elle signifie la négation des opportunités et des perspectives fondamentales sur lesquelles repose tout développement humain ».

Dans les notes du *Rapport mondial sur le développement humain* consacré à la pauvreté (1997), le PNUD se focalise sur trois aspects essentiels de la vie humaine déjà envisagés dans le cadre de l'IDH (longévité, instruction et conditions de vie décente) – tout en envisageant ces aspects sous le calcul des manques.

Contrairement à l'IDH dans lequel les conditions de vie sont mesurées par le PIB réel par habitant, l'IPH n'intègre pas la dimension « monétaire » de la pauvreté. Dans ce même rapport, le PNUD justifie son choix de la manière suivante : « Le PNB pris en compte dans l'IDH est en fait un amalgame des moyens publics et privés, les services publics étant financés à partir du revenu national dans son ensemble. Le revenu privé ne saurait rendre compte correctement des ressources économiques dont un individu peut profiter, lesquelles comprennent des services publics essentiels (tels que les infrastructures médicales et l'approvisionnement en eau potable) ». Puisque les individus peuvent également bénéficier des services publics, un indicateur reposant uniquement sur le revenu privé aurait pour conséquence la surestimation de la pauvreté, précise l'étude d'Emmanuel Benicourt.

A présent, essayons d'observer les grilles de pauvreté de la Banque mondiale qui – comme son nom le laisse deviner – tient à son approche centrée sur l'aspect monétaire.

fondamentaux de la pauvreté qui auront un impact et une influence considérables sur la formulation du *Rapport sur le développement humain* publié par le PNUD. Son approche sur la « capacité » souligne « la liberté positive » (contrairement à « la liberté négative ») qui est la capacité d'une personne à être ou à faire quelque chose en fonction de son libre-arbitre. De sa bibliographie, l'on retiendra quelques-uns des ouvrages comme *Repenser l'inégalité*, Point 2012 ; ou *Ethique et économie*, PUF, 2015.

A l'opposé du PNUD, la BM n'évoque pas spécifiquement « la pauvreté humaine ». Bien qu'elle ne donne pas de contenu précis de familles de pauvreté qu'elle traite, elle distingue entre « la pauvreté absolue » et « la pauvreté relative ». La plus absolue correspond à un niveau de revenu nécessaire pour assurer la survie des personnes. En général, ce seuil est calculé en fonction d'un régime alimentaire de base. Dans la pauvreté absolue, c'est la *survie* qui est en jeu. Tandis que dans la pauvreté relative, il est plutôt question de *vie*. Cette notion renvoie au niveau de revenu nécessaire pour vivre en société (logement, habillement, nourriture, soins). Une banque est originellement dans sa logique monétaire. Mais la BM entend s'éloigner un peu de cette analyse simpliste et triviale.

C'est pourquoi, elle s'emploie à évoquer « les interrelations entre les différentes facettes de la pauvreté » et à expliquer que « l'étude approfondie de certains secteurs est fondamentale pour saisir la pauvreté dans sa complexité. Ces domaines sont la santé et l'éducation, la vulnérabilité (l'incertitude et le risque frappant particulièrement les populations pauvres), le manque de parole (*voicelessness*) et le manque de pouvoir (*powerlessness*) ». Des éléments de langage propres à la Banque mondiale. A l'effet d'évaluer ces divers domaines, elle passe en revue une série d'indicateurs possibles. En ce qui concerne la santé, l'indicateur retenu est quasiment le même que celui du PNUD. Elle opte en effet pour le taux de mortalité infantile et celui des moins de cinq ans. Dans le domaine éducatif, les indicateurs sont soit le taux net d'inscription brut soit lorsque les données sont disponibles, le taux d'inscription net. Parmi les « nouveautés » du rapport 2000, il y a la vulnérabilité dont la Banque mondiale précise qu'un indicateur ne saurait l'évaluer dans sa dimension dynamique (les taux de fréquence d'entrée et de sortie de la pauvreté). Face à cela, elle préconise de mener des études à partir des données fournies par les enquêtes de consommation ou les recensements.

La Banque mondiale n'évoque toutefois pas les indicateurs susceptibles de constituer une approche plus satisfaisante. Pour elle, la « vulnérabilité » semble difficile à mesurer. « Ces remarques relatives aux divers champs envisagés par la Banque pour évaluer la pauvreté peuvent laisser penser que sa démarche est aussi ouverte que celle du PNUD. Mais à y regarder de près, elle est sensiblement différente en ce qu'elle n'élabore pas d'indicateur comme l'IPH », selon Emmanuelle Benicourt.

Le rapport ne cherche pas à définir un indice synthétique. « Il se concentre sur l'indigence dans ses différents aspects et en particulier, sur le cas des pauvres au niveau du revenu (*income-poor*) ». Sa mesure de la pauvreté se limite à une évaluation monétaire. La Banque mondiale commence par cerner les populations pauvres en se basant sur un critère de revenu (ou de consommation). Puis, elle cherche à voir comment les divers domaines se combinent, se renforcent ou s'exacerbent pour accroître ou diminuer l'état d'indigence de cette catégorie sociale.

Pour déterminer la catégorie des *income-poor*, elle fixe des seuils de pauvreté. Le seuil retenu pour évaluer la pauvreté « absolue » est connu sous le nom de « seuil de \$ 1 par jour ». (En réalité, il correspond à un niveau de \$ 1,08 selon les prix de 1993). Il est ensuite traduit en un seuil « national » (c'est-à-dire en monnaie locale) par le biais d'une formule de parité du pouvoir d'achat, adapté aux pays les moins avancés. C'est donc dire que la pauvreté est un concept difficile à cerner. En effet, les unités de mesure de la pauvreté que sont les standards de la pauvreté, n'ont pas de portée universelle parce qu'au fond, le pouvoir d'achat qu'autorise une unité monétaire varie en fonction des Etats, mais aussi des opportunités et des raretés. C'est pourquoi le débat sur les indicateurs de la pauvreté est ouvert sur une hiérarchisation des indices variables selon les zones d'extrême pauvreté, des zones d'absolue pauvreté et enfin, les zones de relative pauvreté entre elles⁵¹².

B. Les grilles de lecture

C'est dans la décennie 1990 que le PNUD a commencé à fonder ses analyses sur les notions de capacité, d'opportunités et de potentialités. En effet, dans le *Rapport mondial sur le développement humain* (1997), il est précisé que selon le concept de capacité, « la pauvreté d'une existence ne tient pas uniquement à l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve effectivement, mais également au manque d'opportunités réelles – pour des raisons sociales ou des circonstances individuelles – de bénéficier d'une existence qui vaille la peine d'être vécue et qui soit considérée à sa juste mesure. Dans la notion de capacité, l'accent est mis sur les potentialités qu'un individu est en mesure ou non de réaliser, en fonction des opportunités dont il dispose. Ces potentialités désignent tout ce qu'un individu peut souhaiter faire ou être, par exemple, vivre longtemps, être en bonne santé ».

⁵¹² Michaël Bratton, « Populations pauvres et citoyenneté démocratique en Afrique », *De Boeck Supérieur Afrique contemporaine*, 2006/4, n°220, pp.33-64.

L'approche de la pauvreté en termes de capacités se concentre sur des états possibles (potentialités), tout en distinguant lorsque c'est possible, le choix qu'un individu possède mais néglige délibérément.

Le concept de capacité nécessite quelques éclaircissements.

Pour le PNUD, une personne n'est pas uniquement pauvre en raison de son manque de revenus ou de moyens matériels (l'indigence) mais aussi en raison du manque de choix dont elle dispose effectivement. Dans ce cadre, les capacités « reflètent la liberté de réaliser des potentialités ». Quant aux opportunités, elles constituent des moyens de transformer les « potentialités ». Les opportunités proviennent de « raisons sociales ou de circonstances individuelles » et influencent la façon dont un individu peut ou non réaliser la vie à laquelle il aspire. Les potentialités, quant à elles, renvoient aux modes de vie que les personnes peuvent désirer, ce qu'elles veulent « faire ou être », comme, par exemple, savoir lire. Toutefois, rien n'est explicité quant à la manière dont s'opère le choix entre les diverses potentialités ; on ne sait pas non plus pourquoi une potentialité est jugée « bonne » : Elle part de l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve « effectivement » (ses conditions de vie) puis s'intéresse à ses opportunités « réelles » (ses choix possibles). Cela expliquerait la raison pour laquelle les individus pauvres ne bénéficient pas d'une existence qui « vaille la peine d'être vécue » ou qui soit considérée à sa « juste » mesure.

Cependant, derrière ces termes vagues, on ne voit pas à quel type d'existence il est fait référence. Ce flou provient peut-être de l'importance accordée à la notion de « liberté ». Les pauvres doivent avoir le choix de l'existence qu'ils souhaitent mener, et la nature de cette existence ne devrait être imposée par personne : D'où la nécessité d'éviter tout jugement de valeur sur le « choix de vie » des pauvres. Une position louable, sans doute, mais qui limite l'analyse.

Première cause

En effet, le PNUD affirme qu'il tente de cerner les cas où une personne dispose d'opportunités mais les néglige délibérément. Curieusement, une personne peut avoir accès aux services de santé et d'éducation, et ne pas en tirer profit. Il considère alors que cette personne pauvre sur le plan monétaire ne l'est pas sur le plan des capacités, puisqu'elle a volontairement ignoré un choix possible. Bien sûr, son analyse n'est pas aussi simpliste,

puisqu'elle cherche à comprendre les raisons qui motivent les choix des individus. Mais rien n'est dit sur la manière dont sont conçues les potentialités, ou sur les critères qui permettent de distinguer les « choix libres » des « choix contraints ».

Enfin, pour ce qui est du capital social (notamment la santé et l'éducation), le PNUD évoque la problématique de la pauvreté et de l'exclusion. Pour lui, « l'aptitude des individus à tisser des liens constitue une autre forme de ressource de première importance, un capital social dont les manifestations premières se retrouvent dans la famille et la collectivité ». En ce qui concerne les facteurs de production, la question de la réforme agraire mise à part, il propose de raisonner en termes de « manque d'accès à ».

La deuxième cause

La deuxième cause structurelle renvoie aux systèmes politiques des pays, aux « déficits en matière de gouvernance et d'habilitation de la population ». Cette notion de gouvernance est un élément central de la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en avant dans le rapport *Vaincre la pauvreté humaine* (2000). À la source de la pauvreté, il y aurait des systèmes législatifs et institutionnels particuliers qui entraveraient la prise en compte des intérêts des pauvres dans les processus de décision (leur participation). Le programme de recherche proposé est énoncé comme suit : « Il est essentiel de déterminer dans quelle mesure le cadre institutionnel et législatif n'est pas lui-même responsable de la production ou de l'aggravation de la pauvreté. Des politiques efficaces doivent impérativement prendre en compte la promotion d'une large participation politique, l'obligation de rendre compte, la transparence et la prise en compte des aspirations des groupes défavorisés.

La troisième cause

La troisième cause structurelle réside dans ce que le PNUD appelle « l'inégalité d'accès aux opportunités de sortir de la pauvreté ». Par là, il faut comprendre l'inégalité d'accès aux services sociaux essentiels (santé primaire, éducation de base, eau potable) et aux opportunités économiques (micro-financement et accès au marché). Au-delà des approches du PNUD et de la Banque mondiale, les principaux concernés à savoir à travers une enquête *Afrobaromètre* exploitée par Michaël Bratton donnent leurs opinions sur leurs conditions de vie.

Pour résumer la nature, l'incidence et la distribution de la pauvreté dans les pays d'Afrique sub-saharienne, Michaël Bratton classe les répondants de l'*Afrobaromètre*⁵¹³ selon leur position par rapport à l'indice de pauvreté vécue en 2004. Au sommet, figurent les « nantis » qui -au cours de en 2003 - n'ont pas connu de soucis d'alimentation, d'accès aux soins, à l'eau, à l'électricité ou de revenus monétaires. Cette classe de privilégiés a réussi à satisfaire ses besoins essentiels. Selon l'enquête, elle constitue à peine 13 % de l'ensemble des répondants africains. Elle est suivie par le groupe des « pauvres occasionnels », définis comme ceux qui, au moins une fois, n'ont pas pu satisfaire un de leurs besoins essentiels au cours de l'année précédente. Ils sont 34 %. Vient ensuite une population beaucoup plus importante de « pauvres » qui, à plus d'une occasion, a été incapable de satisfaire certains besoins essentiels, au cours de la même période. Elle est de 35%. Enfin de classification, on retrouve les personnes « très pauvres » (16 %) qui sont, de façon régulière et persistante, incapables de satisfaire plusieurs de leurs besoins essentiels. Et en-dessous des « indigents » (2 %) qui n'ont jamais profité des besoins essentiels d'une vie décente.

Cette distribution presque normale où les deux tiers des populations couvertes par l'enquête se retrouvent dans les deux catégories du milieu, est en cohérence avec des observations plus ponctuelles de la distribution de la pauvreté en Afrique. « Cette classification est également confirmée par la distribution des différents groupes sociaux dans l'ensemble des pays africains. Comme on pouvait s'y attendre, la plus grande proportion de mieux nantis se retrouve en Afrique du Sud (40 %), devant la Namibie et le Ghana qui se situent également au-dessus de la moyenne en termes de proportion de la population déclarant avoir pu satisfaire leurs besoins essentiels (22 % et 18 % respective- ment). La plus grande proportion de personnes indigentes se retrouve au Mozambique et au Sénégal (avec 3 % chacun). Le Lesotho et le Malawi ont la plus grande proportion de personnes très pauvres (33 % et 30 % respectivement). Le pays africain que l'on pourrait considérer comme le plus « typique » est le Nigeria : Les 36 % de sa population qui sont pauvres et les 34 % qui sont des pauvres occasionnels représentent en quelque sorte un microcosme de l'ensemble du sous-continent »⁵¹⁴.

⁵¹³ Afrobarometer Network (2004), « Afrobarometer Round 2 : Compendium of Comparative Results from a 15-Country Survery », *Afrobarometer Working Paper*, n°34 www.afrobarometer.org

⁵¹⁴ Michaël Bratton, « Populations pauvres et citoyenneté démocratique en Afrique », *op.cit.*, p39.

Paragraphe 2. L'analyse de la lutte contre la pauvreté

Bien qu'une nette amélioration soit notée sur le plan macro-économique dans plusieurs Etats de l'Afrique subsaharienne⁵¹⁵, les avancées sont encore insuffisantes au niveau des services sociaux de base tels que l'accès à l'éducation pour tous et à la santé. En effet, la pauvreté est restée massive. A la fin des années 2000, elle touchait encore environ 40% de la population africaine au sud du Sahara⁵¹⁶. Elle n'a pas diminué en milieu rural et s'est même parfois aggravée dans les zones urbaines.

Face à ces timides avancées et aux résultats mitigés, une nouvelle approche voit le jour. Elle vise à infléchir les politiques publiques de développement en plaçant la dimension sociale aux cœurs des orientations stratégiques. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'il faut replacer les recommandations du PNUD sur le développement humain durable ; elles visent à faciliter l'accès aux potentialités socio-économiques (croissance et emploi, crédit et projet, travail et formation professionnelle) et aux services sociaux de base (santé, éducation, sécurité alimentaire) dans un tout autre cadre appelé bonne gouvernance. D'où les stratégies de lutte contre la pauvreté (A) et le défi de la réduction des inégalités (B).

A. Les stratégies de lutte contre la pauvreté

Les deux institutions internationales de référence que sont la Banque mondiale et le PNUD ont conçu, développé et mis en oeuvre des stratégies et moyens de lutte contre la pauvreté. Même s'il y a entre elles des divergences dans la stratégie d'approche, elles ne sont jamais profondes. L'essentiel étant que la bonne gouvernance, les opportunités au sens de croissance et l'accès aux marchés soient, entre autres, les principaux remèdes contre la pauvreté.

C'est ainsi que la Banque mondiale a fixé un cadre normatif et dégagé trois principes majeurs que sont :

⁵¹⁵ Selon une analyse de la Banque mondiale, 20% des pays africains ont amélioré en 2013 leur environnement en vue de stimuler la croissance et de faire reculer la pauvreté. Cette affirmation est tirée d'un rapport consacré aux politiques publiques : « L'évaluation de la politique et des institutions nationales » (CPIA en anglais) qui détermine annuellement les performances des pays pauvres.

⁵¹⁶ Julien Dusserre, *Au cœur de l'Afrique*, op.cit.

- *Les opportunités économiques.* Les grandes réformes économiques doivent être orientées dans le but de donner un gisement d'opportunités aux plus pauvres.
- *La délégation de pouvoir ou empowerment.* Intrinsèquement liée à la gouvernance territoriale et à la démocratie participative au nom et pour le compte des plus démunis.
- *La sécurité.* Elle englobe les politiques sociales qui participent à une meilleure gestion des risques pour les populations pauvres.

Quant au rapport du PNUD sur la pauvreté en 2000, il tourne essentiellement autour des réformes en matière de « gouvernance ». Depuis une décennie, les stratégies officielles de lutte contre la pauvreté passent par la bonne gouvernance, la décentralisation, le rôle et la place de la société civile, la croissance et les marchés.

La bonne gouvernance

Toutes les réformes politiques soutenues par les institutions internationales tournent autour d'un vaste ensemble de mesures telles que la lutte contre la corruption, la consolidation de la démocratie et la décentralisation. Pour le PNUD, la gouvernance est la clef de voûte des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. C'est le « chaînon manquant » qui expliquerait les maigres résultats en matière de réduction de la pauvreté, malgré la multiplication des programmes mis en place depuis dix ans. Dans un encadré sur la gouvernance humaine, il relève trois principes : La participation des pauvres dans la prise de décision politique, l'égalité des chances et la transparence dans la gestion publique. Quant à la Banque mondiale, elle considère la gouvernance comme un élément central de la nouvelle politique de développement.

La décentralisation

A proprement parler la décentralisation, comprend un transfert des pouvoirs à des collectivités locales élues. Ces collectivités locales obtiennent ainsi un pouvoir de décision autonome du pouvoir centrale. Très tôt, dans un *Rapport sur le développement dans le monde*⁵¹⁷ (1999), la décentralisation a été perçue comme une réforme de grande importance et de première

⁵¹⁷<http://documents.banquemonddiale.org/curated/fr/2000/01/7589820/world-development-report-19992000-entering-21st-century-changing-development-landscape-rapport-sur-le-developpement-dans-le-monde-1999-2000-le-developpement-laube-du-xxie-siecle>

nécessité en ce sens qu'elle permettait de « repenser l'État ».

Selon ce rapport « la décentralisation implique le transfert de pouvoirs politiques, financiers et administratifs aux échelons infra-nationaux de l'administration. Un gouvernement n'est pas décentralisé tant que le pays ne compte pas de collectivités territoriales élues et autonomes, capables de prendre des décisions ayant force de loi dans au moins quelques domaines tantôt publique ». Pour le PNUD et la Banque mondiale, un pays n'est considéré comme décentralisé que si les décideurs sont élus et agissent au nom et pour le compte de leurs électeurs.

Le rôle de la Société civile

Favoriser l'organisation des populations pauvres en associations ou en communautés est un aspect essentiel et nouveau de la conception de l'État. En effet, en plus des pouvoirs publics, de nombreux acteurs que sont les syndicats, les universitaires, les fondations caritatives, les mouvements associatifs, les ONG, entre autres, influent sur la gestion des affaires publiques. Ces groupes obligent de plus en plus les élus locaux à être comptables de leurs actes. Constituant ce qu'on appelle la « Société civile », ils essaient, parallèlement à l'administration, de promouvoir un mode de gestion et de gouvernance plus à l'écoute de la population. Le PNUD fait également de cette mesure un axe fondamental de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté, alors que la gouvernance est considérée comme le « chaînon manquant », l'organisation des pauvres est perçue comme le « fondement de la réussite ». La fonction primordiale de la Société civile est de promouvoir les intérêts des pauvres.

La croissance

Dans la conception du PNUD, « il doit s'agir d'une croissance qui favorise les membres les plus pauvres de la société ». La Banque mondiale avance elle que la croissance est essentielle pour étendre les opportunités économiques des personnes pauvres. La question principale est de savoir comment on peut réaliser une croissance rapide et en même temps que soutenue pour les populations. Cependant, l'institution bancaire internationale étudie cette question en partant du constat suivant : « À mesure que les pays deviennent plus riches, en moyenne l'incidence de la pauvreté diminue ». Pour une croissance rapide, soutenable et favorable aux pauvres, le discours de la Banque mondiale ne varie pas à savoir :

Un environnement d'affaires contribuant à l'investissement privé et aux innovations technologiques est nécessaire, tout comme l'est la stabilité politique et sociale pour fixer les soubassements de l'investissement public ou privé.

Les marchés

Dans le contexte des programmes de lutte contre la pauvreté, l'accès aux marchés est de première importance. Bien que le PNUD avance que les marchés permettent aux pauvres de « saisir les opportunités », son discours est beaucoup moins développé que celui de la BM qui invoque les faits qui montreraient que les pays ayant réalisé des réformes favorables au marché (*market- friendly reforms*) – consistant à « remplacer l'intervention étatique dans les marchés par des incitations privées et à remplacer la propriété publique par la propriété privée » - auraient obtenu de bons résultats dans la réduction de la pauvreté. Il est également dit que les pauvres dépendent de « marchés formels et informels pour vendre leurs produits et leur travail afin de financer leurs investissements et s'assurer contre les risques ».

B. Le défi de la réduction des inégalités

Il y a une première évidence qui s'impose. L'Afrique est la région la plus inégale et la plus jeune de la planète. Elle est pauvre mais dynamique, solidaire mais inégalitaire, mystérieuse mais généreuse, ouverte mais complexe. Et, l'Afrique sub-saharienne est le sous-continent le plus pauvre de la planète. Il y a quelques préalables qui s'imposent comme des observations scientifiques.

Un Africain moyen consomme deux fois moins qu'un Asiatique, quatre fois moins qu'un Latino-Américain, huit fois moins qu'un Européen et seize fois moins qu'un Nord-Américain⁵¹⁸. Par ailleurs, un Africain faisant partie du quart des Africains les plus riches consomme plus de quatre fois plus qu'un Africain faisant partie du quart des plus pauvres.⁵¹⁹ Selon l'indice d'inégalité le plus usuel, à savoir l'indice Gini⁵²⁰, l'Afrique apparaît de loin comme la région la plus inégale (indice de 0,61), proche du niveau qui prévaut pour l'ensemble de la population mondiale (indice de 0,64).

⁵¹⁸ Denis Cogneau, *L'Afrique des inégalités : Où conduit l'histoire ?* Paris, Presse de l'ENS, 2007, p.11.

⁵¹⁹ *Idem.*

⁵²⁰ *Idem.*

Si l'on considère d'autres indices souvent utilisés par les économistes comme les indices de Theil, le constat est le même. Ces indices ont l'avantage supplémentaire de permettre une décomposition des inégalités continentales entre la part qui revient aux différences de niveau de vie moyen et celle qui revient aux inégalités internes aux pays⁵²¹. La décomposition révèle que la moitié des inégalités entre Africains est imputable au pays dans lequel ils vivent : Par exemple le rapport de niveau de vie entre un Nigérian et un Camerounais était de un à trois en 1995, comme entre un Zambien et un Zimbabween ; il est d'un à vingt entre un Congolais et un Sud-Africain. Ici, le parti pris scientifique consiste à étudier le fonctionnement des Etats et leur économie à travers le prisme des inégalités.

Réduire les inégalités, revient à entrer de plain pied dans la lutte contre la pauvreté en Afrique et même dans le monde. C'est tout le sens des derniers travaux de l'économiste Thomas Piketty⁵²², qui a fait de l'étude des inégalités de revenus, son principal moteur de recherche. Appuyé par les Nobel d'Economie, Joseph Stiglitz⁵²³ et Paul Krugman⁵²⁴ dont le dernier ouvrage, *Le Capital au XXI^{ème} siècle*, a connu un succès mondial. Il est souvent passé pour « le Karl Marx du troisième millénaire ». Et pourtant, son unité de pensée est simple : En retraçant 250 ans d'évolution des revenus et des patrimoines sous le capitalisme, principalement aux États-Unis et en Europe, il en vient à proposer un impôt sur la fortune.

⁵²¹ *Op.cit.*, p.14.

⁵²² Thomas Piketty, *Le capital au XXI^{ème} siècle*, Paris, Seuil, 2013.

⁵²³ Joseph Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

Joseph Stiglitz est économiste américain néo-keynésien et fondateur de « l'Economie de l'information » qui lui a valu le prix Nobel en 2001. Stiglitz a gagné en influence et en crédibilité grâce à ses vives critiques contre le FMI et la Banque mondiale dont il a pourtant été vice-Président et économiste en chef (1997-2000). On lui doit également « la théorie du salaire d'efficience ». En 2002, il publie *La Grande Désillusion (Globalization and its discontents)*, dans laquelle il soutient que le FMI défend avant tout, les intérêts de son principal actionnaire, les Etats-Unis, au détriment des pays pauvres. Plus loin, en prenant pour exemple la crise asiatique de 1997, Stiglitz soutient que les politiques préconisées par le FMI ont aggravé les problèmes et entraîné des conséquences sociales dévastatrices et même une aggravation de la pauvreté. Toutefois, dans cet ouvrage, ses collègues y ont dénombré de nombreuses approximations et contre-vérités.

⁵²⁴ Paul Krugman, *Pourquoi les crises reviennent toujours*, Paris, Seuil, 2009, 208p. Il a également reçu le prix Nobel de l'Economie en 2008, pour avoir démontré “les effets des économies d'échelle sur les modèles du commerce international et la localisation de l'activité économique”.

Néo-keynésien et principal auteur de “la nouvelle théorie du Commerce international”, Krugman avait anticipé sur la crise asiatique de 1997 dont parlait Stiglitz.

Sa dynamique argumentative trouve son illustration par le nombre toujours élevé de milliardaires à travers le monde, et même en Afrique, sans que le reste de la population en profite de manière proportionnelle. Mais avant Thomas Piketty, l'un des conseillers de Ban Ki Moon⁵²⁵, Jeffrey D. Sachs⁵²⁶ plus pragmatique, a appelé à un plan d'action mondial pour faire face au grand défi de notre époque : L'extrême pauvreté⁵²⁷. Amener la réduction des inégalités au cœur même de la lutte contre la pauvreté et la promotion du bien-être humain était l'une des premières recommandations des experts en développement chargés de proposer des recommandations pour le Fonds pour la réalisation des OMD.⁵²⁸ Que faire ?

⁵²⁵ L'actuel Secrétaire général de l'ONU, le Sud-Coréen Ban Ki-moon est le huitième à la tête du Secrétariat général qui regroupe environ 40 000 fonctionnaires et dispose d'un budget annuel de 5,5 milliards de dollars. Le spectre de l'ONU est élargi à quinze agences spécialisées et douze fonds. Le dernier mandat de Ban Ki-moon s'achève en 2016.

⁵²⁶ Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty : How We Can it Happen in Our Lifetime (La Fin de la Pauvreté)* New York, Bono 2005. Jeffrey D. Sachs y prétend que « la gouvernance africaine est pauvre du fait d'abord de la pauvreté de l'Afrique ». Selon lui, d'ici deux décennies si des mesures fortes et adéquates sont prises, la pauvreté pourrait disparaître. A ses yeux, la Chine et l'Inde sont des cas pratiques. Au cours de ces vingt dernières années, la Chine a soustrait 300 millions de personnes de la pauvreté. Directeur de l'Institut de la Terre à l'Université de Columbia (New York) et conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), lui et Amir Attaran étaient collègues et ont travaillé sur l'aide financière internationale allouée à la lutte contre le HIV/Sida en 1990. Leur rapport a débouché sur la création du Fond global de lutte contre le Sida, la tuberculose et la malaria. Toutefois, sur les OMD la divergence est profonde. Attaran soutient que les Nations-Unies ont brouillé les pistes en fixant des objectifs (concrets) mais non mesurables pour les OMD. Il cite, par exemple, la réduction de la mortalité infantile. Sachs rejette cet avis mais reconnaît que seule une fraction des OMD est non mesurable. Attaran réplique en s'appuyant sur les données analysées des Nations-Unies qui démontrent elles-mêmes que les avancées réalisées dans la plupart des OMD ne sont pas mesurées. Les Nations-Unies ont vite fait d'en réduire l'accès au grand public.

⁵²⁷ Jeffrey D. Sachs, « Nous pouvons mettre fin à l'extrême pauvreté » *Jeune Afrique*, Hors-série n°35 « L'Afrique en 2014 », p.56.

Ardent défenseur de l'ONU, Jeffrey D. Sachs milite pour accroître son financement : « Les pays à revenu élevé devront y contribuer au moins chaque année à hauteur de quarante dollars par habitant ; les pays à revenu intermédiaire, à hauteur de huit dollars ; les pays à revenu inférieur de la tranche inférieure pour environ deux dollars et les pays à faible revenu à hauteur d'un dollar. L'ONU bénéficierait chaque année d'une colossale somme de 75 milliards de dollars grâce à laquelle elle pourrait renforcer la qualité et la portée de ses programmes essentiels ».

⁵²⁸ Une réunion de haut niveau organisée par le Fonds pour la réalisation des OMD et l'*Institute of Development Studies* (IDS) du Sussex. Elle a connu la participation des représentants des Nations-Unies, des ONG les plus

Ce n'est pas compliqué, d'autant plus que l'essentiel de la population africaine vit dans les zones rurales, par exemple plus de 80 % sont dans les pays du Sahel. Cette population est tributaire de l'agriculture familiale qui assure sa survie. Alors le renforcement de ce type d'activité est la façon la plus immédiate de réduire la pauvreté et d'accroître les maigres revenus des populations. Les bailleurs de fonds semblent oublier que ce bon diagnostic et cette stratégie ont clairement été définis en 1973 dans un célèbre discours prononcé à Nairobi par Robert Mc Namara ; à cette époque, la Banque mondiale consacrait 30% de l'aide au développement rural. En faisant fi de cette stratégie après le départ de Mc Namara, « la Banque mondiale a commis une grave erreur dont elle ne sait pas remise » constate un autre ancien de la Banque, M. Michailof.

Des recherches récentes du FMI ont prouvé combien les inégalités ralentissent la croissance économique. Des millions de gens, dont de nombreux enfants, en payent le prix. Ils sont tenus en marge des opportunités sociales et économiques, souvent à cause de leur ethnicité, de leur religion, de leur genre et même de leurs zones d'habitation. De plus en plus, les acteurs du développement reconnaissent que la clé pour des avancées durables et réelles est de combattre les inégalités croissantes entre ceux qui « possèdent » et ceux qui « ne possèdent pas » d'une part ; et d'autre part, d'améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies.

Les réparations des inégalités passent par la protection sociale, une saine utilisation des finances publiques, la bonne redistribution des fruits de la croissance, l'investissement dans les infrastructures, la formation et l'encadrement des groupes défavorisés. En fait « la façon dont nous mesurons le développement et la pauvreté a une énorme influence sur la direction des politiques, l'action publique et les débats publics. Il faut donc un changement fondamental dans le langage du développement, de manière à montrer que les inégalités ne se limitent pas seulement aux plus pauvres parmi les pauvres, mais peuvent affecter jusqu'à 50% de la population. Enfin, il faut reconnaître que les inégalités constituent en soi une violation des droits de l'homme et qu'une distribution plus équitable des revenus, loin de freiner la croissance économique, en est l'un des moteurs »⁵²⁹.

importantes, des gouvernements et des universitaires. A la fin des travaux, un rapport préconisant des moyens pour faire face aux inégalités croissantes a été publiée.

⁵²⁹ <http://www.mdgfund.org/fr/node/2341>. La réduction des inégalités doit être déclarée priorité mondiale, telle est leur conviction.

Section 2. Le paradigme de la gouvernance démocratique

« La bonne gouvernance est peut-être le facteur le plus important pour éradiquer la pauvreté et pour favoriser le développement »⁵³⁰. De ce point de vue, l'avantage de la gouvernance est de permettre, entre autres, de réintroduire le pouvoir et le politique au cœur des préoccupations et des analyses économiques⁵³¹. En fait, tout commence à la fin des années 1970, la Banque mondiale produit un important document qui est le Rapport Berg⁵³², du nom du principal auteur, l'économiste américain Elliot Berg. Ce rapport servira de fil conducteur pour les Programmes d'Ajustement Structurel⁵³³ (PAS) véritables mantras, imposés en Afrique. Dans la foulée, une campagne soutenue et une propagande ininterrompue ont laissé croire qu'il n'y avait d'autre alternative que les PAS. L'essentiel des éléments de langage et du discours rôdé dans le monde politique académique et scientifique encourageaient cette « dictature du développement »⁵³⁴. La suite en est bien connue : L'échec des PAS a engendré des révoltes populaires suivies de revendications politiques et sociales en faveur de la démocratie. La faillite de « la dictature du développement » qui a conduit à l'adoption d'un nouveau discours axé sur la « gouvernance ».

Dans cette partie, il convient d'analyser les objectifs de développement (Paragraphe 1) avant d'entrevoir la primauté de la gouvernance démocratique (Paragraphe 2).

⁵³⁰ Kofi Annan, 7^{ème} Secrétaire général des Nations-Unies, 2011.

⁵³¹ Catherine Baron, « La gouvernance : Débats autour d'un concept polysémique », *Droit et société*, 2003/2 (n°54), p.329.

⁵³² Elliot Berg, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, Programme indicatif d'action*, Washington, Banque mondiale, 1991.

⁵³³ André Mbata B. Manga, « Arrangements institutionnels de gouvernance démocratique et culture institutionnelle en Afrique » in *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, Luc-Joël Grégoire, Abdoulaye Racine Kane, Albéric Kacou, Paris, Maisonneuve & Larose, 2008, *op.cit.*, p.91.

⁵³⁴ *Idem.*

Paragraphe 1. Les analyses des objectifs de développement

A la base, le Consensus de Washington⁵³⁵ visait à placer dans la bonne direction, des pays où l'Etat occupait un espace excessif et menait un fort interventionnisme d'une part, et d'autre part, là où les mécanismes du marché faisaient face à de nombreux obstacles. La référence était simple : la dynamique du marché jouant à fond, les problèmes de développement seront progressivement résolus : la croissance économique et le « ruissellement » constitueront la réponse au défi du développement. Mais le Consensus de Washington fera long feu. Il est « mort depuis des années »⁵³⁶, mais auparavant il a connu des étapes qui ont culminé à la fin des années 1990 avec l'adoption de nouveaux instruments de partenariat de la communauté internationale en direction des pays en développement tels que les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et l'engagement solennel des chefs d'Etat autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en septembre 2000. Conscients des insuffisances dans la lutte contre l'extrême pauvreté, les dirigeants de la planète ont convenu d'adopter les Objectifs du Développement Durable (ODD) afin qu'ils prolongent les OMD qui prennent fin théoriquement en 2015. D'où le cadre normatif du consensus de Washington (A) et les grands objectifs de développement (B).

A. Le consensus de Washington

Dix principes reprennent les orientations fondamentales des institutions de Bretton Woods (IBW) en matière de politique macro-économique. Parmi ces points, il faut noter, entre autres, la promotion du libre-échange, le rôle-clé du marché et donc l'initiative privée. Une initiative privée stimulée par le désengagement de l'Etat (privatisations), les investissements directs et la promotion de la concurrence. Quant à la déréglementation et la libéralisation, elles viennent faciliter le libre jeu de l'initiative privée et l'établissement de prix reflétant la vérité du marché, l'inflation étant, de façon constante, une préoccupation qui justifie notamment une discipline fiscale stricte.

⁵³⁵ En 1990, John Williamson a formalisé les bases du Consensus de Washington autour de dix propositions, c'est ensuite qu'une formulation définitive a été apportée en 1994.

⁵³⁶ James Wolfensohn est banquier de formation. Il est le troisième président de la Banque mondiale à effectuer deux mandats (1995-2005) lui permettant ainsi de visiter une centaine de pays afin de mieux se rendre compte des défis auxquels est confrontée la Banque mondiale. Wolfensohn a lancé en collaboration avec le FMI, le premier programme visant à alléger la dette des pays les plus pauvres du monde, l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) en 1996.

Les dix principes, pour ne pas dire « les dix commandements de la pensée ultra-libérale », sont « tombés » du ciel de Washington sous les formes suivantes :

1. *Discipline fiscale*⁵³⁷ : Dans la mesure où le déficit de l'administration et des entreprises publiques doit être suffisamment réduit afin que le financement ne soit pas inflationniste.
2. *Dépense publique*⁵³⁸ : Une réallocation des dépenses vers les secteurs économiques et les dépenses à grands effets redistributifs : l'éducation, la santé et les infrastructures.
3. *Réforme fiscale*⁵³⁹ : Dans le sens de l'élargissement de l'assiette et de la diminution des taux marginaux. Le but étant d'améliorer l'administration fiscale.
4. *La libéralisation financière*⁵⁴⁰ : L'objectif est de mettre en place des taux d'intérêt déterminés par les conditions du marché tout en évitant des taux très élevés.
5. *Les taux de change*⁵⁴¹ : Un taux d'échange suffisamment concurrentiel pour conduire à une croissance rapide à l'effet de maintenir la compétitivité des exportations.
6. *Libéralisation commerciale*⁵⁴² : Les obstacles au commerce doivent être remplacés par des droits réduits afin d'atteindre un taux uniforme autour de 10%. [20% tout au plus].

⁵³⁷ L'un des défis majeurs de la bonne gouvernance financière réside dans le maintien de l'équilibre souvent délicat et précaire entre légitimité politique et discipline fiscale dans la gestion des finances publiques. Voir Severine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique- Un nouveau paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008, p.552.

⁵³⁸ «Une bonne dépense publique est comme une graine d'arachide semée dans une terre fertile : La graine est ensevelie seule mais ressuscite avec plusieurs graines».

Voir Georges Zuka Mon'do Ugonda-Lemba, *La bonne gouvernance des finances publiques comme condition de succès du 1^{er} gouvernement de la 3^{ème} République*, Paris, Collections Prospectives africaines, 2007.

⁵³⁹ Voir Antoine Ngakoso, *Réformes fiscales en Afrique – Le management du changement*, Paris, L'Harmattan, 2013. L'auteur y contribue à la réflexion autour de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la TVA et les stratégies à mettre en œuvre pour améliorer le degré du civisme fiscal dans les pays africains, comme par exemple, « la foire fiscale » qui est une nouvelle stratégie de la promotion du civisme fiscal.

⁵⁴⁰ Un rapport publié par le cabinet PwC et la Banque mondiale en 2014 dont se serait passé le continent africain, lui attribue le record mondial d'imposition des PME qui font face à un taux d'imposition globale de 52%, là où la moyenne mondiale est de 43,1%. D'où la nécessité d'une véritable réforme fiscale.

⁵⁴¹ L'objectif de base était un taux de change unique et compétitif pour que les exportations se développent afin que les investisseurs étrangers projettent de s'installer sur une longue durée.

7. *Investissements directs*⁵⁴³ : Abolition des barrières à l'entrée des entreprises étrangères. Les firmes nationales et étrangères doivent être sur un même pied d'égalité.

8. *Privatisation*⁵⁴⁴ : Les entreprises publiques doivent être privatisées.

9. *Déréglementation*⁵⁴⁵ : Les gouvernements doivent supprimer les réglementations qui constituent des obstacles à l'entrée de nouvelles firmes ou qui restreignent la concurrence.

10. *Droit de propriété*⁵⁴⁶ : Le système juridique doit assurer la protection des droits de propriété à des coûts raisonnables et étendre cette protection au secteur informel.

Au demeurant, ces dix principes assez théoriques ont montré leurs limites. A la place, un nouveau consensus conforme à celui de Washington a vu le jour. La nouveauté est qu'il énonce des objectifs pour la communauté internationale en terme de pauvreté et réclame la mobilisation de ressources additionnelles. Il tient compte des variables que le Consensus de Washington ignoraient à savoir, la bonne gouvernance dans son acception économique. Le secteur public est appelé à jouer un rôle en matière d'infrastructures, de santé et d'éducation, alors que l'ancien Consensus visait avant tout à restreindre le rôle de l'Etat et à développer celui du marché. Les nouvelles variables intégrées sont au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté, les deux étant liées.

Ce nouveau consensus ou post-consensus de Washington, peut être décliné autour de vingt points essentiels et caractéristiques⁵⁴⁷.

⁵⁴² Bien que le principal argument des partisans de la libéralisation commerciale soit les gains de bien-être, au change, il y a des gagnants et des perdants. Face à ce constat, la problématique de la répartition des gains de l'échange dans les pays en développement - où les richesses sont déjà très inégalement distribuées - est désormais au centre du débat.

⁵⁴³ http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2012/01/17/cercle_42322.htm Pascal Ordonneau, « Le Consensus de Washington », mis à jour 17 janvier 2012. Dernière consultation le 27 août 2015.

⁵⁴⁴ *Op.cit.*

Déployés sur toute la planète pour répandre la bonne parole de John Williamson, poursuivis par une réputation qui deviendrait rapidement détestable, les « FMI boys » étaient convaincus que les Etats sont en général inefficaces et incompétents aussi bien en situation de monopole que de participation publique.

⁵⁴⁵ *Idem.* A l'entrée et à la sortie sur les marchés de biens et de capitaux.

⁵⁴⁶ *Item.* La propriété privée et la propriété intellectuelle doivent être promues et protégées.

⁵⁴⁷ Simon Maxwell, « The Washington Consensus is Dead. Long Live The Meta-Narration », *Working Paper* 243, January 2005.

1. Les OMD constituent le cadre normatif et le plan d'action en matière de développement international⁵⁴⁸.
2. Les dimensions liées à la sécurité sont également importantes et une attention particulière doit être accordée aux Etats peu performants⁵⁴⁹.
3. L'OMD central est la réduction de la pauvreté de moitié en 2015. Un vœu pieux puisque nous y sommes alors que l'objectif n'est pas atteint⁵⁵⁰.
4. La croissance est le moteur le plus important et sans doute le plus accessible pour réduire la pauvreté⁵⁵¹.
5. L'amélioration de la santé et de l'éducation contribue à atteindre les OMD et à promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté⁵⁵².
6. Les échanges constituent un moteur de croissance et de réduction de la pauvreté : Les économies doivent être ouvertes⁵⁵³.
7. En général, les économies de marché produisent une croissance plus soutenue et réduisent plus rapidement la pauvreté⁵⁵⁴.

⁵⁴⁸ La doctrine dominante du développement a évolué vers le « nouveau Consensus de Washington ». A partir des années 2000 et avec l'adoption des OMD et des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP), se dessinait une autre orientation. Il ne s'agit plus d'une approche monétaire et comptable mais plutôt de la prise en compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté (santé, éducation, logement, etc).

⁵⁴⁹ « Au cours des dix dernières années, nous avons observé une nette régression des conflits, un développement économique soutenu et des progrès importants sur le plan du développement humain. Notre continent est plus paisible, plus prospère, en meilleure santé et mieux instruit qu'au début de ce millénaire ». Mo Ibrahim, fondateur du même nom récompensant l'excellence en matière de leadership en Afrique, 2012.

⁵⁵⁰ Près d'un milliard et demi d'individus vivent dans la misère. Constat amer du Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (CADTM) en 2015.

⁵⁵¹ « L'Afrique est désormais la nouvelle frontière, un pôle de croissance important pour la relance économique et un pôle d'attraction des capitaux. Le déficit d'image du continent est en train de se résorber et des investisseurs sérieux s'intéressent sérieusement à l'Afrique ». Ngozi Okonjo-Iweala, ancienne ministre de l'Economie et des Finances du Nigéria, 2012.

⁵⁵² Ahmed Rhazaoui, Jean-Luc Grégoire et Soraya Mellali, *L'Afrique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement*, Paris, Editions Economica, 2005.

⁵⁵³ *Idem.*

⁵⁵⁴ *Item.*

8. Les infrastructures relatives au secteur productif à l'eau, la santé et l'éducation sont priorités en matière de dépenses publiques⁵⁵⁵.
9. Les dépenses publiques seront exemptes de corruption et bien utilisées lorsque les institutions publiques s'orienteront vers des résultats responsables et décentralisés⁵⁵⁶.
10. Les DSRP sont des outils qui interviennent dans la réduction de la pauvreté⁵⁵⁷.
11. Un bon gouvernement et de bonnes politiques sont indispensables pour assurer la croissance et une utilisation positive de l'aide internationale.
12. S'agissant des pays qui ne sont pas qualifiés pour l'aide internationale, l'assistance humanitaire est la meilleure solution.
13. Il faut accroître l'aide : Au moins doubler le niveau actuel.
14. Une partie de l'aide devrait consister à l'annulation de la dette.
15. Les fonds spéciaux et les autres instruments sont efficaces pour mobiliser de l'aide additionnelle.
16. L'aide doit être orientée sur les questions d'importance critique comme la famine, le VIH Sida et l'éducation, entre autres.
17. En général, l'aide additionnelle est bien mise en œuvre par l'intermédiaire du système multinational, notamment les institutions de *Bretton Woods*.

⁵⁵⁵ *Op.cit.* Les dépenses publiques sont considérées comme un facteur de stimulation de la croissance économique. Dans le cas de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) regroupant huit États ayant notamment en partage l'usage du franc CFA, l'accumulation des déficits budgétaires a conduit à édicter un certain nombre de recommandations aux États membres en matière de gestion des finances publiques.

⁵⁵⁶ Ludovic Nguessan et Nicolas Ponty, « le Secteur privé et le promotion de la bonne gouvernance en Afrique », in *L'Afrique et les défis de la gouvernance, op.cit.*, p.347.

Phénomène multiforme, la corruption reste un problème critique ou majeur pour de nombreuses entreprises en Afrique subsaharienne. 83,5 % des entreprises au Bénin, 59 % au Niger et 48,7 % au Mali, considèrent que la corruption est un facteur de blocage pour leur croissance. Source : Enquête pays sur le climat d'investissement. Eifert Benn and Ramachandran Vijiya (2004) site www.rru.worldbank.org/InvestmentClimate

⁵⁵⁷ Les institutions de Bretton Woods ont lancé le concept de DSRP en 1999. C'est également le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

18. Dans la mesure du possible, l'aide internationale devra appuyer les budgets nationaux plutôt que des projets.

19. A condition que les récipiendaires l'utilisent bien.

20. Les pays riches doivent réduire les subventions et assurer un bon accès à leur marché.

A l'analyse, l'ancien et le nouveau de Consensus de Washington n'étaient pas « techniquement » aboutis pour lutter efficacement contre la pauvreté, d'où le changement de paradigme à travers les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

B. Des objectifs du millénaire aux objectifs de développement

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 27 septembre 2015, les dix-sept nouveaux Objectifs du Millénaire pour le Développement Durable (ODD) en lieu et place des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Pour rappel, quinze ans avant, le Sommet du Millénaire qui s'était tenu du 6 au 8 septembre 2000, au siège de l'Organisation des Nations-Unies à New York, avait débouché sur l'adoption par les 189 États membres de la Déclaration du Millénaire dans laquelle ont été énoncés les huit OMD.

Ces objectifs étaient l'aboutissement d'un cycle de conférences et de sommets internationaux organisés dans la décennie 1990 et bien après.

Il convient alors de préciser le contenu des huit points des OMD.

OMD 1. La réduction de moitié de l'extrême pauvreté

En 1990, près de la moitié de la population des pays en développement vivait avec moins de 1,25 dollar par jour ; cette proportion est tombée à 14 % en 2015. Cela dit, des millions d'hommes, de femmes et d'enfants se contentent encore d'un seul repas par jour. Dans les pays en développement, un enfant sur trois n'a pas les aliments nécessaires à sa croissance physique et intellectuelle. Parfois, une famine vient aggraver la situation. Les guerres civiles ou les troubles qui sévissent dans de nombreux pays sur la planète empêchent les paysans de cultiver leur terre. Or sans les cultures, il ne saurait y avoir de nourriture. Dans le cas contraire, ce serait à un coût plus élevé.

C'est donc pourquoi, la faim et la pauvreté ne cessent de s'étendre en Afrique subsaharienne.

Et, à ce rythme actuel, l'Afrique subsaharienne n'atteindra pas l'OMD n°1 avant 2147 ⁵⁵⁸.

OMD 2. L'éducation pour tous

D'ici à 2015 donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Tel était l'objectif, loin d'être atteint ⁵⁵⁹.

Dans les pays en développement, un enfant sur trois achèvera sa scolarité dans le primaire, selon le PNUD. Assurer une éducation primaire pour tous est un objectif réalisable mais, il exigera des efforts considérables dans certaines régions du monde comme l'Afrique subsaharienne, l'Asie occidentale et l'Asie du Sud, qui sont les moins avancées dans ce domaine.

OMD 3 L'égalité des sexes

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire à tous les niveaux de l'enseignement de 2005 à 2015 au plus tard ⁵⁶⁰.

Aujourd'hui, les deux tiers des analphabètes dans le monde sont des femmes. Celles-ci doivent accéder à l'éducation pour occuper des postes de responsabilité afin de favoriser un changement des mentalités qui parfois, les handicapent du fait de l'excision, de la polygamie, des mariages précoces ou forcés et de la violence conjugale. Même si des progrès ont été réalisés dans de nombreuses régions, l'Afrique subsaharienne, le Sud de l'Asie centrale et

⁵⁵⁸ La plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara se retrouvent dans ces situations de désespoir. Le PNUD reconnaît que l'Afrique subsaharienne ne pourra pas faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim avant 2147. Toutefois, il faut reconnaître que l'extrême pauvreté a diminué de façon significative au cours des deux dernières décennies. Au plan mondial, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté a diminué de plus de moitié, passant de 1,9 milliard en 1990 à 836 millions en 2015.

⁵⁵⁹ L'année 2015 signe la fin du cycle des OMD. En matière d'éducation, le taux de scolarisation primaire est en forte hausse. Mais beaucoup reste à faire pour réduire l'analphabétisme et l'inégalité des sexes. Deux chiffres résument la situation. Dans les pays en développement, le taux d'inscription des enfants dans l'enseignement primaire est de 90 % dès 2010. Et le nombre d'enfants non scolarisés a heureusement baissé de 102 à 58 millions. Source : Campagne mondiale pour l'éducation, mars 2015.

⁵⁶⁰ En 2016, l'Afrique n'a atteint aucun des trois objectifs quantifiables de l'Education Pour Tous (EPT) que sont : l'Education Primaire Universelle, la parité entre sexe et l'Alphabétisation.

l'Asie de l'Ouest restent encore très en retard⁵⁶¹.

OMD 4. Réduction de la mortalité infantile

Réduire des deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans : tel était l'objectif premier. Dans les pays en développement, un enfant sur dix meurt avant l'âge de cinq ans, la plupart, suite à des maladies qui peuvent être facilement évitées ou soignées. Les deux tiers de ces décès proviennent de maladies diarrhéiques et d'infections respiratoires qui tuent trois millions d'enfants par an. Ces infections sont favorisées par la malnutrition et le manque d'accès à l'eau potable.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, la mortalité infantile ne diminue pas ce qui rend ainsi et à l'heure actuelle impossible une telle réduction à l'échelle mondiale⁵⁶².

OMD 5. L'amélioration de la santé maternelle

Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.

La mortalité maternelle était cinquante fois plus élevée en Afrique subsaharienne que dans les pays développés. Près de cinq cents mille femmes mourraient en couches ou en cours de grossesse chaque année. Le risque de mourir en couches était d'un sur seize pour une femme en Afrique et d'un sur cent soixante en Amérique latine et dans les Caraïbes. Pour ces régions à forte démographie, chaque grossesse était donc une menace pour la vie. Dans les faits, il a été possible de réduire le taux de mortalité maternelle par un meilleur suivi des grossesses et la mise en place de structures médicales plus proches des populations⁵⁶³.

OMD 6. Le combat contre le VIH/SIDA et les autres maladies

En 2015, l'objectif était de stopper la propagation du VIH/Sida et d'en inverser la tendance

⁵⁶¹ www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/ Pendant les vingt dernières années, les femmes ont gagné du terrain dans la représentation parlementaire dans près de 90 % des 174 pays disposant des données. La proportion moyenne des femmes au Parlement a presque doublé. Cependant un parlementaire sur cinq est une femme. Dernière mise à jour 30 août 2015.

⁵⁶² Elle ne pourra pas réduire la mortalité des enfants des deux tiers avant 2165, selon le rapport du PNUD 2003.

⁵⁶³ Selon le rapport 2015 sur les OMD, l'objectif 5 est atteignable. La mortalité infantile a diminué de 45 % dans le monde. La plus grande diminution a eu lieu depuis 2000. En 2014, plus de 71 % des naissances dans le monde ont été assistées d'un personnel soignant qualifié, en augmentation par rapport à 59 % en 1990.

actuelle tout en maîtrisant le paludisme et les autres pandémies. Sur 42 millions de personnes touchées par le virus, 39 millions vivaient dans les pays en développement. Quatrième cause de mortalité dans le monde et première en Afrique subsaharienne, le Sida faisait une victime toutes les cinq secondes. Des études montrent qu'en Afrique, la croissance économique avait baissé d'au moins 4 %.

Toutefois, les nouvelles ne sont plus alarmistes si l'on se fonde sur le Rapport 2015 sur les OMD.⁵⁶⁴

OMD 7 La protection d'un environnement durable

Ils étaient 1,2 milliard de personnes à n'avoir pas un accès correct à l'eau potable là où 42 % de la population mondiale ne bénéficie pas d'installations sanitaires.

L'eau peut aussi devenir une cause de décès quand elle est contaminée et impropre à la consommation. Chaque jour, six mille enfants mouraient à cause de diarrhées, soit un enfant toutes les quinze secondes. C'est pourquoi la gestion de l'eau doit être la préoccupation de tous.

La planète doit apprendre à bien gérer l'eau et à préserver l'environnement par l'usage raisonnable de pesticides ou d'engrais, la lutte contre la déforestation, l'érosion des sols et par le contrôle des émissions de dioxyde de carbone et autres gaz toxiques⁵⁶⁵.

OMD 8 Le partenariat mondial pour le développement

Ce vaste objectif est difficilement chiffrable. Il concerne davantage les pays les plus riches dans leurs relations avec les plus pauvres. Aujourd'hui, quelques avancées ont été obtenues pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres⁵⁶⁶. L'aide publique au développement doit augmenter pour atteindre 0,7% du revenu national des pays riches⁵⁶⁷ ; elle est d'environ

⁵⁶⁴ Selon toujours le même rapport sur les OMD visant l'objectif 6, les nouvelles infections au VIH Sida ont chuté de près de 40 % entre 2000 et 2013, passant de 3,5 à 2,1 millions de cas.

⁵⁶⁵ Selon le rapport 2015, 91 % de la population mondiale utilise une source potable améliorée contre 76 % en 1990.

⁵⁶⁶ En 2015, les pays développés ont accru leur aide publique au développement de 66 % en termes réels entre 2000 et 2014, atteignant 135, 2 milliards de dollars.

⁵⁶⁷ Le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède ont largement dépassé le seuil des Nations-Unies pour l'aide publique au développement de 0,7 du revenu national brut.

cinquante milliards de dollars par an, soit 0,25 % de leur revenu. Tous les organismes internationaux estiment qu'il faudrait doubler l'aide actuelle (à 100 milliards de dollars) pour atteindre cet objectif complexe et délicat.

Il faut dire que les prévisions les plus optimistes indiquaient que les grands objectifs de développement ne seraient pas atteints notamment à cause des déficits d'appropriation et de ressources financières. Mais le but était de plaider pour des investissements et la consolidation des progrès scientifiques et technologiques⁵⁶⁸ afin de prévenir les basculements massifs dans la pauvreté.

Certes les OMD ont joué un rôle crucial dans l'orientation de l'aide, certes il y a eu transfert de ressources au profit des secteurs sociaux, mais il faut en même temps ajouter que c'est au détriment des infrastructures fondamentales, urbaines ou rurales, comme l'électrification rurale ou le développement agricole. C'est ce qui pousse un des anciens directeurs de la Banque mondiale, Serge Michailof, a avoué que deux secteurs fondamentaux ont été oubliés : Le développement agricole et rural et la problématique de la fécondité. Or les ODD arrêtés pour les quinze prochaines années ont encore d'autres ambitions. « Ils ont en effet vocation à être universels et à s'imposer par conséquent, tant aux Etats-Unis qu'à la Chine ou au Niger. Ils seront le résultat d'une improbable fusion de l'agenda des ODD et de l'approche par les OMD. Le résultat est de l'avis de nombreux observateurs, y compris des partenaires de poids, tels que les représentants des gouvernements américain et britanniques, un mélange entre objectifs microéconomiques mesurables, louables ambitions en matière de biens publics mondiaux et rêves universalistes »⁵⁶⁹, le tout débouchant sur 17 grands objectifs qu'on n'arrive pas à classer de manière cohérente et 169 cibles qui mettent principalement l'accent sur le développement durable, la croissance verte et le changement climatique. « Je doute sincèrement que ces objectifs puissent aider sincèrement les pays pauvres les plus fragiles sortant de conflits ou menacés d'y replonger, en proie en une montagne de problèmes immédiats. Exemple concret au Niger où nous avons noté que seuls 10% de foyers y bénéficient de l'électricité. Le pays dépend pour l'essentiel de livraisons provenant du Nigeria qui ne peuvent répondre à la demande. Pour produire son énergie à un coup acceptable, ce

⁵⁶⁸ 95 % de la population mondiale est couverte par un signal de téléphonie mobile cellulaire en 2015. Le nombre d'abonnements a été multiplié par 10 au cours des 15 dernières années, passant de 738 millions. Quant à la pénétration d'Internet, elle est passée de 6 % de la population mondiale en 2000 à 43 % en 2015. Ce qui veut dire que 3,2 milliards de personnes sont reliées à un réseau mondial de contenus et d'application.

⁵⁶⁹ Serge Michailof, *op.cit.*, 306

pays a un besoin urgent d'une nouvelle centrale thermique ; or il dispose d'un important gisement charbon. Faut-il que les bailleurs dont il dépend, lui refusent cette option et l'obligent à recourir exclusivement au solaire ou à l'éolienne qui peuvent certes répondre aux besoins des villages isolés mais certainement pas à la demande urbaine ? Evidemment la Chine continuera à construire ses centrales à charbon au rythme par semaine, en se moquant de ces ODD, mais le pauvre Niger lié au bon vouloir des bailleurs risque d'avoir de sérieuses difficultés avec son charbon »⁵⁷⁰.

Conseiller de plusieurs gouvernements, Serge Michailof soutient que pour répondre aux problèmes mondiaux les plus graves en particulier la pauvreté et le terrorisme, le système de l'aide doit réorienter impérativement son action vers les tâches qui consistent à bâtir des Etats solides et fonctionnels. Il tire la sonnette d'alarme en s'interrogeant : « Nous avons constaté que les objectifs de l'aide sont le produit de l'histoire et du contexte. Or dans un contexte où nous voyons sombrer, sous nos yeux, la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan, le Yémen, la RCA, le Sud-Soudan, la Libye, le Nord-est du Nigeria et peut-être Pakistan, où des pays du Sahel sont dans un risque, les agences d'aide ne doivent-elles pas revoir leur priorité ? Il est essentiel de s'occuper de la croissance verte et de la lutte contre la pauvreté dans les pays émergents mais les urgences géopolitiques à nos portes ne doivent-elles pas revenir au cœur de leurs préoccupations ? »⁵⁷¹

En vérité, les institutions internationales maintiennent coûte que coûte le même plan de communication optimiste et souriant sur les perspectives économiques pour l'Afrique malgré un bilan fort mitigé et ses innombrables rapports qui occultent la complexité des situations et la particularité des Etats.

Paragraphe 2. La primauté de la gouvernance démocratique

Il s'agit ici d'évoquer la dimension nationale et continentale des politiques publiques, devenues prégnantes, en ce qu'elles créent des pressions sur les gouvernements africains afin qu'ils coordonnent, décentralisent et rendent compte de leurs activités en direction des populations. C'est pourquoi l'importance accrue de la participation des organisations supranationales requiert une plus grande cohérence au sein des gouvernements⁵⁷².

⁵⁷⁰ *Op.cit.*

⁵⁷¹ *Idem.*

⁵⁷² André Mbata B. Manga, *op.cit.*, p.95.

En effet, chaque Etat dispose d'une Constitution qui sert de cadre d'évolution de la gouvernance dans la mesure où elle détermine l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics ainsi que les rapports entre les divers organes de l'Etat et les relations que l'Etat, en tant que puissance publique, entretient avec les citoyens.

Les institutions sont imbriquées entre elles. En conséquence, la gouvernance démocratique ne saurait exister sans une administration publique effective et responsable qui fonctionne au service de tous ; soutenue par une gestion saine des finances publiques et dans le respect des droits de l'homme, de la femme et de l'enfant⁵⁷³. D'où l'examen de la prépondérance de la gouvernance démocratique au niveau interne des Etats (A) et la prééminence au niveau continental (B).

A. La prépondérance au niveau interne des Etats

L'amélioration de la gouvernance démocratique⁵⁷⁴, la progression sensible des alternances pacifiques, l'arrivée de nouveaux leaders politiques et les efforts entrepris en matière de réformes économiques ont permis à l'Afrique d'entrer dans une nouvelle ère. C'est vrai qu'ici ou là en Afrique centrale (RCA) dans la région des Grands lacs (Burundi) et en Afrique de l'Est (Sud Soudan), il existe des zones grises, des poches d'instabilité mais le changement démocratique - condition première - de la gouvernance démocratique est devenu une réalité.

Et pourtant malgré cet état de fait, il existe encore dans le droit interne des Etats africains, constatent André Mbata B. Mangu et Aimé Aonon⁵⁷⁵, des « arrangements institutionnels » qui ne sont pas de nature à garantir ou à promouvoir une gouvernance à la fois vertueuse et démocratique. Lorsque le chef de l'Etat se voit attribuer l'essentiel du pouvoir exécutif, les forces armées et les services de sécurité en plus, et que l'exercice solitaire de son pouvoir n'est soumis à aucun contrôle ni à aucune sanction ou lorsqu'enfin ce contrôle et cette sanction sont d'application impossible, il est difficile de promouvoir une bonne gouvernance.

Il en est de même lorsque le parlement ne constitue qu'une chambre d'enregistrement des décisions de l'Exécutif, incapable de contrôler et de sanctionner les détenteurs du pouvoir

⁵⁷³ *Op.cit.*, p.96.

⁵⁷⁴ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Science Po, 2002.

⁵⁷⁵ André Mbata B. Mangu enseigne en Afrique du Sud et du RDC. Aimé Aonon a été coordonnateur du Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) Sénégal.

exécutif et les responsables des services publics placés constitutionnellement sous son contrôle ; ou lorsque ce contrôle ou cette sanction, n'existe qu'en théorie. Au surplus, l'on ne saurait garantir et promouvoir une bonne gouvernance, sans le respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme et une justice indépendante et impartiale rendue par les Cours et Tribunaux. Sans oublier qu'un climat de corruption et d'impunité des dirigeants et responsables de l'administration et d'autres services publics, ne sont pas de nature à promouvoir la bonne gouvernance en Afrique.

C'est pourquoi la continuité, la célérité et l'efficacité des services publics constituent des éléments essentiels d'appréciation de la gouvernance administrative d'un pays⁵⁷⁶. Sans une bonne coordination des services et des administrations publics, la réalisation des objectifs de développement est vouée à l'échec. C'est pourquoi également à l'orée des années 1990, la plupart des pays africains ont adopté et mis en place des stratégies visant à réduire la pauvreté en droite ligne des OMD.

Cela dit, la gouvernance administrative passe nécessairement par un état des lieux complet et un diagnostic sans complaisance qui débouche sur des réformes structurelles des services publics, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans de nombreux pays, « les services publics ne remplissent pas correctement leur mission envers les citoyens, les administrés et les usagers. Non seulement les structures et modes d'intervention sont dépassés, mais également les objectifs, les méthodes de travail et l'attitude des agents vis-à-vis des usagers méritent d'être revus⁵⁷⁷. C'est ainsi que Moubarack Lô dégage trois poteaux indicateurs dans trois directions : au plan institutionnel, sur le mode d'organisation du travail et au plan des ressources humaines.

- *Au plan institutionnel*, il constate et indexe des dédoublements fonctionnels, des interférences administratives et des chevauchements entre les services des ministères d'une part, et entre les services des ministères et la Présidence de la République, d'autre part. En vérité, les décrets de répartition portant sur les services des ministères

⁵⁷⁶ Jean-Pierre Didier, *La déontologie de l'administration*. Collection Que sais-je ?, PUF, Paris, Vendôme 1990, 127p.

⁵⁷⁷ Moubarack Lô, "La gouvernance et l'efficacité des administrations publiques en Afrique subsaharienne", in *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, p.309.

répondent d'abord le plus souvent à des préoccupations politiques et seulement ensuite, le souci d'efficacité et de cohérence⁵⁷⁸.

- *Le mode d'organisation du travail*

Le manque de solidarité gouvernementale, le manque d'entraide ministérielle rendent difficile la collaboration et ralentissent la machine administrative d'un côté et de l'autre, l'on observe que dans les administrations publiques africaines, les procédures et formalités administratives sont caractérisées par des circuits parallèles qui entravent la bonne marche du service public de l'Etat⁵⁷⁹.

- *Au plan des ressources humaines*

A ce niveau il déplore l'existence de plusieurs statuts difficilement justifiables sur le plan organisationnel, financier et humain. On y trouve des fonctionnaires de statut général de la fonction publique, des agents de statuts spéciaux, des contractuels et des non-fonctionnaires régis par le droit du travail. Ajouté à cela, des recrutements sauvages, l'inadéquation entre la formation et le poste occupé, et aussi les disparités salariales ; ce qui expliquent les grandes contre-performances des administrations publiques africaines. Cette démotivation se ressent immédiatement sur le service rendu aux usagers⁵⁸⁰.

Dans les faits, les administrations africaines oublient souvent qu'elles sont au service des usagers, ceux sans qui elles n'existeraient pas. « Le petit chef » qui écrase de tout son poids l'utilisateur fait penser à une administration pré-coloniale de type français qui refuse de s'adapter à la culture du résultat et de la performance⁵⁸¹. En Afrique, l'utilisateur du service public ressemble à un mendiant qui vient quémander sa pitance. C'est pourquoi « le client » est souvent mal accueilli et donc mal traité par celui qui devrait être son « obligé ». D'où la nécessité de changement et de réformes⁵⁸².

⁵⁷⁸ *Op.cit.*, p.311.

⁵⁷⁹ Moubarack Lô, *op.cit.*

⁵⁸⁰ *Idem.*

⁵⁸¹ Guy Rossatanga-Rignault, *Le travail du Blanc ne finit jamais. Les Africains, le temps et le travail moderne*, Libreville, Editions Raponda-Walker, 2007.

⁵⁸² Moubarack Lô, *Le Sénégal émergent. Agenda pour le futur*, Rabat, Afrique Challenge Edition, 2012, 213p.

Cela s'oublie souvent mais en 2001, la troisième conférence panafricaine des ministres en charge des services publics a adopté en Namibie *la Charte pour le Service Public en Afrique*. Ce texte fixe le cadre normatif devant faciliter les conditions, le bon fonctionnement et la bonne qualité des services publics. Fidèle aux principes généraux du droit administratif général, elle s'appuie sur les piliers fondamentaux que sont les caractères de continuité⁵⁸³, d'égalité⁵⁸⁴ et de mutabilité⁵⁸⁵.

Peu satisfait de la gouvernance interne en Afrique, Moubarack Lô conclut en ces termes : « Malgré tous les efforts, les services publics en Afrique continuent de faire face à la faiblesse des capacités institutionnelles au déclin de la déontologie dans l'administration, à la mauvaise coordination des programmes, à la corruption et au népotisme. C'est globalement l'efficacité des services publics qui est en cause. Pendant longtemps, ceux-ci ont été soustraits à tout jugement en terme d'efficacité : leur unique préoccupation devait être d'accomplir la mission qui leur était confiée avec régularité, exactitude, fiabilité, sans s'interroger sur sa pertinence éventuelle ou sur son coût. Cette conception est aujourd'hui obsolète : le service public est sommé de tirer le meilleur parti possible des moyens matériels et humains qui lui sont alloués, en améliorant sans cesse sa productivité et son rendement ; il est invité à se doter d'une stratégie cohérente de développement en définissant ses priorités et ses ambitions ».

B. La prééminence au niveau continental

Les défis liés aux « accommodements institutionnels » affectent la gouvernance démocratique dans les Etats africains pris individuellement ou considérés collectivement dans le cadre de

⁵⁸³ En Droit administratif général, le régime juridique du Service public est organisé autour de trois grands principes. Le premier est celui de la continuité. Il est même qualifié de principe constitutionnel et repose en tant que tel sur la nécessité de répondre aux exigences d'intérêt national sans interruption. Pour tempérer l'ardeur de ce principe de continuité, il doit s'accommoder d'un autre principe constitutionnel, le droit de la grève. La plupart des agents de Services publics disposent de ce droit, à l'exception de certaines catégories telles que les corps militaires et para-militaires ; ou limitée par un service minimum (transports aérien, fluvial ou terrestre).

⁵⁸⁴ Le deuxième principe est celui de l'égalité devant le Service public, élevé à la dignité constitutionnelle et proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il signifie que toute personne a un égal accès au service et à ce titre, elle participe de manière égale à l'acquittement de l'impôt. Le principe de la neutralité est dérivé de celui de l'égalité.

⁵⁸⁵ Enfin, le dernier principe de fonctionnement du Service public est celui de l'adaptabilité ou de la mutabilité. Il est perçu comme un corollaire du principe de continuité. En fait, il s'agit ici de qualité de Service public en même temps qu'est évoquée sa continuité.

l'Union africaine. L'engagement solennel pour la bonne gouvernance et la gouvernance démocratique consacré dans les objectifs et principes de l'Acte constitutif de l'UA et mis en exergue dans plusieurs autres instruments n'est pas servi par des « accommodements institutionnels » adéquats. En effet, de nombreuses critiques ont été adressées à l'Union africaine qui reste « un club de chefs d'Etat et de gouvernement » comme ce fut le cas de la défunte Organisation de l'Unité Africaine (OUA). La composition de l'Assemblée, l'organe suprême de l'Union l'atteste. Elle compte parmi ses membres des dirigeants qui ne sont pas des modèles dans le domaine de la gouvernance démocratique et du respect des Droits de l'homme.

D'autres critiques ont été adressées :

Sur les modalités de ses prises de décision i (consensus ou majorité des deux tiers) les pouvoirs limités dont l'Assemblée dispose en matière de sanction qui elles-mêmes ne vont pas au-delà de la simple suspension ii) l'absence d'un parlement africain qui soit plus représentatif des peuples d'Afrique et de leurs dirigeants iii) la grande dépendance de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples vis-à-vis de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement iv) ; l'insuffisance des moyens financiers et logistiques consentis pour le fonctionnement de la Commission et de la Cour v) ; l'absence de sanction effective dans le cadre du NEPAD et du MAEP ainsi que la participation à celle-ci sur une base qui ne soit pas obligatoire pour tous les Etats membres de l'UA vi) ; l'absence d'un mécanisme approprié de contrôle et de sanction pour les Etats qui ne respectent pas leurs engagements dans le cadre de la Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique. Y compris la Déclaration de Lomé sur la Bonne gouvernance vii) et enfin, la modicité et l'irrégularité des contributions des Etats membres au Budget de l'UA, au NEPAD, entre autres viii)⁵⁸⁶.

Tous ces éléments démontrent que les « accommodements institutionnels » mis en place pour la promotion de la gouvernance démocratique sous l'Union posent également problème quant à leur efficacité, à leur financement et à leur légitimité. Cependant, la question touche aussi à la culture institutionnelle et à l'aptitude de certains dirigeants à faire des déclarations relatives à la bonne gouvernance destinées seulement à l'usage des bailleurs de fonds et des partenaires

⁵⁸⁶ André Mbata B. Mangu, *op.cit.*, p.107

occidentaux. Et même, les signatures de conventions et d'instruments devant promouvoir la gouvernance démocratique ne sont pas forcément suivies d'effets.

Au-delà de la question de moyens, il faut indubitablement noter l'absence de volonté politique liée à la question de leadership politique au niveau continental. L'on ne saurait mettre en place et consolider des arrangements de gouvernance démocratique au niveau régional africain sans un leadership affirmé, compétent, conscient de ses responsabilités continentales. Un tel leadership doit également être démocratique et consister en dirigeants démocrates, respectueux de l'Etat de droit ainsi que des droits de l'homme et des peuples consacrés dans de nombreux instruments juridiques régionaux. Il doit aussi être panafricaniste et savoir considérer « la cause africaine », comme la partie intégrante de sa propre cause nationale.

Il y a certes des leaders individuels dans certains Etats qui assument un tel leadership, mais il est difficile que le leadership régional réponde actuellement à de tels critères pour promouvoir la gouvernance démocratique sur l'ensemble du continent, ce qui constitue un grand défi de la renaissance africaine⁵⁸⁷.

C'est en ce sens que la création d'un Institut Africain de Gouvernance⁵⁸⁸ devrait contribuer à ce chantier indispensable pour relever les défis auxquels l'Afrique est confrontée.

⁵⁸⁷ *Op.cit.*, p.108.

⁵⁸⁸ Ousmane Sy, Luc J. Grégoire, « L'Institut Africain de la Gouvernance », in *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, *op.cit.*, p.785-790.

CHAPITRE II. LES NOUVEAUX STANDARDS DEMOCRATIQUES

Après l'étude de la problématique de la gouvernance et la persistance de la pauvreté en Afrique subsaharienne, nous abordons à présent la question de la gouvernance en Afrique de l'Ouest, plus précisément dans les pays membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁵⁸⁹. Une démarche guidée par plusieurs arguments : Tout d'abord, les chiffres : En effet, la population de l'Afrique de l'Ouest a connu une forte croissance, passant de 70 millions à 300 millions d'habitants entre 1950 et 2010. En 2015, cette population représente 40% de celle de l'Afrique subsaharienne. Selon les projections des Nations-Unies, elle devrait, d'ici à 2050, atteindre 600 millions d'habitants. Mieux, sur le plan sociologique, elle est la région la plus jeune du monde. Sur un autre plan, théorique, la CEDEAO est un cadre normatif bénéficiant d'une « présomption favorable en matière de Gouvernance ». Ce qui, dans les faits et la pratique, se traduit par *le Protocole sur la bonne gouvernance et la démocratie* de la CEDEAO⁵⁹⁰ mais également par le *Plan d'orientation stratégique pour 2020* dont l'objectif depuis 2007, est une mutation profonde consistant à passer de « la CEDEAO des Etats à celle des peuples ». En terme d'échantillonnage, notre cadre d'analyse se limite subjectivement à deux Etats : Le Burkina Faso et le Sénégal. La raison est simple : Nous les connaissons à plus d'un titre, pour y avoir travaillé et mené des enquêtes de terrain.

Dans un premier temps, il est convenable de cerner les orientations de la CEDEAO en matière de gouvernance démocratique (Section 1) avant de tester les avancées de deux Etats-témoins (Section 2).

⁵⁸⁹ En 1972, les Présidents Yakubu Gowon du Nigeria et Gnassingbé Eyadéma du Togo entreprennent de promouvoir l'idée de l'intégration. Grâce à leur vision, le Traité de Lagos (1975) donne naissance à la CEDEAO qui regroupe quinze Etats : Le Bénin, le Burkina, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. A l'origine, le Traité se limitait à l'économie et à l'intégration économique. Mais du fait de graves crises politiques dans la région, il est révisé en 1993, dans le but d'élargir de son champ d'application.

⁵⁹⁰ <http://la-constitution-en-afrique.org/article-18841097.html> Dernière mise à jour le 24 août 2015.

Les Etats africains gardent-ils toujours le monopole de leur Constitution ? Ismaïla Madior Fall et Alioune Sall pensent qu'ils n'en ont plus le monopole et planchent pour un Droit constitutionnel commun en Afrique, à travers le Protocole sur la bonne gouvernance et la démocratie de la CEDEAO.

Section 1. Les orientations de la CEDEAO

Dès les premiers pas, la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest s'est dotée de solides instruments, d'outils juridiques et politiques conçus et élaborés dans le but de renforcer les droits sociaux, économiques et politiques des personnes, des hommes et des femmes. Aujourd'hui, la CEDEAO est guidée par des principes fondamentaux dans ses rapports avec les Etats membres, les citoyens et les organismes externes. Ces principes sont consacrés par le Traité de la Communauté, document fondamental, qui engage tous les pays membres. C'est à travers le respect de ses protocoles que la CEDEAO réussit à consolider ses instruments juridiques (Paragraphe 1) soutendus par une philosophie politique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les instruments juridiques de la CEDEAO

A la grande satisfaction des populations à travers des Organisations de la Société Civile (OSC), la CEDEAO a d'abord décliné sa philosophie politico-juridique en matière de gouvernance démocratique. En effet, pour retrouver les premières lignes directrices de la bonne gouvernance, il faut remonter aux mutations sociologiques des années 1990 qui ont abouti à la révision du Traité constitutif de la Communauté en 1993. Ce qui fait penser au *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance* qui se définit comme additionnel au *Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité* de 1999, adopté deux années plus tard.

En vérité, l'examen minutieux dudit protocole est un impératif pour qui veut s'imprégner de l'approche de la CEDEAO en matière de bonne gouvernance (A). Cet examen sur la bonne gouvernance est facilité et complété par le concours de l'effectivité et du renforcement du Droit communautaire (B).

A. Le protocole de la CEDEAO

Il est difficile de parler de Droit communautaire, sans évoquer le concept de la souveraineté⁵⁹¹ et celui de la hiérarchie des normes chère à Hans Kelsen⁵⁹². Le concept de souveraineté dont

⁵⁹¹ La souveraineté a été théorisée par Jean Bodin au XVI^{ème} siècle, en tant que « puissance ultime et perpétuelle » de l'Etat qu'aucune obligation ne saurait contraindre, puis revue au XVII^{ème} par Grotius, défenseur d'une morale humaniste, annonçant l'émergence d'un Droit international transcendant la seule volonté des Etats. Elle est consubstantielle à l'Etat.

Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, *op.cit.*, p.51-52.

la primauté est loin de s'interrompre, fait l'objet de plusieurs interrogations et analyses assez contradictoires. Sommes-nous toujours dans un monde où l'Etat souverain est l'acteur dominant des Relations internationales ? Une problématique soulevée par Ali Kazancigil⁵⁹³ ? Dans notre cas d'espèce, il y a lieu de constater l'importance du texte fondateur qui est qualifié de « Constitution régionale de l'espace CEDEAO⁵⁹⁴. Considéré comme l'acte fondateur de la gouvernance démocratique ouest-africaine, cet instrument commande une présentation. Le document dont il est question est intitulé : Protocole A/SP1/12/01 sur « la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ».

Afin de mieux comprendre son but, ses objectifs et d'en saisir les mutations, il convient de faire le tour de l'environnement dans lequel il a été adopté afin de juger de sa capacité réelle ou supposée à contribuer aux bouleversements positifs et aux changements majeurs dans les quinze Etats membres de l'espace communautaire.

C'est à Dakar que le Protocole a été signé le 21 décembre 2001, il est directement rattaché au Protocole de Lomé relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Il adopté en décembre 1999. A son tour, il est également lié à d'autres instruments sous-régionaux, continentaux et internationaux.

Ces divers instruments sont en autres :

- L'article 58 du Traité de la CEDEAO relatif au maintien de la paix ;

⁵⁹² La hiérarchie des normes a été inventée par Hans Kelsen (1881-1973) considéré comme le grand théoricien du Droit ; il est également l'auteur de la « théorie pure du droit ». La hiérarchie des normes est un classement de valeurs et d'échelles des normes qui composent le moteur juridique qui garantit cohérence et rigueur dans un Etat de droit. Elle est fondée sur le principe selon lequel, une norme doit respecter celle qui lui est supérieure. Ce principe est pour beaucoup dans le règlement des conflits de normes.

⁵⁹³ *Op.cit.*, p.49

⁵⁹⁴ Ismaïla Madior Fall et Alioune Sall, « Une Constitution régionale pour l'espace CEDEAO, le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance », *op.cit.*

Sur son statut de Constitution ou sur la valeur constitutionnelle de ses dispositions, le doute n'est plus permis avec la décision du 9 juillet 2009, rendue par la Cour constitutionnelle du Togo, ainsi que le fait remarquer Stéphane Bolle dans son commentaire : La Cour « vise seulement le protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et non les autres engagements internationaux consacrant ce droit (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, art. 21 1 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 25 a) ».

- La Décision de l'OUA de juillet 1999 relative aux changements anticonstitutionnels ;
- La Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples de 1981 ;
- La Déclaration de Cotonou du 6 décembre 2000 à l'issue de la IV^{ème} Conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies ;
- La Charte africaine sur la Démocratie et la bonne gouvernance du 15 février 2012.

Dans les faits, les menaces nouvelles qui pèsent sur la paix et la stabilité mondiales se cachent désormais, non pas dans l'unilatéralisme occidental ou l'hyperpuissance⁵⁹⁵ mais bien dans l'instabilité interne des Etats. A ce titre, « le chômage, celui des jeunes en particulier, est une bombe à retardement pour plus d'une démocratie africaine. S'y ajoutent les menaces que sont la grande pauvreté, les trafics en tout genre (notamment la drogue) et l'islamisme radical, dont la jeunesse est particulièrement la cible. En outre, la crise du système éducatif constitue un autre défi majeur sur le chemin de la démocratisation de l'Afrique »⁵⁹⁶.

Cela étant précisé, il faut aborder à ce stade, les caractéristiques du document en un double point de vue :

Du point de vue formel, le document est construit sur le même plan que les chartes fondamentales africaines. En conséquences, ses dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement sont tirées, pour partie, dans le nouveau constitutionnalisme africain.

Du point de vue matériel, le Protocole se compose de trois chapitres, dont le dernier porte qui a trait aux « dispositions finales » comme il est de coutume dans l'écriture constitutionnelle classique.

Le *Chapitre 1* est relatif aux Principes.

Il s'agit de « *principes de convergence constitutionnelle* ». Ils portent sur les grands fondamentaux constitutionnels tels que : l'indépendance de la justice, les droits de la défense, le principe de la séparation des pouvoirs, le rejet de toute forme anticonstitutionnelle de prise

⁵⁹⁵ Ancien ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine a été le premier en France à mentionner en 1999, le terme d'« hyperpuissance » pour qualifier la stature internationale des États-Unis dans le contexte post Guerre froide des années 1990. Toutefois, l'analyste américain Ben Wallenberg avait employé cette formule, avant lui. L'expression a eu un succès médiatique, mais elle n'est plus d'actualité.

⁵⁹⁶ Tiébilé Dramé, *op.cit.*

du pouvoir, la forme laïque des Etats, entre autres. L'ambition du Protocole sur la bonne gouvernance est également remarquable par le fait qu'il ne se limite pas à la formulation des principes « proclamatoires » dérivés des principes généraux. C'est pourquoi, il est question, au titre des devoirs de « *la lutte contre la pauvreté* » et de « *la promotion du dialogue social* ». Dans le premier temps, « les Etats doivent satisfaire au mieux les besoins et services essentiels des populations. Cela passe par la création d'un environnement favorable à l'investissement privé et par la mise en place de mécanismes de solidarité nationale et de répartition équitable des revenus. Quant à la promotion du dialogue social, il suppose l'existence d'un cadre légal favorable aux syndicats ainsi que des mécanismes institutionnalisés d'échanges entre « partenaires sociaux » avec éventuellement la participation de l'Etat ».

Quant au Chapitre II, le Protocole évoque également à côté des droits de la personne, les droits de catégories particulières que sont les femmes et les enfants. L'existence de mécanismes de sanctions des obligations des Etats dans ce Protocole constitue une autre innovation remarquable. Bien mieux, et ce n'est pas courant pour des textes de cette nature, le Protocole est contraignant parce qu'étant assorti de sanctions.

Les sanctions sont les suivantes :

- Le refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat qui a méconnu ses engagements à des postes électifs dans les organisations internationales ;
- Le refus de tenir une réunion de la CEDEAO sur le territoire de l'Etat en cause ;
- La suspension de cet Etat dans toutes les instances de la CEDEAO.

Pour terminer, il faut observer que la bonne gouvernance est aujourd'hui une exigence politique majeure dans la marche des Etats, des institutions et des associations. Ce qui explique qu'elle soit inscrite au fronton de toutes les organisations internationales, des organismes nationaux et internationaux.

B. L'effectivité du droit communautaire

La question centrale est de savoir si les normes adoptées au niveau de la CEDEAO sont appliquées conformément aux principes de bonne gouvernance. L'on peut interroger au moins trois points fondamentaux.

D'un point de vue matériel, il faut noter que les dispositions pertinentes du Protocole font maintenant l'objet d'un strict respect aussi bien par les organes de la communauté que par nombre des Etats membres. Cependant, il y a également des manquements et des refus d'application dont le dernier en date est l'arrêt de la Cour de Justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, rendu contre l'Etat du Burkina Faso⁵⁹⁷. Une décision de justice communautaire qui sera analysée en profondeur, un peu plus loin. S'agissant des principaux organes de la Communauté, il faut reconnaître que depuis l'entrée en vigueur du Protocole, il est perçu comme une référence communautaire et une norme supranationale régulièrement citée dans les décisions qui ont trait à des situations politiques comme au Niger, en Côte d'Ivoire, au Mali et en République de Guinée, entre autres. D'où les grandes décisions régies par la Cour de Justice de la Communauté⁵⁹⁸. S'agissant des Etats membres, en 2009 déjà, dix sur quinze avaient ratifié le Protocole de la Communauté⁵⁹⁹.

D'un point de vue interne, il est tout aussi certain que non seulement les Etats ayant ratifié le Protocole sont soumis aux dispositions de celui-ci mais les tribunaux internes eux-mêmes avaient, dès lors, et sans avoir besoin d'autorisation, le devoir de faire prévaloir le traité de la CEDEAO sur tout autre texte national, à l'exception sans doute de la Constitution. Dans la quasi-totalité des Etats parties, il existe une disposition constitutionnelle qui indique dans les mêmes termes que les conventions internationales conclues par l'Etat - le Protocole est bel et bien une convention – ont une autorité supérieure à toute autre norme légale ou infra légale⁶⁰⁰.

Par voie de conséquence, les personnes morales (notamment les partis politiques⁶⁰¹) autant que les personnes physiques, ont le droit d'invoquer devant le juge interne, les dispositions pertinentes du Protocole sur des actes pris par les autorités nationales. « Il suffit pour un juge

⁵⁹⁷ Cour de Justice de la CEDEAO, *Affaire n° ECW/CCJ/APP/19/15, Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) contre Etat du Burkina*, 13 juillet 2015.

⁵⁹⁸ Alioune Sall, *Préface, La justice de l'intégration, Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, CREDILA, DAKAR, 2011.

⁵⁹⁹ Il s'agit des Etats suivants : Le Bénin (ratification le 4 février 2005) ; le Burkina Faso (le 9 septembre 2004) ; la Gambie (le 21 mai 2008) ; le Ghana (le 18 octobre 2010) ; la République de Guinée (le 20 juin 2003) ; le Mali (le 30 avril 2003) ; le Niger (le 8 décembre 2005) ; le Sénégal (le 10 septembre 2004) ; la Sierra Léone (le 10 août 2004) et le Togo (le 20 février 2008). A cette date, les Etats non encore parties sont le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Libéria et le Nigéria.

⁶⁰⁰ C'est le cas au Bénin (article 147 de la Constitution), au Burkina Faso (article 151), en Côte d'Ivoire (article 87), au Mali (article 116), au Sénégal (article 98) ou encore au Togo (article 140).

⁶⁰¹ Cour de Justice de la CEDEAO *Affaire CDP contre Etat du Burkina*, *op.cit.*

de relever la contrariété de la norme nationale avec le Protocole pour l'évincer au profit du traité. L'idée que le Protocole de la CEDEAO est un catalogue de bonnes intentions doit donc être écartée. Il s'agit bien d'un traité international porteur d'un droit et susceptible d'être opposé à des normes nationales ». Mieux au niveau national, il faut rappeler des décisions retentissantes comme celle du 9 juillet 2009 rendue par la Cour constitutionnelle du Togo qui visait concomitamment le protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et non plus explicitement les autres instruments internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Faisant montre d'une grande audace tout en privilégiant les textes endogènes sur ceux exogènes, le juge constitutionnel togolais contribue à vulgariser les dispositions du Protocole et à réhabiliter ce texte fondamental qui devrait être considéré comme la charte de référence du constitutionnalisme régional.⁶⁰²

La Cour a estimé que le législateur n'avait pas le droit de revenir sur « un droit fondamental précédemment reconnu aux citoyens ; celui de saisir le Président de la Commission Electorale Locale Indépendante (CELI) pour corriger une erreur matérielle ».

La disposition censurée par la Cour « enlève aux citoyens le droit de participer librement à la direction des affaires du pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Parmi une série de textes que le juge togolais avait le loisir de citer, il a préféré mettre en exergue les exigences du Protocole de la CEDEAO sur la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

La décision de la Cour constitutionnelle du Bénin rendue le 5 avril 2010 a également retenu notre attention. Elle est intervenue suite à une saisine de l'opposition. Elle est d'autant plus hardie que la Constitution béninoise ne cite nulle part le Protocole sur la bonne gouvernance. En vérité, la Cour n'a pas englobé le Protocole sur la bonne gouvernance dans son bloc de constitutionnalité ; elle s'est plutôt appuyée sur un principe dégagé par la Constitution (c'est-à-dire la supériorité du traité international sur la loi nationale, article 147) pour énoncer qu'une loi allant à l'encontre de ce principe - en violant une convention internationale - viole également la règle constitutionnelle sus évoquée.

⁶⁰² Commentaire de Stéphane Bolle cité par Ismaïla Madior Fall et Alioune Sall, *op.cit.*

Et enfin, la dernière décision de la Cour de Justice de la CEDEAO, en date du 13 juillet 2015, la plus retentissante aussi, celle opposant l'Etat du Burkina à une coalition de partis politiques regroupée autour de l'ancienne formation au pouvoir, le Congrès pour la démocratie et le Progrès (CDP). Le contexte fait suite au rejet massif du projet de modification de la Constitution, en octobre 2014. Les violentes manifestations à Ouagadougou se sont soldées par quelques morts et la destruction de biens publics et privés. Ce cinglant désaveu a contraint le chef de l'Etat à la démission. Dans la foulée, des tentatives de renversements militaires ont suivi la vacance de pouvoir de Blaise Compaoré, avant qu'une transition politique soutenue par la CEDEAO et la communauté internationale ne s'installe, à l'effet de calmer les ardeurs afin de mieux conduire le pays des « hommes intègres » vers d'incontestables élections démocratiques. C'est ainsi que toutes les forces vives regroupées autour du Forum national ont entériné le 13 novembre 2014, la charte de la Transition politique et la mise en place d'un Conseil National de la Transition (CNT) doté de pouvoirs législatifs. C'est dans ce cadre qu'il faut inscrire le paquet de réformes dont la loi n° 0 05-2015 portant modification de la loi n°014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant Code électoral. Dans cette loi querellée, au titre des personnes frappées d'inéligibilité pour des raisons classiques, le nouvel article 135 en rajoute d'autres notamment :

« Toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de soulèvement ».

Le problème juridique soulevé devant la Cour était de savoir si en substance, la nouvelle modification de la loi électorale burkinabè ne violait pas les droits fondamentaux de certains partis politiques et citoyens dans le concours pour le suffrage universel notamment les élections présidentielle et législative. A cette question, la Cour après avoir entendu contradictoirement les arguments des requérants⁶⁰³ et le mémoire en défense de l'Etat du

⁶⁰³ Les requérants estimaient que la loi nouvelle adoptée par le CNT violait leur droit de participer aux élections. Un droit prévu par plusieurs instruments juridiques internationaux tels que la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 (article 2) ; le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques (article 26) ; la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples (article 2) ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (articles 3, 4, 8 et 10) et le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance (article 1^{er}).

Burkina⁶⁰⁴, a formulé les siens et rendu sa décision fondée aussi bien sur sa jurisprudence⁶⁰⁵, et celles des autres instances juridictionnelles⁶⁰⁶ que les dispositions pertinentes liées au Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance⁶⁰⁷.

Au sujet de l'incompétence alléguée par l'Etat du Burkina et tirée du caractère non effectif des violations prétendues, la Cour a précisé qu'elle peut valablement se préoccuper des violations non encore commises mais imminentes, comme elle a eu à en connaître par le passé⁶⁰⁸. « Si elle devait attendre que les dossiers de candidatures soient éventuellement rejetés pour réagir, sa juridiction dans un contexte d'urgence n'aurait plus de sens » et « les victimes présumées de telles violations seraient alors inexorablement lésées dans la compétition électorale »⁶⁰⁹. Une manière d'infirmier la position de l'Etat du Burkina qui avançait que « la Cour ne peut se prononcer faute de violation déjà commise des droits en cause. Cela étant précisé, la Cour ne peut ni ne veut s'instituer juge de la légalité interne des Etats, c'est pourquoi en tant que juridiction internationale, « elle n'a vocation à sanctionner que la méconnaissance d'obligations résultant de textes internationaux opposables aux

⁶⁰⁴ Dans son mémoire en défense, l'Etat du Burkina estime que la Cour est incompétente et que la requête est irrecevable aux motifs que le droit en cause (la participation à la gestion des affaires publiques) est «un droit individuel et subjectif et non un droit collectif» encore moins «un droit de caractère absolu».

⁶⁰⁵ Cour de Justice de la CEDEAO, *Hissène Habré contre Etat du Sénégal*, 18 novembre 2010.

Cour de Justice de la CEDEAO, *Hadidjatou Mani Koraou contre Etat du Niger*, 27 octobre de 2008.

Ce jour-là, « le juge africain est entré dans l'histoire » en rendant un arrêt historique relatif au premier cas d'esclavage noir laissé à son appréciation. Une jeune fille vendue à 240 000 fcf et qui sera affranchie plus tard.

⁶⁰⁶ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Paksas contre Lituanie*, 6 janvier 2001.

Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Aziz contre Chypre*, 22 septembre 2004.

⁶⁰⁷ Dans l'article 1^{er} g du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, il est précisé que : «L'Etat et toutes ses institutions sont nationaux. En conséquence, aucune de leurs décisions et actions ne doivent avoir pour fondement ou pour but une discrimination». Dans son article 1^{er} i, il est stipulé que : «Les partis politiques (...) participent librement et sans entrave ni discrimination à tout processus électoral. La liberté d'opposition est garantie». L'article 2.3 conclue : «Les Etats membres prendront les mesures appropriées pour que les femmes aient, comme les hommes, le droit de voter et d'être élues lors des élections, de participer à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques gouvernementales et d'occuper et de remplir des fonctions publiques à tous les niveaux de l'Etat».

⁶⁰⁸ *Hissène Habré contre Etat du Sénégal, op.cit.*

⁶⁰⁹ *Hadidjatou Mani Koraou contre Etat du Niger, op.cit.*

Ici la Cour a même ajouté qu'il se peut que « dans des circonstances particulières, le risque d'une violation future confère à un requérant la qualité de victime. Il existe alors des indices raisonnables et convaincants de probabilités de réalisation d'actions susceptibles de violer les droits de la personne ».

Etats ». Mais la Cour retrouve toute la plénitude de sa compétence « dès lors que l'interprétation d'un texte national a pour objet ou pour effet de priver des citoyens de droits tirés d'instruments internationaux auxquelles le Burkina est partie ».

Enfin, pour la Cour de justice de la CEDEAO, il ne fait aucun doute que l'exclusion d'un certain nombre de formations politiques et de citoyens de la compétition électorale qui se prépare relève d'une « discrimination difficilement justifiable en droit ». Mieux, interdire de candidature toute organisation ou personne ayant été politiquement proche du régime défait mais n'ayant commis aucune infraction particulière revient pour la Cour à instituer « une sorte de délit d'opinion qui est évidemment inacceptable ».

La Cour est d'avis que l'exclusion en cause dans la présente affaire n'est ni légale ni nécessaire à la stabilisation de l'ordre démocratique. La restriction opérée par le Code électoral n'a au demeurant pas pour seul effet d'empêcher les requérants de se porter candidats, elle limite également de façon importante le choix offert au corps électoral et altère donc le caractère compétitif de l'élection ». Elle bat en brèche la thèse avancée par l'Etat défendeur selon laquelle la mesure querellée ne serait pas discriminatoire « eu égard au fait que des acteurs de la Transition eux-mêmes seraient concernés par cette restriction du droit de participer aux élections ».

A ses yeux, il va de soi que « les raisons de la restriction ne sont pas les mêmes pour les uns que les autres ». Alors qu'il s'agit d'éviter que les acteurs de la Transition méconnaissent le principe d'égalité des candidats, en usant de leur présence et de leur position dans l'Etat pour « prendre l'avantage » sur leurs concurrents, il est question s'agissant des proches du régime défait, de sanctionner leurs prises de position passées. Dans leur cas précis, la restriction revêt « un caractère quelque peu stigmatisant, infâmant, qui n'existe évidemment pas pour les acteurs de la Transition ».

Pour toutes ces raisons, la Cour estime que les requérants doivent être rétablis dans leur droit. Elle précise même que les instruments internationaux invoqués lient l'Etat du Burkina⁶¹⁰. En

⁶¹⁰ Le Traité révisé en 1993 de la CEDEAO pose le principe suivant : « Les arrêts de la Cour de justice ont force obligatoire à l'égard des Etats membres, des institutions de la communauté, des personnes physiques et morales ». L'article 19 du Protocole de 1991 prévoit que : « [Les arrêts rendus sont] sont immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel » et l'article 23 ajoute que « les Etats membres et les institutions de la communauté sont tenus de prendre, sans délai, toutes les mesures nécessaires de nature à assurer l'exécution de la décision de la Cour ».

dépit de toute cette dynamique argumentative de la Cour de Justice de la CEDEAO, les autorités de la Transition ont rejeté, à travers leur juridiction constitutionnelle, les candidatures des partis politiques et citoyens stigmatisés comme ayant soutenu les changements anti-constitutionnels⁶¹¹. Au demeurant, la Cour de Justice de la CEDEAO est en train de contribuer à une révolution tranquille. Indiscutablement, le fait que l'accès au prétoire des juridictions supranationales soit ouvert aux personnes privées et même aux partis politiques, l'autorité dérivée des décisions judiciaires s'en trouve renforcée.⁶¹²

Dans l'espace ouest africain, les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA sont en train d'attester de la construction d'une autorité supranationale forte en matière des droits de l'homme et de bonne gouvernance.

Alors il conviendrait, à présent, de comprendre la philosophie politique de la CEDEAO.

Paragraphe 2. La philosophie de la CEDEAO

Le rôle de « la Communauté des quinze » en faveur de la bonne gouvernance est fort appréciable. A l'aune de la pratique récente, il est possible de le résumer en deux idées fortes. La première est que la Communauté adopte une approche sectorielle de la bonne gouvernance, en choisissant de travailler sur des questions générales mais également sur des

⁶¹¹ Le Conseil constitutionnel a recalé six des vingt-deux candidatures à la présidentielle dont celles d'Eddie Konboïgo, de Gilbert Noël Ouédraogo, de Yacouba Ouédraogo et de Djibrill Bassolé, tous proches de l'ancien Président du Faso, Blaise Compaoré. Quarante-deux candidats aux élections législatives ont également été recalés en raison de leur soutien au projet de révision constitutionnelle.

⁶¹² Dans une exhortation des citoyens à saisir la Cour de Justice de la CEDEAO, le juge avance des propos d'une remarquable innovation : Il est hors de question qu'elle assure la police des élections des Etats membres mais "elle peut être valablement saisie lorsqu'il apparaît que le processus électoral est entaché de violations des droits de l'homme, violations dont la sanction relève de sa compétence". Plus loin, elle ouvre carrément ses portes aux citoyens mais aussi et surtout aux partis politiques issus des quinze Etats membres : En l'espèce, "la Cour doit rappeler qu'elle n'est pas saisie que par des partis politiques, elle l'est également par des citoyens. Mais même si elle n'était saisie que par des associations de type politique, la Cour estime que rien ne l'empêcherait d'en connaître, pour la raison qu'une restriction d'un tel droit peut parfaitement léser une formation politique, structure dont la vocation consiste précisément à solliciter le suffrage des citoyens et à participer à la gestion des affaires publiques. Non seulement les textes qui régissent la Cour n'excluent pas que celle-ci puisse être saisie par des personnes morales à la condition qu'elles soient cependant victimes (article 10 d) du Protocole de 2005 mais ce serait purement artificielle et déraisonnable que la Cour refuserait à des partis politiques de la saisir dès lors que des droits liés à leur vocation de compétiteurs électoraux étaient violés"

sujets particuliers. La seconde idée est que pour le moyen terme la CEDEAO essaie de développer sa vision et sa philosophie sur les questions de gouvernance démocratique.

En un mot, la philosophie de la CEDEAO prend sa source dans les grandes initiatives en faveur de la bonne gouvernance (A) pour aboutir aux mécanismes de suivi et de coordination (B).

A. Les grandes initiatives

A n'en pas douter, dans le secteur de la bonne gouvernance, c'est la lutte contre la corruption qui a véritablement rencontré l'adhésion des autorités communautaires et des populations. A cet égard, il existe une convention internationale conclue dans le cadre de l'Union africaine relative à la prévention et à la lutte contre la corruption adoptée en 2003 qui est entrée en vigueur dès le 5 août 2006. Dans l'espace de la Communauté, la question est régie par *le Protocole sur la lutte contre la corruption* du 21 décembre 2001. Mais plus de dix ans après, ce traité n'est toujours pas concrètement appliqué.

Son action a d'abord consisté à élaborer des stratégies et des plaidoyers auprès des Etats afin que cet acte important puisse fonctionner. Ce retard dans l'application des règles communautaires est bien la preuve que la lutte contre la corruption est un défi complexe et redoutable.⁶¹³ Elle s'est ensuite traduite par la mise en place d'un réseau de lutte contre la corruption dans l'espace ouest-africain. Ce réseau s'est doté d'un comité de pilotage. En outre, elle s'est impliquée dans la lutte contre la corruption en encourageant les Etats à se doter des outils et instruments de lutte contre ce fléau.

Au plan technique et en termes de capacités, la Communauté a apporté son soutien à plusieurs organismes. Toutes ces activités ont été accomplies au cours de l'année 2012⁶¹⁴. Sur la même période, la CEDEAO a procédé à la formation d'agents d'enquête opérant au sein des institutions nationales de lutte contre la corruption. Enfin, la Communauté a suscité des coopérations entre organisations nationales de lutte contre la corruption⁶¹⁵.

La CEDEAO aime à rappeler que sa mission est de promouvoir la coopération et l'intégration afin de conduire à la mise en place d'une véritable Union économique en Afrique de l'Ouest

⁶¹³ Rapport annuel d'activités de la Commission de la CEDEAO, 2012, p.167

⁶¹⁴ *Op.cit.* p.87.

⁶¹⁵ *Idem.*

afin d'améliorer les conditions de vie de sa population d'une part et d'autre part, de renforcer la stabilité économique, de favoriser les relations entre les Etats membres et de contribuer au développement du continent africain.

A cette fin, elle prône une *Vision 2020*⁶¹⁶, notamment dans son « Plan stratégique régional » qui se veut « un mécanisme proactif pour le changement ». Ce plan dégage des priorités stratégiques et laisse voir une perspective meilleure en matière de gouvernance démocratique. Les priorités stratégiques sont au nombre de six : Promouvoir la bonne gouvernance et la justice et améliorer le mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits ; promouvoir le développement des infrastructures pour un environnement compétitif des acteurs ; assurer un développement durable et la coopération dans la région ; consolider l'intégration socio-économique et monétaire ; renforcer la capacité institutionnelle ; raffermir le mécanisme d'intégration dans le marché mondial. L'objectif principal est la création d'une CEDEAO des peuples dans une région sans frontières où règnent paix et harmonie. Une organisation qui s'appuie sur une bonne gouvernance dans laquelle les populations peuvent avoir accès aux énormes ressources naturelles de la région pour un développement durable.⁶¹⁷

Sans épuiser le débat, il convient de se pencher sur une meilleure optimisation. Le Protocole ne se limite pas à poser des exigences que les Etats doivent respecter, il n'a pas qu'une dimension prescriptive. Il organise également les bases d'une implication plus grande de la CEDEAO, elle-même, dans les processus de gouvernance démocratique.

B. Les mécanismes de suivi

A ce niveau, la perspective est plus d'ordre opérationnel que juridique. Et de ce fait, le préalable à toute gouvernance démocratique demeure la légitimité électorale des autorités politiques. C'est ainsi que la CEDEAO a adopté des mesures et des actions concrètes en la matière. A ce titre, le Protocole renferme quelques dispositions qu'il ne sera pas superflu de rappeler. Aux termes de l'article 12, dans la section 3 intitulée : « De l'observation des élections et de l'assistance de la CEDEAO », les mécanismes suivants sont prévus :

⁶¹⁶ Notamment le programme « Vision 2020 ».

⁶¹⁷ Voir également le « Plan Stratégique Régional 2011-2015, un mécanisme proactif pour le changement », CEDEAO, 2010 ; « Plan Stratégique Régional 2016-2020 ».

« - A la demande de tout Etat membre, la CEDEAO peut apporter aide et assistance à l'organisation et au déroulement de toute élection.

- Cette aide ou assistance peut s'effectuer sous n'importe quelle forme utile.

- De même, la CEDEAO peut envoyer dans le pays concerné une mission de supervision ou d'observation des élections.

- La décision en la matière est prise par le Président de la Commission ».

De façon encore plus précise, le Protocole en son article 13 prévoit que :

« - A l'approche d'une élection devant se tenir dans un Etat membre, le Président de la Commission de la CEDEAO envoie dans le pays concerné une mission d'information.

- Cette mission peut être suivie d'une mission exploratoire destinée à collecter les textes devant régir les élections concernées ;

A collecter toutes les informations et tous les éléments caractérisant le cadre et les conditions dans lesquels devront se dérouler les élections ;

A réunir les informations relatives aux candidats ou aux partis politiques en compétition ;

A rencontrer les candidats, les leaders politiques et autorités gouvernementales ;

A évaluer l'état des préparatifs ;

A recueillir les éléments utiles à une exacte appréciation de la situation ».

Par ce biais, la question électorale peut donner lieu, du moins partiellement, à un traitement sous-régional propre à encourager les bonnes pratiques en la matière. C'est bien connu l'instabilité politique et les troubles sociaux notés en Afrique de l'Ouest s'expliquent par le fait que des processus électoraux sont mal maîtrisés ou insuffisamment consensuels. Dans l'espace ouest-africain, nous pouvons citer des exemples comme le Togo, la Côte d'Ivoire ou la République de Guinée. Lorsque l'élection ne débouche pas sur des situations conflictuelles ouvertes, elle laisse place à une crise de confiance qui se traduit souvent par le boycott des scrutins par une partie plus ou moins significative de l'opposition. Ce fut le cas au Sénégal lors des législatives de 2007 et au Mali lors de présidentielle de 1997. Au niveau continental,

il a été adopté un mécanisme ambitieux d'évaluation des performances étatiques en matière de gouvernance : Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)⁶¹⁸ utilisé par les instances de la CEDEAO.

Historiquement, c'est lors du sommet inaugural de l'Union africaine tenu à Durban, en juillet 2002 que le Comité de mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a adopté la Déclaration sur la Démocratie et la Gouvernance politique et économique et celle des entreprises. Les Etats Membres de l'UA peuvent adhérer volontairement au MAEP qui est le Mécanisme d'autoévaluation par les Africains et pour les Africains. Son but ultime est d'encourager les pays participants à procéder à l'adoption des politiques, normes et pratiques menant à la stabilité politique, la croissance économique élevée, le développement durable et l'intégration économique continentale accélérée, à travers l'échange d'expériences et le renforcement des pratiques réussies.

L'intérêt d'un tel mécanisme est d'avoir identifié clairement des thématiques majeurs : Démocratie et gouvernance politique ; gouvernance et gestion économiques ; gouvernance d'entreprises et développement socio-économique. Pour des raisons d'efficacité, plusieurs types d'évaluation sont prévus : Une évaluation périodique (tous les deux ou quatre ans) ou une évaluation ponctuelle à la demande du pays concerné. La valeur ajoutée d'un tel mécanisme repose sur l'association de toutes les parties prenantes à l'évaluation. En effet, des experts indépendants rencontrent des acteurs des départements ministériels, de la Société civile, des membres du corps judiciaire, du Parlement, entre autres.

La mise en œuvre est conduite par une Commission nationale de gouvernance ou un organisme représentatif incluant à la fois des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux⁶¹⁹. En septembre 2015, le Forum des Inspections générales des Etats d'Afrique (FIGE) a ouvert à Yamoussoukro, capitale politique de la Côte d'Ivoire un institut de formation sur des modules de bonne gouvernance à l'Institut national polytechnique Houphouët-Boigny⁶²⁰.

⁶¹⁸ « Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs », Document de base, 6^{ème} sommet du Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, Abuja, Nigeria, 9 mars 2003.

⁶¹⁹ A la fin 2010, trente Etats avaient volontairement adhéré au Mécanisme tandis que quatorze avaient fini de réaliser leur évaluation.

⁶²⁰ Le Forum des inspections générales des Etats d'Afrique (FIGE) intervient après la création de la Haute Autorité de la Bonne Gouvernance chargée de traquer les détournements et versements illicites dans les

Après cette revue de la gouvernance ouest-africaine, une analyse au cas par cas s'impose ; les questions de gouvernance démocratique ne se posant pas nécessairement dans les mêmes termes à mesure que l'on s'avance dans les contextes nationaux.

Section 2. Les avancées au Burkina Faso et au Sénégal

Les principes adoptés sur le plan communautaire n'ont d'intérêt que s'ils changent concrètement les conditions d'existence des populations. Encore faudrait-il pour cela que les Etats membres les appliquent au niveau national. Dès lors, il s'avère nécessaire d'évaluer la performance des Etats membres de la CEDEAO en matière de bonne gouvernance. L'examen préalable du contexte politique est indispensable puisque celui-ci est à la fois une condition et un révélateur de l'état de la bonne gouvernance dans un pays. D'où les performances contradictoires du Burkina Faso (Paragraphe 1) et celles du Sénégal (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les performances contradictoires du Burkina

Dans les faits, il conviendra de diagnostiquer les mécanismes nationaux d'adoption, de mise en pratique et de vulgarisation des valeurs et principes de bonne gouvernance à l'échelle du Burkina Faso. Par cette phase de collecte et de traitement, nous recruterons plus aisément des outils qui permettront de donner quelques indications sur les défis en matière de gouvernance.

Après l'analyse du cadre et du contexte politique et démocratique avant la chute du Président Blaise Compaoré (A) nous utiliserons des instruments techniques afin de mieux scruter les mécanismes de promotion de la bonne gouvernance (B).

A. Le cadre macro-politique

Après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 qui a entraîné la chute et l'exil de Blaise Compaoré, suivi du coup d'Etat manqué du G¹ Gilbert Diendéré et des hommes du Régiment de Sécurité Présidentielle (RSP)⁶²¹, un an plus tard, le peuple burkinabè a

ministères et la haute fonction publique, entend renforcer l'arsenal de la lutte anti-corruption », *in Jeune Afrique* n°2850 du 23 au 30 août 2015, p.7.

⁶²¹ Les 15 et 17 septembre 2015, coup d'Etat manqué du Régiment de Sécurité Présidentielle fidèle à l'ancien chef de l'Etat Blaise Compaoré suivi de l'arrestation du Président par intérim Michel Kafondo et du chef de gouvernement Isaac Zida. Le 23 septembre 2015 consacrait la fin du putsch avec le rétablissement de Michel Kafondo dans ses fonctions présidentielles.

définitivement tourné la page de la transition⁶²² en organisant pour la première fois, depuis 30 ans, sans Compaoré de véritables élections présidentielles, en novembre 2015.

C'est donc la clôture d'une longue trajectoire historique faite invariablement de presque pas de Transition Démocratique ; de Conférence nationale ; de Consolidation démocratique ou d'Alternance démocratique. Un cycle ouvert en octobre 1987, suite à l'assassinat de Thomas Sankara et fermé en octobre 2014, avec la fuite de Blaise Compaoré à Abidjan après l'insurrection héroïque du peuple burkinabè.

« Au cœur de la contestation, une revendication éminemment politique : Le refus de supprimer la limitation du nombre de mandats présidentiels. Lors de la rédaction de la Constitution de 1991, cette limitation s'est faite au prix d'un compromis consistant à concéder aux partisans de Blaise Compaoré un mandat présidentiel relativement long (sept ans) et à ses opposants le principe d'en limiter le nombre à deux consécutifs. Après avoir brisé le compromis, dès janvier 1997, il se voit obligé d'instaurer la clause limitative en 2000 pour sortir de la crise née de l'assassinat du journaliste Norbert Zongo. Mais redoutant que la fin de son dernier mandat n'ouvre la voie à une alternance démocratique en 2015, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès décide d'initier une nouvelle révision⁶²³ ».

En vérité, c'est oublier que les peuples donnent toujours leur voix mais jamais leur totale confiance. C'est pourquoi explique subtilement Guy Hervé Kam, « cette ultime tentative de remettre en cause un compromis politique majeur a fini par convaincre les Burkinabè que ni la Constitution, ni les institutions qu'elle a consacrées ne servaient à quoi que ce soit. On lui reproche de n'avoir produit aucun effet décisif sur les actes ou le comportement des dirigeants depuis son adoption et d'avoir été un instrument de domination du régime de Compaoré plutôt que le socle de la démocratie et de l'Etat de droit ».

Comme on le voit, au Burkina pendant un quart de siècle environ, la principale préoccupation en matière de gouvernance politique a été véritablement une question d'alternance démocratique. Dans le contexte actuel, il s'agira de s'orienter vers l'impératif d'une nouvelle charte fondamentale afin d'abandonner définitivement l'ordre ancien pour un ordre nouveau qui reflète « les aspirations réelles du peuple burkinabè à la démocratie et à l'Etat de droit. Un

⁶²² Les 17 et 18 novembre 2014, l'armée et les civils signent la charte de la Transition. Michel Kafando est désigné Président de la République par intérim et le Lieutenant-Colonel Isaac Zida, Premier ministre.

⁶²³ Guy Hervé Kam, « La V^{ème} République c'est maintenant », *Jeune Afrique* n°2858, du 18 au 24 octobre 2015.

nouveau texte fondamental qui corresponde à la volonté de changement exprimée par l'insurrection d'octobre 2014 »⁶²⁴.

Un régime aux atours démocratiques

Pour Augustin Loada⁶²⁵, le régime politique « hybride » de Blaise Compaoré présentait des « allures démocratiques sous des pratiques autoritaires ». Et pourtant tout avait bien commencé avec l'adoption par référendum de la Constitution du 11 juin 1991 qui se traduira par une stabilité sans précédent dans l'histoire politique du Burkina Faso⁶²⁶.

En 2000, sous la pression de la rue, la clause limitant le nombre de mandats présidentiels était rétablie. Des lors, aucun dirigeant ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs. En dépit de tout, le Conseil constitutionnel décidait en octobre 2005 que le Président Compaoré pouvait encore être candidat pour deux nouveaux mandats. Réélu en 2005 et 2010, il ne pouvait donc plus se présenter à l'élection présidentielle de 2015 ; sauf si la clause limitative du nombre de mandats venait à être supprimée.

Un régime aux pratiques autoritaires

Certes le jeu démocratique burkinabè était strictement organisé par les textes, mais il devenait expressément perverti par des pratiques autoritaires qu'illustrent les récurrentes violations des droits humains. Cette « perversion démocratique » tenait de l'instrumentalisation de l'appareil d'Etat. Parmi les atouts dont disposait le parti au pouvoir dans la compétition électorale, figurait le contrôle de l'accès à l'appareil d'Etat et à ses ressources grâce à « un système de patronage multipolaire » qui permettait de canaliser les soutiens de tous les acteurs de l'administration, du monde économique et social dont l'objectif était d'accéder aux positions stratégiques et aux marchés de l'Etat jusqu'alors principal acteur économique du pays : Une parfaite collusion entre l'Etat et le parti majoritaire. En outre, le régime mis en place par la charte fondamentale accordait une place prépondérante au Président du Faso. Les prérogatives exorbitantes qui lui étaient accordées par la Constitution en faisaient plus qu'un chef de

⁶²⁴ Guy Hervé Kam, *op.cit.*

⁶²⁵ Augustin Loada a été un « détachement » avancé dans la formation des consciences politiques et démocratiques aussi bien des membres de la Société civile que des partis politiques, à travers le Centre de la Gouvernance Démocratique (CGD). Après la chute de Blaise Compaoré, il deviendra ministre de la Fonction Publique du gouvernement de transition.

⁶²⁶ En effet, les trois premières Constitutions ont eu une vie éphémère. La Constitution de la République durera du 30 novembre 1960 au 3 janvier 1966 ; celle de la 2^{ème} République du 14 juin 1970 au 8 février 1974 ; quant à la Constitution de la 3^{ème} République, elle ira du 27 novembre 1997 au 25 novembre 1980.

l'exécutif. C'était un véritable monarque dans une République. Au Burkina Faso, violence et intimidations entraient dans des procédés classiques de tortures physiques ou morales. Toutefois, depuis l'assassinat de Norbert Zongo, la violence politique devenait plus persuasive et discrète. En même temps que l'hégémonie du pouvoir sur les compétitions électorales restait intacte, le Burkina s'installait dans une crise politico-institutionnelle débutée au lendemain de la mort de Norbert Zongo. Elle allait *crescendo*, jusqu'au dénouement en octobre 2014, avec la chute de Compaoré et l'arrestation de Diendéré, inculpé de crime contre l'humanité⁶²⁷ et de complicité d'assassinat de l'ancien Président Thomas Sankara. Longtemps, les libertés publiques étaient rudement mises à mal. L'impunité, la corruption, la mise aux ordres du système judiciaire ainsi que la vie chère atteignaient des niveaux jamais égalés dans le pays. Cette situation avait grandement effrité la confiance des burkinabè vis-à-vis du premier des leurs et des autres institutions dont la Justice⁶²⁸. Pourtant, dans cet environnement difficile, il a bien fallu essayer de cerner des mécanismes mis en place en faveur de la promotion et de l'application des principes de bonne gouvernance démocratique.

B. Les mécanismes de promotion

Le Burkina Faso, pays pauvre, occupait la 181^{ème} sur 187, selon l'IDH des Nations-Unies de 2014. En dépit de ce mauvais classement, « le pays des hommes intègres⁶²⁹ » maintenait une croissance économique vigoureuse en 2013 (6,5 % et 9 % en 2012) grâce aux bons résultats

⁶²⁷ Le G¹ Gilbert Diendéré, ex-bras droit de Blaise Compaoré, est officiellement inculpé de « crime contre l'humanité » et de dix autres chefs d'inculpations, dont « l'attentat à la sûreté de l'État » ou encore « la haute trahison ».

⁶²⁸ En octobre 2015, la justice militaire a procédé à l'exhumation pour autopsie de la dépouille du « père de la Révolution burkinabè », Thomas Sankara. Elle a également dressé une liste provisoire d'une centaine de haut-gradés, de personnalités ou de simples citoyens tués par balles ou disparus de 1983 à nos jours.

⁶²⁹ <http://www.jeuneafrique.com/107260/politique/pourquoi-le-burkina-est-il-le-pays-des-hommes-int-gres/>

Pourquoi le Burkina Faso a reçu l'appellation de pays des hommes intègres ? Le 4 août 1984, un an après le coup d'État qui porte le capitaine Thomas Sankara à la tête de la Haute-Volta, celle-ci a été rebaptisée Burkina Faso. Dans l'idéologie du nouveau pouvoir, il s'agit d'en finir avec une appellation coloniale, mais aussi de trouver un nom susceptible de renforcer la cohésion nationale. C'est pourquoi celui-ci a été constitué d'emprunts à plusieurs langues. Burkina signifie « homme indépendant » ou « intègre » en mooré (parlé par les Mossis) alors que Faso est la « maison du père », donc la patrie, en langue Dioula. Pour désigner la nationalité des habitants du pays, on a fait appel à la troisième langue en ajoutant au radical burkina le suffixe bè, qui signifie « enfants de » en langue Peulh.

de sa filière coton (production record en 2012-2013⁶³⁰) et l'essor de la production d'or (pauvre, malgré l'or⁶³¹), premier produit d'exportation et pilier du développement du pays.

Il faut cependant, à la vérité, reconnaître que le régime Compaoré laisse, au demeurant, un bilan économique acceptable. Sur bien de plans, des progrès notables y ont été notés. En effet, entre 2000 et 2012, le PIB réel a progressé en moyenne de 5,9% par an. Cette croissance de la richesse nationale a été légèrement supérieure à celle de la population (+3,2% par an). Le PIB par habitant a ainsi connu une croissance de 2,6% par an sur la même période⁶³². Toutefois, le problème majeur selon la Banque mondiale reste invariablement la redistribution des richesses d'une part, et la capacité de pouvoir mieux faire en matière de dépenses sociales, d'éducation et d'amélioration de l'accès des zones rurales à l'électricité, d'autre part.

C'est pourquoi, le PNUD avait été bien inspiré en 2014 de faire coïncider à Ouagadougou, la cérémonie de lancement de son rapport d'avec la journée du refus de la misère. Une manière de lier le sort de la pauvreté à celui du développement.

« Dès lors qu'il est établi que la pauvreté ne se traduit pas seulement par la modicité des revenus monétaires mais aussi par le manque d'accès aux services sociaux de base, alors le lien entre la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement devient plus évident ». Le Burkina Faso a tout de même réalisé une avancée de deux points par rapport à 2013 avec un indice de 0,388 contre 0,321 soit une variation de 21%. Il est suivi par l'Erythrée, la Sierra Leone, le Tchad, la Centrafrique, le Congo et le Niger, pays sahélien par excellence, qui ferme la marche. En parlant de la situation du Sahel, il est inquiétant de constater que là où la population augmente de façon spectaculaire, les ressources foncières sont dramatiquement limitées. Dans les conclusions d'une étude approfondie sur le Burkina Faso dans dix ans et plus, René Billaz, ancien président de l'ONG Agronomes et vétérinaires sans frontières, écrit : « Sécurité alimentaire, environnement, éducation : Déjà très préoccupante aujourd'hui dans ces trois domaines, la situation paraîtra alarmante dès 2025 et sera catastrophique en 2050 :

⁶³⁰ Pour la campagne 2012-2013, le pays des hommes intègres a enregistré une production estimée à 630.000 tonnes de coton graine. Ces chiffres de l'Association interprofessionnelle du coton du Burkina Faso placent d'emblée le pays au premier rang des producteurs de coton en Afrique. Selon la même source, la production cotonnière burkinabè connaît ainsi une hausse de 51% par rapport à la campagne 2011-2012.

⁶³¹ <http://www.blaiscompaore2015.info/Burkina-Faso-Malgre-l-or-la>

⁶³² <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/FicheEPTBurkina.pdf>

Les compteurs démographiques et écologiques tournent en effet à pleine vitesse »⁶³³. Dit autrement, comment donc nourrir et éduquer 47 millions d’habitants, tout en luttant contre la désertification ? Telle sera la problématique cruciale : Les agronomes et les chercheurs ne sont pas loin de penser que toutes les hypothèses d’un « drame malthusien » de grande envergure sont réunies.

Paragraphe 2. Les timides performances du Sénégal

Il convient de diagnostiquer les mécanismes nationaux d’adoption, de mise en pratique et de diffusion des valeurs et principe de bonne gouvernance à l’échelle du Sénégal. Par cette phase de collecte et de traitement, seront utilisés des outils qui permettront de donner quelques indications en matière de gouvernance avec l’appui des acteurs institutionnels et de la Société civile.

Alors, après une analyse du cadre politique et démocratique perçu comme stable et donc fertile pour faire émerger les principes de bonne gouvernance au Sénégal (A) nous recruterons des outils afin de mieux scruter les mécanismes de promotion de la bonne gouvernance (B).

A. Le contexte politique

Depuis mars 2012, le Sénégal expérimente sa deuxième alternance démocratique. Quatre ans après son accession au pouvoir, le Président Macky Sall fait face à la réalité du pouvoir. Toutefois, il faut reconnaître que les populations sont moins exposées au coût élevé des denrées de première nécessité, qui ont sensiblement connu une baisse et aux délestages électriques moins insupportables que par le passé. Quant au taux de chômage, il oscille invariablement entre 30 et 40%. Outre l’instauration d’une Couverture Maladie Universelle (CMU) dont bénéficient les enfants de moins de cinq ans, le régime issu de la deuxième alternance fait montre de dynamisme sur les questions de transparence, d’équité et de bonne gouvernance. Ce qui participerait à la correction des inégalités sociales, à la relance de l’économie et à la consolidation de l’Etat de droit. Toutefois, le pays demeure sous assistance financière internationale et reste peu compétitif pour le moment.

⁶³³ René Billaz, « Burkina 2050 : Comment nourrir et éduquer 47 millions d’habitants tout en luttant contre la désertification ? », AVSF, 6 juillet 2013.

Il faut remonter un peu l'histoire politique et démocratique du Sénégal afin d'éclairer le présent pour mieux appréhender le futur. Longtemps, la démocratie sans alternance a été l'un des grands paradoxes du Sénégal. Pays de stabilité politique légendaire, cette vieille démocratie est restée des décennies sans connaître une alternance politique. Or un système électoral qui ne garantit pas la possibilité d'une véritable alternance ne peut prétendre au renforcement des acquis démocratiques. En conséquence, la première condition pour accéder à ce rang est l'alternance, c'est-à-dire la perte démocratique du pouvoir pour les uns et l'accession démocratique au pouvoir pour les autres⁶³⁴. « La démocratie postule normalement l'abandon de tout recours à la force au profit du dialogue dans les compétitions politiques, le renouvellement des élites dirigeantes et la résolution des problèmes sociaux. Les coups d'Etat sont donc incompatibles avec la démocratie⁶³⁵ ».

Le Sénégal est cité parmi les pays les plus stables d'Afrique, il est également l'un des premiers à avoir expérimenté la démocratie avec une certaine réussite. Après l'épuisement de la théorie des quatre courants du premier Président de la République, Léopold Sédar Senghor, après l'ouverture du multipartisme intégral par son successeur Abdou Diouf, après l'avènement de la première alternance sous Me Abdoulaye Wade et après la deuxième alternance amenée par Macky Sall, il ressort que le Sénégal a toujours connu un climat politique mouvementé, un front social souvent en ébullition, le tout tempéré par un clergé musulman et catholique tolérant et conciliant.

Malgré sa météorologie politique souvent capricieuse, le Sénégal reste un des pionniers de la Consolidation démocratique. Jamais cette ancienne capitale de l'Afrique de l'Ouest francophone n'a connu de coup d'Etat. Il est réussi que la démocratie y est garantie, le fonctionnement régulier des institutions assuré, les droits et devoirs des citoyens consacrés. « La mystique » de la séparation des pouvoirs y est encore entretenue, en dépit de la concordance répétitive des majorités présidentielle et parlementaire, qui fait du Président de la

⁶³⁴ L'article 23 al. 3 de la *Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance* adoptée le 30 janvier 2007 sanctionne comme « changement anticonstitutionnel de gouvernement, tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique ». De même l'article 1 lettre C du *Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest* (C.E.D.E.A.O) sur la Démocratie et la Bonne gouvernance adopté le 21 décembre 2001 dispose que « tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ».

⁶³⁵ Babacar Guèye, *La démocratie en Afrique : Succès et résistance*, Paris, Seuil, Pouvoirs 2009/2 n°129, p.256.

République, le véritable détenteur des trois pouvoirs. Ce qui n'empêche pas les pouvoirs exécutif, législatif et – dans une moindre mesure – judiciaire⁶³⁶ d'avoir leur dignité propre dans un pays qui s'étonne de son génie démocratique.

Mais au Sénégal, l'on ne le sait que trop peu, dix jours après l'adoption de la première Constitution, celle du 25 août 1960⁶³⁷, Léopold Sédar Senghor accède à la magistrature suprême par le vote d'un collège électoral spécial⁶³⁸.

Vingt ans plus tard, Abdou Diouf devient Président de la République après une couture constitutionnelle, une fine broderie de l'article 35 de la loi fondamentale de 1963⁶³⁹. Le 1^{er}

⁶³⁶ Un incident de séance se déroule au début de la rentrée des Cours et tribunaux le 13 novembre 1991. Le Président de la Cour suprême d'alors, Assane Bassirou Diouf, exige d'Abdou Diouf, une plus grande indépendance pour les magistrats. « Ne vous laissez pas tromper par la supposée séparation des pouvoirs. Au contraire de l'Exécutif dont le chef est élu au suffrage universel, et du Législatif dont les membres sont également élus, les représentants du pouvoir judiciaire n'émanent pas de la volonté du peuple et ne peuvent, par conséquent, prétendre à plus d'indépendance qu'ils ne peuvent en avoir ». Une manière de tempérer la mystique de la séparation des pouvoirs au sens *stricto sensu* de Montesquieu.

⁶³⁷ La Constitution sénégalaise du 25 août 1960 disposait en son article 26 que « le Président du Conseil conduit la politique de la Nation. Il dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale ; assure l'exécution des lois ; dispose des pouvoirs réglementaires, de l'administration et de l'armée. Quant au Président de la République, il est le gardien de la Constitution. Par son arbitrage, il assure la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des Institutions. Nous sommes bien dans un système de type IV^{ème} République française, à une exception près qui n'est pas mineure : Ce Président de la République demeure le Secrétaire général de l'Union Progressiste Socialiste (UPS), le parti dominant. Le régime politique sénégalais postule que les deux têtes du bicéphalisme sont en communion de pensée et d'action, ce qui est encore le cas dans cette conjoncture exaltante de septembre 1960.

⁶³⁸ En vérité, c'est par le suffrage indirect que Léopold Sédar Senghor devient chef de l'Etat dans la mesure où il s'est fait élire par un Collège électoral comprenant des députés et des délégués des Assemblées régionales et des Conseils municipaux dans une unanimité enthousiaste. Dans le message aux accents patriotiques qu'il adresse au peuple sénégalais à l'issue de cette élection, il met en évidence la vocation du Sénégal comme « trait d'union entre le monde noir et le monde arabo-berbère, tout comme l'Europe et l'Afrique. Il exalte la place du Sénégal dans les luttes pour l'autonomie, l'indépendance, pour les Etats-Unis d'Afrique ou pour la voie africaine du Socialisme. Son message se termine comme il se doit, dans le registre de la belle poésie : "Si j'ai tant chanté ce pays bas, où dorment les ancêtres, sous les palmes et l'Alizé, c'est que tu es ma Patrie, la chair de ma chair, la chair de nos morts. Ah comment aimer l'Afrique sans t'aimer, comment défendre et manifester l'Afrique sans te défendre et manifester. Car l'Afrique n'est pas une idée, c'est un nœud de réalités ; c'est d'abord un visage de basalte qui, à l'Occident extrême, s'ouvre à toutes les mers, à tous les vents du monde" in Roland Colin, *Sénégal, notre pirogue*, Paris, Présence africaine, 2007, p. 204.

janvier 1981, il se rend au Palais de Justice comme s'il s'agissait d'une affaire ordinaire ; Le greffier annonce l'affaire 3581 figurant sur le rôle : La prestation de serment du nouveau chef de l'Etat. Paradoxalement dans l'un comme dans l'autre cas, aucun des deux hommes d'Etat n'est venu d'abord au pouvoir par la voie du suffrage universel.

Il faut attendre le tournant démocratique de mars 2000 pour que l'alternance véritable se réalise et Me Abdoulaye Wade démocratiquement élu⁶⁴⁰, pour couronner enfin la démocratie sénégalaise. Mais auparavant, notons que quarante ans durant (1960-2000), ce pays est resté une démocratie sans vraie alternance et peut-être même « une démocratie sans démocrate »⁶⁴¹. Après cette alternance de 2000 à 2012, il a été démocratiquement battu, à son tour, par son ancien poulain et Premier ministre Macky Sall, ce qui a consacré une véritable consolidation démocratique à travers la deuxième alternance démocratique.

Indubitablement, le Sénégal a fait ses preuves en matière de stabilité politique, de respect des droits humains, de liberté de presse, de transparence électorale. Preuves qui lui valent le label de « vitrine » et d' « exception démocratique ». Mais en même temps, la dernière élection présidentielle de 2012 a montré, de nouveau, la nécessité de réformes pour consolider la démocratie sénégalaise. Il est apparu que l'instrumentalisation de la Constitution et l'omnipotence présidentielle étaient lourdes de dangers pour un pays cité volontiers comme modèle. L'Alternance politique de 2012 en est une nouvelle illustration d'autant qu'elle est consécutive à ce que d'aucuns ont désigné comme la « naissance du patriotisme constitutionnel sénégalais »⁶⁴². L'armature institutionnelle sénégalaise, fruit de cinquante ans d'apprentissage démocratique, qui par moments a vacillé, a, au final, fait la preuve de sa relative robustesse.

Malgré les critiques récurrentes et parfois fondées du système politique sénégalais, « le Sénégal est un pays d'une continuité politique remarquable, n'ayant jamais connu de rupture

⁶³⁹ En cas de décès ou de démission du Président de la République ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour suprême, le Premier ministre exerce les fonctions de chef de l'Etat jusqu'à l'extinction normale du mandat en cours. Article 35 de la Constitution du 7 mars 1963.

⁶⁴⁰ Lamine Cissé, *Carnets secrets d'une Alternance : Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Gideppe, 2001.

⁶⁴¹ Alioune Badara Diop, *Sénégal, une démocratie du phénix ?* Paris, Karthala, 2009, 368p. M. Diop avance que même après l'alternance de mars 2000, les espoirs de vrai changement et de mutations politiques et sociales ont été déçus. Serait-ce parce que le Sénégal n'est qu'une " démocratie sans démocrates " ? s'interroge-t-il.

⁶⁴² Le 23 juin 2011 consacrait selon Ismaïla Madior Fall, "la naissance d'un véritable patriotisme sénégalais".

constitutionnelle ou brusque dans sa vie politique ». ⁶⁴³ Cette stabilité politique assez enviable ⁶⁴⁴ s'explique sans doute par le fait que d'une part, le multipartisme a été la règle ⁶⁴⁵ et d'autre part, l'apprentissage précoce du jeu démocratique y a conduit à un meilleur respect des droits fondamentaux. Il n'empêche « le régime politique sénégalais ne reflète pas la qualité du parcours démocratique du pays ». ⁶⁴⁶ Des réformes demeurent nécessaires :

La « pathologie » majeure du régime politique sénégalais repose sur l'hypertrophie de la fonction présidentielle. Elu au suffrage universel direct, le Président de la République est le chef de l'Exécutif. A ce titre, il détermine la politique de la Nation et nomme aux emplois civils et militaires.

Il est l'épicentre du pouvoir politique. En « contrepartie » d'un tel pouvoir digne de celui d'un « monarque républicain », il est « irresponsable » politiquement ! Curieusement, le Parlement sénégalais jouit des mêmes prérogatives que les assemblées issues de régimes démocratiques à savoir, le vote de la loi, le contrôle de l'action du gouvernement et, même très bientôt, l'évaluation des politiques publiques. Mais, sa faiblesse notoire trouve ses causes ailleurs : Le mode de désignation des députés qui fait d'eux, plus des agents au service de l'Exécutif que des représentants exclusifs du peuple.

B. Les mécanismes de promotion

Le septennat du Président Macky Sall sera marqué par sa volonté de consolider et de moderniser le régime politique sénégalais d'une part, et d'autre part, celle de promouvoir la bonne gouvernance, tout en posant les jalons d'une émergence véritable. Sa stratégie d'approche se trouve dans deux principaux instruments politique et économique : La nouvelle écriture constitutionnelle adoptée par le référendum du 20 mars 2016 et le Plan Sénégal Emergent (PSE) entré en vigueur en 2014.

⁶⁴³ Ismaïla Madior Fall, « Sénégal, une démocratie ancienne en mal de réforme », *op. cit.*, p.3.

⁶⁴⁴ Babacar Kanté, « Le Sénégal : Un exemple de continuité politique et d'instabilité constitutionnelle », *RJPEM*, n° 22, 1989, p.145-160.

⁶⁴⁵ Puisque même à l'époque du parti unique de fait, le pluralisme était la règle parce qu'inscrit dans la Constitution. Concrètement, le système politique a évolué vers le multipartisme d'abord limité à trois (Loi du 9 juillet 1975 relative aux partis politiques et Loi du 19 mars 1976 portant révision de la Constitution) ensuite à quatre (Loi du 28 décembre 1978 modifiant la Constitution) et enfin vers le multipartisme intégral depuis 1981.

⁶⁴⁶ *Op.cit.*

Les institutions sénégalaises comptent parmi les plus stables et les plus solides d'Afrique. Pourtant autant, elles peuvent et doivent être perfectibles dans un double souci de consolidation des acquis et de l'efficacité démocratiques, au profit exclusif du peuple. C'est dans cette filiation directe qu'il faut inscrire la volonté réformatrice du Président Macky Sall, à travers quinze points majeurs adoptés à l'issue du scrutin référendaire du 20 mars 2016 et qui ont trait à dix-huit articles de la Constitution du 22 janvier 2001⁶⁴⁷.

Ce sont :

1) *La modernisation du rôle des partis politiques dans le système démocratique*

Classiquement, la participation électorale passait quasi-exclusivement par les partis politiques. Mais de fortes inquiétudes légitimes sur leur contribution, leur prolifération⁶⁴⁸ et leur défi en matière de gouvernance interne montaient de plus en plus. Désormais le rôle nouveau assigné aux formations politiques facilitera leur rationalisation et leur financement, à la grande satisfaction des citoyens. (Article 4 modifié).

2) *Le renforcement des droits de l'opposition et de son chef*

La double absence d'un statut de l'opposition et d'un système de financement public rendait le jeu politique⁶⁴⁹ illisible. C'est pourquoi la désignation d'un chef de l'opposition par une loi organique donnera à l'opposition légale des moyens suffisants et des capacités réelles dans l'animation et l'impulsion du jeu politico-institutionnel. (Article 58 modifié).

⁶⁴⁷ Il s'agit des articles 4, 6, 26, 27, 28, 58, 59, 60, 62, 71, 78, 81, 85, 86, 89, 92, 102 et 103 de la charte fondamentale du 22 janvier 2001.

⁶⁴⁸ En 1981, date de l'instauration du multipartisme intégral, le nombre de partis politiques est passé de quatre à sept. En 1983, huit formations politiques seront reconnues. En 2016, plus de 250 partis politiques seront légalement constitués pour environ 14 millions d'habitants. C'est pourquoi, la charte de la gouvernance démocratique adoptée au cours des Assises nationales (2008-2009) préconisait une modernisation du système partisan dans les termes suivants : « L'inflation actuelle des partis politiques est le reflet de l'émiettement du champ politique. Sans nuire à la liberté d'association et au libre choix des citoyens, la modernisation et la rationalisation du système partisan s'imposent [...]. Ceux-ci doivent obligatoirement se doter d'un code de conduite [...] ».

⁶⁴⁹ <http://www.elhadjmbodj.org/?articles/2012/12/14/financement-des-partis-politiques-sur-fonds-publics-un-serpent-de-mer-.php>. Le chef de l'opposition pourrait former un *shadow cabinet* un peu comme dans le modèle de Westminster afin de jouer pleinement son rôle de leader de l'opposition.

3) *La participation des candidats indépendants à tous les types d'élections*

En même temps que les règles de fonctionnement sont en train d'être réformées⁶⁵⁰ et malgré leur imperfection, aucune autre institution ne supplantait les partis politiques en terme de représentation. Cette aspiration sera désormais partagée avec les candidatures indépendantes qui ne prenaient part qu'aux élections présidentielles. Dorénavant, les candidats indépendants pourront postuler en plus, aux élections législatives et locales. (Article 4 modifié).

4) *La reconnaissance de nouveaux droits aux citoyens : Droit à un environnement sain sur leurs patrimoines fonciers et sur leurs ressources naturelles*

Dans un Sénégal, bientôt pays pétrolier⁶⁵¹ gazier⁶⁵² et minier⁶⁵³, il va de soi que la gouvernance doit être exemplaire ; et les citoyens devront pouvoir exercer un contrôle direct sur leurs ressources naturelles comme au Niger⁶⁵⁴. Le but est également de reconnaître aux citoyens, le droit à un cadre de vie propre et sain, dans le respect de l'écologie et de

⁶⁵⁰ En vertu des dispositions du Code des Obligations Civiles et Commerciales (art. 812 à 814), ils sont soumis aux règles applicables aux associations. Ainsi, il est créé librement sans autre formalité que celle de la déclaration préalable et l'enregistrement. Voir également Mouhamadou Moustapha Thioune, « Le contrôle administratif des partis politiques au Sénégal », *in* Partis politiques et démocratisation, *op.cit.*, p. 62-72.

⁶⁵¹ Le gouvernement du Sénégal s'est réjoui de la découverte par Petrosen et Kosmos Energy, d'un important gisement de gaz naturel dans la partie nord du permis Saint-Louis Offshore Profond. Après celle de Cairn Energy, au large de Sangomar, cette deuxième découverte significative est le plus important gisement en Afrique de l'Ouest, car étant constitué d'une large structure répartie de part et d'autre de la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie, avec des réserves estimées à 450 milliards de m3. Ces découvertes qui confirment le potentiel du bassin sédimentaire du Sénégal, contribuent au renforcement du renouveau industriel engagé par le gouvernement à travers le Plan Sénégal Emergent (PSE), *in* communiqué du Conseil des ministres du 27 janvier 2016.

⁶⁵² Depuis 1950, l'on recherchait du pétrole au large du Sénégal. Sa présence est maintenant avérée. Le pétrole a été découvert à 1427 mètres de profondeur, a fait savoir l'entreprise pétrolière britannique Cairn Energy. Selon ses premières estimations, les réserves de ce puits tourneraient autour de 250 millions de barils de pétrole, peut-être même beaucoup, plus selon les chiffres du ministère sénégalais de l'Industrie et des mines.

⁶⁵³ Le Sénégal fait partie des pays producteurs d'or en Afrique de l'ouest. Il occupe la 13^{ème} place sur les 50 Etats concernés. Il est également 15^e dans le classement mondial des producteurs en phosphate.

⁶⁵⁴ Ce ne serait pas une première en Afrique. A titre d'exemple, le Niger est le 4^{ème} producteur mondial d'uranium. Afin de mieux rénegocier et sécuriser juridiquement ses contrats avec des multinationales comme Areva (France), la Constitution du 25 novembre 2010, en son article 150 prévoit que : « Les contrats de prospection et d'exploitation des ressources naturelles et du sous-sol ainsi que les revenus versés à l'État, désagréés, société par société, sont intégralement publiés au Journal Officiel de la République du Niger ».

l'environnement⁶⁵⁵, tout en renforçant également leurs droits sur le patrimoine foncier. (Article 25 modifié).

5) *Le renforcement de la citoyenneté par la consécration de devoir du citoyen*

Il ne saurait exister de droit sans devoir. C'est pourquoi chaque citoyen qui jouit de ses droits doit s'acquitter de ses devoirs dans le cadre d'une nouvelle citoyenneté bien définie dans des droits nouveaux⁶⁵⁶. (Article 25 modifié).

6) *La représentation des Sénégalais de l'Extérieur par des députés*

Comparaison n'est pas raison, toutefois c'est seulement en 2012 que les Français de l'Etranger ont obtenu la possibilité de voter les onze députés qui les représentent⁶⁵⁷. La nouvelle disposition permettra à la démocratie d'être davantage plus représentative des Sénégalais y compris ceux de l'extérieur. Le Sénégal ne se limitant pas aux frontières géographiques, il trouve également son prolongement dans la diaspora sénégalaise⁶⁵⁸ très influente dans la marche de la République. Sa représentativité sera effective avec l'élection de députés représentant les Sénégalais de l'étranger. (Article 59).

⁶⁵⁵ Ces dispositions sont déjà prévues à l'article 35 de la même Constitution nigérienne. « Toute personne a droit à un environnement sain. L'Etat a l'obligation de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures. Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit. L'acquisition, le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi ».

⁶⁵⁶ Dans le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 figurent des droits de première, deuxième et de troisième génération (une partie). Les premiers sont des droits civils et politiques. Les seconds, des droits économiques, sociaux et culturels. Les troisièmes ont trait au développement durable, à l'environnement et au cadre de vie.

⁶⁵⁷ C'est seulement en juin 2012 que les Français résidant à l'étranger ont commencé à voter lors des élections législatives pour élire onze députés qui les représentent à l'Assemblée nationale. Une situation inédite rendue possible par la révision de la Constitution en juillet 2008 la Constitution française en juillet 2008. Jusque-là, celle-ci stipulait que seuls les sénateurs représentaient ces citoyens.

⁶⁵⁸ Selon le ministère des Affaires étrangères l'apport financier des Sénégalais de l'extérieur est estimé à 1000 milliards de fcfa par an soit environ 8% du PIB.

7) *La promotion de la gouvernance locale et du développement territorial par la création du Haut conseil des collectivités territoriales*

C'est en 1996⁶⁵⁹ que le Sénégal entame ses premières vraies réformes sur la décentralisation. Il entreprend de vider un héritage tiré de l'Etat postcolonial centralisateur, manifestation de la puissance coloniale « jacobine ».⁶⁶⁰

Le projet de Haut conseil des collectivités territoriales vient boucler un processus entamé dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation. Il consacrera ainsi la territorialisation comme levier de performances des politiques publiques locales et son appropriation par les acteurs concernés.⁶⁶¹ (Articles 6 et 66 modifiés).

8) *La constitutionnalisation des principes de la décentralisation et de la déconcentration*

La constitutionnalisation des actes fondateurs de la décentralisation assurera une plus grande sécurité juridique des collectivités locales. A titre d'exemple, l'encadrement constitutionnel de la décentralisation en France est vieux de 70 ans, il remonte à 1946. Plus tard, seront constitutionnalisés, le référendum local et le droit de pétition⁶⁶². Au Sénégal, c'est en 2016, que la gestion des affaires locales par les communes et départements est définitivement consacrée dans la norme constitutionnelle. (Article 102).

⁶⁵⁹ Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant *Code des Collectivités locales* et loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

⁶⁶⁰ C. N. Mbacké, « La décentralisation en Afrique : Enjeux et perspectives », in *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3^{ème} trimestre 2001.

⁶⁶¹ Ismaïla Madior Fall, *op.cit.*, p.199.

⁶⁶² La France a reconnu de nouvelles compétences aux collectivités territoriales par la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire, du principe de subsidiarité et de l'expérimentation législative et réglementaire. De nouveaux principes de la démocratie locale ont été également inscrits tels que le référendum local et le droit de pétition. Elle va même jusqu'à consacrer leur autonomie financière. Il faut préciser que ces dispositions introduites dans la Constitution française existaient plus ou moins dans leur législation. Mais leur constitutionnalisation en 2007 a permis à la France de ratifier la charte européenne de l'autonomie locale de 1985.

9) *L'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques*

Jusque-là, les missions de l'Assemblée consistaient dans la production législative, le vote de la loi de finance initiale et des lois de finances rectificatives ainsi que le contrôle de l'action gouvernementale.

Bientôt, elle évaluera les politiques publiques⁶⁶³ en allant vers une inventivité législative, un peu à l'image dans les démocraties européennes. (Article 59 modifié).

10) *L'augmentation du nombre des membres du Conseil constitutionnel de 5 à 7*

Le Conseil constitutionnel sera désormais composé de sept juges au lieu de cinq. La durée de leur mandat est de six ans. (Article 89 modifié). En France, ils sont au nombre de neuf pour une durée de neuf ans non renouvelable⁶⁶⁴ ; alors qu'aux Etats-Unis, les neuf juges de la Cour suprême sont nommés à vie⁶⁶⁵.

⁶⁶³ C'est la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions de la V^{ème} République française qui modifie l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 en des termes suivants : "Le parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques". L'évaluation des politiques publiques est aussi une exigence réglementaire européenne devenue réalité depuis longtemps. Nous pouvons citer l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques en Italie ou la *National Audit Office* britannique. En France, la pratique est fortement institutionnalisée au niveau du dispositif interministériel au même moment, l'action de l'Assemblée française se développe progressivement dans le contrôle et l'évaluation de la dépense publique. Mais nous sommes encore très loin des moyens exorbitants alloués au Congrès américain pour la certification des évaluations. En l'intégrant, le Sénégal ne fait que se hisser aux normes internationales de l'évaluation de politiques publiques. L'Assemblée nationale devra donc créer, à cet effet, des offices parlementaires.

⁶⁶⁴ En France, les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République. Les anciens Présidents de la République en font, de droit. Il n'y a aucun critère d'âge ou de qualification professionnelle pour y être membre.

⁶⁶⁵ Aucune Cour constitutionnelle dans aucun pays ne joue un rôle équivalent ou comparable à celui de la Cour suprême des Etats-Unis, en terme d'indépendance et d'immovibilité. Cette place unique au monde est directement liée à l'histoire et à la société américaines. Tocqueville a pu dire que : "Jamais un pouvoir judiciaire aussi considérable n'a été constitué au sein d'un peuple". Cette puissance a été expressément donnée à la Cour par le Constituant à la recherche d'un pouvoir judiciaire fort, libre et indépendant.

11) *La désignation par le Président de l'Assemblée de deux des sept membres du Conseil constitutionnel.*

Les cinq juges qui composaient le Conseil constitutionnel seront toujours désignés par le Président de la République mais deux autres seront proposés par le Président de l'Assemblée nationale. C'est une manifestation logique du renforcement des pouvoirs du Parlement et de son président, deuxième personnage de l'Etat⁶⁶⁶. (Article 89).

12) *L'élargissement des compétences du Conseil constitutionnel pour donner des avis et connaître des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d'appel ou la Cour suprême.*

Nous assistons à une extension audacieuse du champ de compétences du Conseil constitutionnel. Auparavant, il connaissait de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées par le citoyen devant la Cour suprême. A présent, en sus de cela, le citoyen sénégalais pourra soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant la Cour d'Appel un peu comme en France⁶⁶⁷. (Article 92 modifié). Dit autrement, il s'agit de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC)⁶⁶⁸ : Un apport incontestable du

⁶⁶⁶ Aux Etats-Unis, la nomination des juges de la Cour suprême fait l'objet d'une procédure en deux temps : Ils sont désignés par le Président américain et confirmés par le Sénat. Personne ne peut les contraindre au départ, sauf leur état de santé. Quant à la France, les membres du Conseil constitutionnel sont désignés par le Président de la République et le Président de chacune des assemblées du Parlement (Sénat et Assemblée nationale). Mais depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la procédure de nomination fait intervenir pour avis, selon des modalités variables en fonction de l'autorité de nomination, la commission des lois constitutionnelles de chaque assemblée. Par un vote à la majorité des trois-cinquièmes, il peut être fait obstacle à la nomination du candidat pressenti par l'autorité de nomination.

⁶⁶⁷ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté à l'article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958, l'alinéa suivant : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'état ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». L'usage de l'exception d'inconstitutionnalité dans le corpus juridique français est une arme redoutable entre les mains du justiciable qui peut s'en prévaloir auprès de toute juridiction française, exactement comme aux Etats-Unis, où elle garantit la protection des citoyens contre l'expression de la volonté générale émise par le vote des parlementaires.

⁶⁶⁸ Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La Question Prioritaire de Constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2013, 314p.

référendum du 20 mars 2016 ; en ce qu'il fait descendre la Constitution dans le quotidien du justiciable.

13) *La soumission au Conseil constitutionnel des lois organiques pour contrôle de constitutionnalité avant leur promulgation*

Désormais les lois organiques feront l'objet d'un contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel ⁶⁶⁹ qui donnera pour ainsi dire une garantie de fiabilité aux textes, avant qu'ils ne reçoivent le décret d'application émanant du chef de l'Etat pour l'entrée en vigueur. (Article 92 modifié).

14) *La restauration du quinquennat pour le mandat présidentiel.*

La restauration du quinquennat est une tendance mondiale et une exigence démocratique moderne. La récurrence du scrutin présidentiel donne également le droit au citoyen, d'user davantage de son droit de vote et de sanction. Le septennat semble devenu une « anomalie » en Afrique ⁶⁷⁰. (Article 27 modifié).

15) *L'intangibilité des dispositions relatives à la forme républicaine, au caractère indivisible, démocratique et décentralisé de l'Etat, au mode d'élection, à la durée et au nombre de mandats consécutifs du Président de la République.*

Le Sénégal est une république démocratique et un Etat unitaire doté d'un pouvoir central et des représentations locales à la base. Le mode d'élection du Président de la République, la durée et le nombre de mandats présidentiels ne feront plus jamais l'objet de révision. Ce sont là des clauses « irrévissables » ou d'éternité qui ne sont rien d'autres que des clauses

⁶⁶⁹ A titre comparatif, le Conseil constitutionnel français bénéficie d'une double compétence. Une compétence juridictionnelle qui comprend d'abord le contentieux normatif et le contentieux électoral et référendaire et ensuite une compétence consultative. Il exerce un contrôle *a priori* et *a posteriori*. "Le Conseil constitutionnel est obligatoirement saisi des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires, avant la promulgation des premières et l'entrée en vigueur des seconds. Il peut être saisi d'un engagement international avant sa ratification ou son approbation. Pour les lois ordinaires, le Conseil peut être saisi d'une loi avant sa promulgation".

⁶⁷⁰ Seuls le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Cameroun et le Rwanda continuent ainsi de pratiquer le septennat en Afrique. Le Congo en est sorti après l'adoption de sa nouvelle constitution le 6 novembre 2015. La durée du mandat est désormais de cinq ans ; tout comme le Sénégal qui vient grossir les rangs du quinquennat présidentiel à compter de 2019.

d'intangibilité consécutive à l'histoire constitutionnelle du Sénégal qui a connu une instabilité fâcheuse entre le septennat et quinquennat ⁶⁷¹ aussi bien sur la durée que le nombre de mandats. (Article 103).

Cette ambitieuse écriture constitutionnelle adoptée le 20 mars 2016 à l'issue d'une consultation populaire, est de l'avis d'Ismaïla Madior Fall, « la plus grande révision consolidante de l'histoire politique du Sénégal ».

L'écriture économique et sociale

Deux ans après son arrivée au pouvoir, le chef de l'Etat Macky Sall soucieux de sortir de la spirale de la faible croissance, a commencé à appliquer un nouveau programme de développement appelé Plan Sénégal Emergent (PSE)⁶⁷². Le PSE est un ambitieux plan de développement économique et social, à long terme qui s'étale sur une période de vingt ans. Il est en droite ligne des promesses présidentielles qui consistent à améliorer de façon concrète le quotidien de millions de Sénégalais. L'objectif à terme est de faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2035. Le plan s'appuie sur deux leviers essentiels : La stratégie ancienne de réduction de la pauvreté et l'actuelle à savoir la Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale. Les points fondamentaux sont toujours les mêmes : Croissance et transformation structurelle de l'économie i) promotion du capital-humain, protection sociale et développement durable ii) bonne gouvernance, iii) institutions, paix et sécurité. Il propose également un programme d'investissements généreux et ambitieux comprenant 27 groupes de projets prioritaires et 17 domaines de réforme, lesquels ont pour objectif de stimuler de manière significative la croissance annuelle du PIB.

Pour la Banque mondiale, la vision PSE est certes louable mais ses hypothèses paraissent très optimistes. Un doux euphémisme pour dire que les autorités sénégalaises voient très grand. En parfaite cohérence avec le nouveau cadrage macro-économique du PSE, « le PIB réel devrait connaître une croissance rapide et atteindre une moyenne annuelle de 7,6% entre 2015 et 2018. Ceci représente plus que le double de la moyenne enregistrée au cours des dix dernières années. L'investissement public devrait aussi doubler au cours de la période 2013-

⁶⁷¹ A propos de la « supremacy clause » qui est la clause d'éternité, Montesquieu avec une prudence accablante a lâché cette phrase mémorable : « Les lois sont relatives non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Aucune génération n'a le droit d'assujettir à ses lois, les générations futures ».

⁶⁷² <http://www.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>

2018. Au même moment, l'assainissement budgétaire devrait se poursuivre, mais le déficit budgétaire ne connaîtra qu'une légère tendance de baisse graduelle et atteindra 3,9% en 2018. La détermination de réduire les déficits semble nécessaire, mais signifie un potentiel limité pour une expansion rapide de l'investissement public. Les autorités promettent une contraction des dépenses courantes afin de libérer de l'espace pour de tels investissements, mais peu de détails sont actuellement disponibles et les options semblent être limitées [...] Des hypothèses macro-économiques plus prudentes sembleraient appropriées jusqu'à ce que des signes concrets de décollage économique soient observés »⁶⁷³.

Quant au Fonds Monétaire International qui a effectué une mission au Sénégal du 1^{er} au 14 mars 2016, il a estimé que le pays est sur une rampe de lancement. Pour Aly Mansoor, chef de la mission, « le Sénégal est sur le bon chemin car la croissance est arrivée à un niveau de 6,5% en 2015 ce qui n'a pas été observé depuis douze ans. Ces résultats s'expliquent notamment par le lancement de projets liés au PSE et par la dynamique de l'agriculture, attribuable aux conditions climatiques favorables et à la productivité accrue de ce secteur ». Pour l'année 2016, à court terme, les perspectives économiques restent encore favorables. Selon le FMI, le taux de croissance projeté est encore de 6,5%. Mieux, la mission du FMI loue « la détermination des autorités sénégalaises à continuer à mener une politique budgétaire appropriée en maintenant l'objectif adopté de déficit budgétaire de 372 milliards de FCFA soit 4,2% du PIB ». En revanche, le FMI recommande plus d'entrain dans « la mise en œuvre des réformes structures un peu lente notamment au niveau de l'amélioration de la gouvernance économique ». C'est pourquoi la mission du FMI insiste davantage sur la rationalisation des agences nationales et la suppression de seize d'entre elles, tout en encourageant l'utilisation des contrats de performance⁶⁷⁴.

⁶⁷³ World Bank Group « Situation économique du Sénégal : Apprendre du passé pour un meilleur avenir », Dakar 2014, Première édition.

⁶⁷⁴ Aly Mansoor, « Rapport de la Mission du Fonds Monétaire International au Sénégal », du 1^{er} au 14 mars 2016.

TITRE II. LES EFFETS INDUITS DE LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE

Contrairement aux clichés, aux raccourcis et aux préjugés qui ont la peau dure, l'Afrique est le continent sur lequel opère le plus vite, des changements et bouleversements sur tous les plans. Dans les faits, ce mouvement perpétuel ne fait que complexifier la trajectoire démocratique⁶⁷⁵. C'est pourquoi, nous avons entamé cette étude sur la marche démocratique des Etats d'Afrique, en commençant par la démocratie au sens électoral (démocratie par le haut) puis, nous sommes entrés dans le « pays légal » avant de jeter les bases du « pays réel » (démocratie par le bas). Une façon d'assurer le passage relativement critique de la démocratie formelle vers la démocratie matérielle - entendue au sens politique, social et économique. En effet, dans ce troisième millénaire, ils sont des millions d'Africains qui revendiquent aujourd'hui la démocratie, la vraie, fondée sur la franche amélioration de leurs conditions de vie, la stricte égalité des chances, la vertueuse gouvernance et la bonne redistribution des richesses. Cette profonde mutation, qui se joue sous nos yeux, fait courir un nouveau frisson démocratique⁶⁷⁶.

Sous le bénéfice de cette affirmation et pour bien cerner cette dynamique, nous mettrons à jour, la montée en puissance des acteurs non étatiques, devenus incontournables dans le jeu de la démocratie substantielle (Chapitre 1). A la suite, nous aborderons de nouvelles perspectives portant sur le mandat unique pour les chefs d'Etat et un nouveau statut pour nos anciens présidents (Chapitre 2).

⁶⁷⁵ Marwane Ben Yahmed, « De l'autre côté du miroir », *Jeune Afrique*, Hors Série n°39, *L'Afrique en 2015* p.3.

⁶⁷⁶ Notre article, *Jeune Afrique*, *op.cit.*, p.194.

CHAPITRE I. LA MONTEE EN PUISSANCE DES ACTEURS NON ETATIQUES

Les questions de gouvernance sont au cœur de tout processus de développement humain durable en Afrique. Et le concept même de gouvernance pose, en des termes nouveaux, la problématique des liens entre l'Etat et le marché, en tenant compte du troisième acteur que constitue la « Société civile »⁶⁷⁷. En Afrique, les relations entre Etat et Société civile sont complexes et ne répondent aucunement à une dynamique de simple substitution de l'interventionnisme étatique par l'action des « Organisations de la Société Civile ». On ne peut pas simplement parler d'une privatisation de l'Etat ou d'une étatisation de la Société civile. Il nous apparaît que l'Etat et la Société civile dialoguent et se répondent⁶⁷⁸. La Société civile est constamment interpellée. A tort ou à raison, elle se positionne comme un interlocuteur, à travers ses différentes familles, dans son rôle d'alerte, de veille et de « monitoring » sur les questions de développement, de justice, de défense et des droits humains, en ce qu'elle intervient constamment auprès des acteurs étatiques dans la consolidation des acquis démocratiques et dans le combat pour la bonne gouvernance. Son rôle continuera à se renforcer en tant que force émergente d'équilibre social et grâce à ses actions en faveur de la paix, de la sécurité et de la bonne gouvernance⁶⁷⁹.

A ce stade, sommes-nous interpellés sur l'implication de la Société civile dans le processus de la gouvernance démocratique (Section I) et dans la même veine, il est logique de procéder à l'évaluation de cette Société civile (Section II).

⁶⁷⁷ Catherine Baron, « La gouvernance : Débats autour d'un concept », *op.cit.*, pp.337-338.

⁶⁷⁸ Gautier Pirotte et Marc Poncelet, « Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur des ONG à Cotonou », *Bulletin de l'Apad*, 26, 2003, p.10.

⁶⁷⁹ *Op.cit.*

Section 1. L'implication de la Société civile

En Science politique, la Société civile se définit selon Dominique Colas comme l'ensemble des rapports entre individus, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles et même religieuses qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre de l'intervention de l'Etat. Par soustraction, la Société civile, c'est ce qui reste d'une société quand l'Etat se désengage complètement ou n'est pas du tout engagé⁶⁸⁰. Quant à la bonne gouvernance, elle renvoie généralement aux notions de transparence, d'équité, de contrôle, d'information et de veille. Au sens matériel, le concept est souvent suivi de ce qui est qualifié de « contrôle citoyen »⁶⁸¹ dans la gestion des affaires publiques. Penser que les institutions comme les Parlements et les Assemblées consultatives exercent suffisamment leur droit de regard et de suite à travers le contrôle de l'action gouvernementale serait une erreur manifeste d'appréciation⁶⁸².

Il est à noter que dans la plupart des Etats africains, le contrôle et l'évaluation des citoyens ne sont pas systématiques, dans la mesure où les institutions sont distantes des populations et très peu accessibles au peuple. Le résultat est que ce « peuple-électeur » ne se sent pas encore habilité à émettre des avis sur le fonctionnement des affaires de la Cité. Il attend très souvent son « D. Day », le jour du scrutin. Il sera question ici de l'irruption de nouveaux acteurs non-étatiques que constitue la Société civile (Paragraphe 1) et le rôle de la Société civile ouest-africaine dans les processus d'appropriation des intérêts des populations (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'évolution de la Société civile

En théorie, il n'est pas aisé de donner une définition claire et nette de la notion de Société civile. Or partout où il est question d'évaluer les chances de notre monde politique et les menaces qu'il affronte, l'on rencontre l'idée de Société civile. Parce qu'en réalité, elle cherche à répondre au besoin de catégories aptes à analyser un monde de plus en plus inintelligible.

⁶⁸⁰ Dominique Colas, *La pensée politique*, Paris, Editions Larousse, Coll., Textes Essentiels, 2002.

⁶⁸¹ Siaka Coulibaly, « Le contrôle citoyen de l'action publique en Afrique » au *Forum Social de l'Afrique de l'Ouest*, Lomé Togo, 2008.

⁶⁸² Dominique Colas, *Le glaive et le fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset, 1992

Invoquée à la fois comme diagnostic et comme remède à nos maux actuels, brandie aussi bien par des libéraux ou des utopistes, par des mouvements d'opposition que par des institutions internationales d'aide au développement, la Société civile est devenue une sorte de point de rencontre, selon Sunil Khilnani⁶⁸³.

De façon extensive, Société civile, Mouvements citoyens et ONG ont une gémellité en ce sens qu'elles sont génétiquement tournées vers le même objectif : L'appropriation citoyenne des questions d'intérêt national. Cependant, le concept de Société civile fait référence à une famille d'acteurs apparentée et peu distincte de celle des ONG. Dans sa géo-position⁶⁸⁴, la Société civile ressemble à une troisième colonne dans laquelle se meuvent toutes les organisations qui ne se retrouvent ni dans le gouvernement, ni n'appartiennent au Secteur privé. Il peut s'agir aussi du secteur religieux ou confrérique pour parler comme Donal Cruise O'Brien⁶⁸⁵. Vu sous un autre angle, le point commun entre toutes les acceptions tiendrait dans leur autonomie vis-à-vis de l'Etat et le cadre d'évolution de Société civile restera indubitablement l'Espace public⁶⁸⁶. Enfin, l'imprécision du concept n'entame en rien l'apport considérable des acteurs non-étatiques dans le processus de bonne gouvernance, de transparence et de justice. Depuis plus d'une vingtaine d'années, elle est régulièrement interpellée pour apporter sa contribution aux politiques nationales et aux débats internationaux sur le développement.

A côté des dynamiques des organisations de la Société civile (A) d'autres acteurs émergents voient le jour et sont perçus comme une néo-opposition en Afrique (B).

⁶⁸³ Sunil Khilnani, *L'Idée de l'Inde*, Paris, Fayard, 2005.

Sunil Khilnani a dirigé le programme d'études sur l'Asie du Sud de l'université John Hopkins (Washington Dc).

⁶⁸⁴ La géo-position est un langage informatique. Elle permet de définir toutes les caractéristiques avancées d'une position géographique. Les caractéristiques de cette position peuvent être définies et modifiées à l'aide de différentes propriétés WLangage.

⁶⁸⁵ Donal Cruise O'Brien, « Le contrat social sénégalais à l'épreuve », *Politique africaine*, n°45, mars 1992, pp.9-20.

⁶⁸⁶ L'Espace public est un concept interdisciplinaire des Sciences sociales. Sa polysémie et sa transversalité font partie de sa richesse aussi bien dans la philosophie que dans la géographie urbaine en passant par l'anthropologie et la sociologie. En dépit d'intenses et florissantes querelles théoriques, il ne se confond pas avec la sphère publique.

Voir Jürgen Habermas, *L'Espace public*, « Critique de la politique » Paris, Payot, 1988.

Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Levy « Agora » 1983.

A. Les dynamiques des organisations de la Société civile

Plusieurs facteurs expliquent l'irruption des Organisations de Société Civile (OSC) en Afrique francophone. Mais il est constant que dans la majeure partie des Etats africains, les principaux acteurs de la Société civile ont été d'une part, propulsés dans l'action publique afin de répondre aux incohérences des systèmes étatiques tout en apportant des corrections dans les politiques publiques alourdies par la mauvaise gestion, la mal-gouvernance et l'injustice, constate Hélène d'Almeida-Topor⁶⁸⁷ alors que d'autre part, son positionnement est le résultat spontané d'un dynamisme national et d'un activisme patriotique face aux contraintes, internes et externes, liées inextricablement aux choix politiques, économiques et sociaux des dirigeants africains. Ce dynamisme et cet activisme tirent leur légitimité dans leur rôle qui paraît prépondérant dans la quête et la promotion de la démocratie. Pour mieux conforter cette thèse, Yves Naudet⁶⁸⁸ dans son ouvrage « Ethique et Société civile », définit les deux principales missions de la Société civile. *Primo* elle doit se poser en catalyseur des aspirations démocratiques et populaires des citoyens, en ce qu'elle contrôle en permanence l'action publique et l'Etat. *Deuxio* elle doit se poser en garante et en promotrice des services sociaux de base (éducation, santé, logement, culture) à destination des populations.

Dans son entendement, la Société civile doit jouer le rôle d'interface entre gouvernants et gouvernés. Dans la défense du droit des gens, elle doit se constituer partie civile, au propre comme au figuré, sur le terrain et dans les prétoires. Pour utiliser la métaphore du « bruit qui fait du bien », elle doit être « le mégaphone » du peuple. A propos des partis politiques, Max Weber affirmait que ce sont « les enfants de la démocratie (...) ».⁶⁸⁹ Alors en comparaison, disons que les membres de la Société civile sont les « camarades de classe du peuple » (devoir de protection) et « les surveillants généraux de l'Etat » (devoir de vérité et d'alerte).

⁶⁸⁷ Helene d'Almeida-Topor, *L'Afrique. Idées reçues*, Paris, Editions Le Cavalier Bleu, 2009.

⁶⁸⁸ Jeans-Yves Naudet « Ethique et Société civile », Actes du X^{ème} Colloque d'Ethique économique, Aix-en-Provence les 3 et 4 juillet 2003. Centre de Recherche en Ethique économique et des Affaires et Déontologie professionnelle. Librairie de l'Université Aix-en-Provence, Collection Ethique et Déontologie juin 2004, 354p.

⁶⁸⁹ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, *op.cit.*

Il y écrivait que « les partis politiques sont les enfants de la démocratie, du suffrage universel, de la nécessité de recruter et d'organiser les masses ». Les partis politiques sont l'objet phare de la Science politique quand bien même leur définition ne soit pas aisée. Il est possible de trouver des définitions divergentes venant des principaux théoriciens que sont Max Weber, Weiner et surtout Maurice Duverger qui a tracé une frontière entre parti de masse et parti de cadres.

En Afrique subsaharienne, les différentes OSC mènent des plaidoyers selon leur domaine d'activité. Les champs d'intervention vont de la bonne gouvernance en général à la lutte contre la corruption en passant par l'éducation, la santé, les droits humains, l'environnement, la décentralisation, la transparence, la justice, l'équité, l'égalité des chances, le développement durable, l'émergence, la protection des intérêts des corporations et bien d'autres.

Enumérer les domaines d'intervention revient à dire que la Société civile est très active et s'organise suivant le phénomène du « réseautage » mettant ainsi en synergie, de nombreuses organisations dans la mutualisation de leurs efforts sur le terrain complexe du développement et de la bonne gouvernance. Deux exemples-types consacrent l'émergence des OSC. Il s'agit de l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme (UIDH) et du Forum des Organisations de la Société Civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO). La première dont le siège est à Ouagadougou a été créée en 1992. Cette union regroupe une quarantaine de sections réparties dans neuf zones en Afrique (Nord, Centre, Ouest, Grands lacs, Corne de l'Afrique, australe, Îles et Océan). Chaque zone est dirigée par un président membre du bureau de coordination à l'échelon continental. Il s'agit d'une organisation panafricaine non gouvernementale œuvrant dans le domaine de la défense, la promotion et la protection des droits humains, de la démocratie et du développement. Elle reconnaît plus d'une dizaine d'organisations avec statut d'observateur. L'UIDH a enregistré des mutations profondes dans sa démarche et accorde une place importante à la prévention et à la gestion des conflits, au renforcement de la solidarité entre les peuples, à la prise en charge des groupes vulnérables avec un accent particulier sur les femmes, les enfants, les grandes pandémies comme le VIH/Sida. Elle est bien souvent présente dans divers pays pour contribuer à la recherche de la paix, à l'observation d'élections.

Quant au FOSCAO, il regroupe des organisations des quinze Etats de la CEDEAO dont les membres appartiennent à divers milieux et répondent à des profils et des expériences en matière de sécurité humaine, d'éducation, de commerce, de santé, de démocratie et de paix. Dans le monde, il existe de nombreux espaces de concertation et de dialogue regroupant des réseaux diversifiés d'organisations et de mouvements sociaux. A titre d'exemple, on peut citer le Forum Social Mondial (FSM). C'est un espace de débats démocratiques d'idées, d'approfondissement de la réflexion, de formulation de propositions, d'échanges d'expérience et d'articulation de mouvements sociaux, de réseaux, d'ONG et autres organisations de la

Société civile qui s'opposent au néo-libéralisme et à la domination du monde par le capital et par toute forme d'impérialisme. A la première rencontre mondiale de 2001 a succédé un processus mondial de recherche et de constitution d'alternatives aux politiques néo-libérales. Le FSM se caractérise par sa pluralité et par sa diversité. Il n'est ni confessionnel, ni gouvernemental, ni partisan. Il se propose de faciliter l'articulation décentralisée et en réseaux d'associations et de mouvements engagés tant au niveau local qu'international, dans des actions concrètes de construction d'un autre monde, sans prétendre pour autant incarner une instance représentative de la Société civile mondiale.

LA question récurrente est de savoir de quelle légitimité bénéficie la Société civile pour justifier son intervention ? En effet, bien qu'aujourd'hui toutes les parties prenantes au développement semblent convaincues de la nécessité de l'impliquer, il n'existe pas d'obligation légale pour l'Etat de le faire. Il n'existe pas de lois fixant les modalités de participation de la Société civile ni de mécanismes ni d'instances légales règlementant leur participation.

Cependant au Sénégal par exemple, la Constitution est la première source de légitimation de la Société civile. En effet, le préambule de la charte fondamentale mentionne que le peuple sénégalais souverain affirme « son adhésion à la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 », dans laquelle l'article 15 dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Par ailleurs, les OSC revendiquent leur légitimité en se référant au processus électif qui met en place les instances représentatives de leurs membres qui dans certains cas, regroupent des couches significatives des populations. Au-delà de leurs nobles ambitions et de leurs missions gratifiantes et exaltantes pour les populations, dans la réalité, la plupart des organisations (qu'elles soient des mouvements, des groupes d'intérêt ou des associations sociales, culturelles et sportives, humanitaires, à caractère économique, de développement, d'actions communautaires, corporatistes, scientifiques, paysannes, des droits de l'homme, de jeunesse, de femmes et de la presse) sont généralement confrontées à trois types de handicaps, à savoir le manque de moyens financiers, l'attrait du pouvoir à long terme et la distance avec la base. En un mot, l'autonomie, pour ne pas de dire l'indépendance, reste le plus grand défi de la Société civile africaine, quand bien même ces nouvelles ONG illustrent l'ambitieux projet de constitution d'une Société civile dont elles seraient à la fois les représentantes et la cheville ouvrière.

B. Une néo-opposition africaine

Tout est parti de l'Afrique de l'Ouest et plus précisément du Sénégal. En 2011, de jeunes rappeurs, à la coiffure rebelle, au verbe fleuri, un brin révolutionnaire, le slogan provocateur et ravageur à la bouche, profitent des incessantes coupures dans la fourniture de l'électricité d'une part et d'autre part, de l'intention prêtée au Président Abdoulaye Wade de se faire succéder par son fils, au moyen de nouvelles modifications de la Constitution, décident de se faire entendre à haute et intelligible voix, bousculant au passage l'ordre établi entre les formations politiques, les syndicats et les organisations de défense des Droits de l'homme. C'est ainsi que le mouvement « Y' en a marre » naquit.

A côté de la Société civile classique, une nouvelle catégorie d'activistes émerge : les mouvements citoyens. Leur stratégie d'approche et leur technique de mobilisation font penser à la naissance d'une néo-opposition face au déclin des partis politiques traditionnels. Ce mouvement contestataire, sorte de mélange de musique urbaine et de populisme impertinent, inspirera plusieurs mouvements en Afrique francophone. Du Sénégal à la RD Congo (Filimbi) en passant par le Burkina Faso (Balai citoyen) et le Gabon (Ça suffit comme ça !) les jeunes gens politisés s'engagent sur le terrain de la contestation politique et militante et de ce fait et suscitent la méfiance des tenants du pouvoir.

Toutefois, ces mouvements citoyens, sorte de mélanges entre les OSC et les formations politiques n'ont ni la même structuration que les OSC ni la même organisation que les partis politiques. Dans leur organisation, il n'y a ni sympathisant ni adhérent. De ce fait, ils n'exigent pas de carte de membre. Tout jeune africain électeur est militant et donc peut être des leurs, s'il désire. Pour autant, ils ne s'interdisent pas de collecter des fonds pour financer leurs activités. « Ces différentes organisations maîtrisent parfaitement leur communication, que ce soit sur les réseaux sociaux ou dans l'espace public. À Dakar, les tee-shirts noirs barrés du slogan "Y'en a marre" ressurgissent régulièrement durant les manifestations, tandis qu'à Ouagadougou, le balai est devenu un symbole de la lutte victorieuse contre le régime de Blaise Compaoré. Avec leurs milliers d'abonnés, ces mouvements citoyens utilisent aussi les Réseaux sociaux (Facebook, Twitter Viber, Whatsapp, Imo, Instagram, etc.) pour mobiliser leurs troupes et toucher le plus de jeunes. Ces différents mouvements citoyens s'inscrivent également dans la mythologie révolutionnaire africaine.

Ils se posent volontiers en héritiers de figures respectées et admirées du continent, comme Patrice Lumumba, Kwamé Nkrumah, Amilcar Cabral et Thomas Sankara. Leurs meneurs se posent en défenseurs du panafricanisme, fustigeant sans ménagement l'impérialisme occidental. Voyageant aux quatre coins du continent, ils se considèrent comme des frères et estiment que l'union fera leur force »⁶⁹⁰. C'est à ce titre que l'historienne Séverine Awenengo Dalberto⁶⁹¹ parlera "d'entrepreneuriat politique et citoyen", du fait de leur soutien et du transfert de leurs compétences aux autres jeunes activistes du continent noir. Dans le long terme, leur objectif est de passer de « l'Union africaine de Etats à l'Union africaine des peuples ». Une union qui représentera véritablement les intérêts des Africains et qui ne sera pas éloignée des préoccupations des populations d'Afrique.

Paragraphe 2. La Société civile ouest-africaine

Depuis plus de deux décennies, les concepts de Gouvernance et de Société civile sont entrés dans l'offre et la demande des acteurs de la consolidation des acquis démocratiques et des entrepreneurs de l'action publique opérant dans l'espace ouest-africain. Il faut dire aussi que l'apparition de la Société civile a coïncidé avec les revendications démocratiques des années 1990 en Afrique francophone.

« Dans ce contexte critique de l'interventionnisme étatique centralisé, l'apparition d'une Société civile composée d'une multitude d'acteurs sociaux des plus variés devrait ainsi participer à la recomposition d'une meilleure gouvernance en Afrique, au même titre que l'adoption de politique relative à la décentralisation et/ou la déconcentration des pouvoirs publics »⁶⁹². En conséquence, il faut donc remonter aux caractéristiques de la Société civile en Afrique de l'Ouest (A) avant de se pencher sur les actions en faveur de la CEDEAO (B).

⁶⁹⁰ « Enquête : Les nouveaux opposants », *Jeune Afrique* n°2830 du 5 au 11 avril 2015.

⁶⁹¹ http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art_svd.pdf

Séverine Awenengo Dalberto, « De la rue aux urnes : La longue marche de la deuxième alternance au Sénégal ».

⁶⁹² Gautier Pirotte et Marc Poncelet « Société civile et gouvernance au Bénin », *op.cit.*, p.4.

A. Les particularités de la Société civile

A tout bien considérer, l'application d'une bonne gouvernance en Afrique subsaharienne fait apparaître un paradoxe puisqu'elle suppose la fin du monopole étatique et de la position dominante dans la régulation économique et sociale ; ce qui n'a jamais véritablement existé en Afrique, soutiennent Gautier Pirotte et Marc Poncelet. Du reste, on promeut la fin « du tout à l'État », la décentralisation et la délégation vers des opérateurs privés alors que les faiblesses de l'Etat ("*weak state*" ou "*soft state*") ont régulièrement été constatées⁶⁹³. Au départ, la notion de Société civile intervenait dans le cadre de cette bonne gouvernance au même titre que la décentralisation et la redécouverte d'un développement plus participatif et centré sur le local.

La conception initiale du projet de Société civile est, comme un peu partout dans le monde à pareille époque, articulée autour d'une logique de « vases communicants », remarquent les deux chercheurs. Khilnani résume bien l'investissement idéologique de la Société civile au tournant des années 1990 : « La Société civile incarne aux yeux de ceux qui l'invoquent la volonté de restituer à la société des pouvoirs économiques, sociaux ou d'expression que les Etats auraient usurpés ». Comme le signale Hewitt de Alcantara : « En insistant sur l'importance de la Société civile, on oppose indûment dans une dichotomie fausse, le peuple à l'Etat. On donne l'impression qu'une Société civile forte exige un gouvernement faible ou que celui-ci opprime automatiquement celle-là »⁶⁹⁴. Alors si la logique « à un peu moins d'État correspond un peu plus de Société civile » paraissait s'adapter aux contextes particuliers, elle s'est avérée inadaptée au contexte de la crise de l'État en Afrique subsaharienne. Le rêve d'un État minimal face à une Société civile très forte n'est pas directement transposable en Afrique subsaharienne à moins de renforcer cet État, en même temps que l'on soutient l'émergence et la puissance de la Société civile (Kothari, 1996).

Mieux, la Banque mondiale soulignait dès 1989 ceci : « Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas de moins d'État, mais d'un gouvernement plus efficace qui cherche moins à intervenir directement et davantage à permettre aux autres d'être productifs ».

⁶⁹³ *Op.cit.*, p.4.

⁶⁹⁴ Sunil Khilnani, « La Société civile, une résurgence », *Critique internationale*, n°10, janvier 2001.

Dès lors, la nécessaire démocratisation des régimes africains et l'apparition d'une Société civile cachait mal des objectifs nettement plus orientés vers la refonte de l'interventionnisme étatique dans la sphère marchande. L'apparition du concept de la Société civile au sein de l'arsenal conceptuel de la bonne gouvernance a sans doute davantage participé au redéploiement de l'État qu'à sa disqualification en qualité d'opérateur du développement.

Parmi les conditions présidant à l'extension du projet de constitution de Sociétés civiles en Afrique subsaharienne, l'on doit tenir compte de la prolifération des associations de type ONG qui bénéficient à la fois de la libéralisation de certains régimes autoritaires au Sud du Sahara comme de l'appui important de la part des agences internationales de développement pour s'implanter dans les arènes locales du développement⁶⁹⁵.

Nous considérons les ONG comme des associations qui se donnent explicitement et publiquement des objectifs et définissent leurs intérêts comme différents de la somme des intérêts et objectifs des membres (par opposition aux mouvements coopératifs, par exemple ou encore aux organisations *grassroots*). Elles ne sont pas principalement des syndicats ou des caisses mutuelles, elles revendiquent une parole publique, une place dans l'espace public. Elles développent des structures et des règles plus ou moins formalisées. Elles se définissent le plus souvent comme apolitiques, c'est-à-dire ne défendant *a priori* aucune cause partisane.

Pour conclure, les deux chercheurs précisent que dans le contexte particulier des réformes étatiques, la valorisation de la Société civile s'inscrivait initialement dans le prolongement de la veine civiliste d'un « contre-pouvoir » constitué par des acteurs politiques et économiques alternatifs au centralisme étatique. Mais ce stade initial est aujourd'hui révolu et le développement de la Société civile semble aller de paire avec le renforcement des capacités d'intervention de l'État. Cette « bonne gouvernance » ne se réduit pas seulement à une situation de « décharge » ou de « délégation » vers des opérateurs privés. Elle induit plus fondamentalement une réflexion sur les frontières entre privé et public, comme l'exprime bien Stocker (1998).

⁶⁹⁵ H. Magassa et S.Y Kassé, « Le renforcement de la Société civile pour la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne : Le cas du Mali », 1998.

Il ne s'agit donc pas d'estimer simplement le poids respectif d'un secteur par rapport à un autre mais plutôt de s'interroger sur la ligne de démarcation devenue de plus en plus floue non seulement en raison de dynamiques locales particulières, régulièrement mises en relief sur le continent africain, mais surtout par des nouvelles stratégies de renforcement simultané des opérateurs du développement qu'ils soient publics ou privés.

Pour être plus concret, en matière de gouvernance, dans l'espace CEDEAO, la tendance a consisté à créer une synergie des actions avec la Société civile. La première manifestation de cette ambition s'est traduite par l'instauration du Forum des Organisations de la Société Civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO).

Après trois ans de gestation, élu en assemblée générale en 2006 à Ouagadougou capitale du Burkina Faso, le FOSCAO a installé son comité exécutif. Sa mission est d'œuvrer à la responsabilisation de la Société civile en vue de la gestion de l'espace public dans une Afrique occidentale de plus en plus démocratique, prospère et respectueuse des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit.

Son objectif est également d'évaluer la mise en œuvre et l'intégration dans le droit national des différents traités, protocoles et décisions de la Communauté des Etats, sur les thèmes relatifs à la paix et à la sécurité humaine dans la sous-région. En outre, l'organisation travaille à mettre en place des mécanismes de contrôle aux niveaux national et régional relativement à la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest.

Né de la volonté d'associer davantage la Société civile dans les actions de mise en œuvre des différents protocoles, ce forum est une plateforme de coordination de la Société civile qui a pour mission la dynamisation des OSC pour l'intégration régionale et le développement à travers les quinze Etats membres de la Communauté. Le secrétariat régional coordonne les activités des plateformes nationales dans chacun des quinze États membres et fournit une interface officielle de la Société civile ouest-africaine avec la Commission de la CEDEAO dans la promotion du développement régional et de l'intégration en Afrique de l'Ouest. En effet, le FOSCAO vise à renforcer et institutionnaliser la relation entre la société civile Ouest-africaine et la Commission de la CEDEAO.

La Société civile ouest africaine adhère globalement à la nouvelle vision stratégique de la Communauté qui voudrait que l'on passe de « la Communauté des Etats à la Communauté des Peuples ». Cette mutation institutionnelle aussi juste et noble soit-elle, bute sur un certain

nombre de pesanteurs administratives et politiques des Etats. Ainsi, le Forum a demandé à la CEDEAO de concevoir, conjointement, avec les Etats et les OSC, une réforme de toutes les administrations pour qu'elles s'intègrent progressivement dans le nouveau dispositif institutionnel des peuples. Et dans cette période transitoire, le FOSCAO s'est engagé à accompagner la CEDEAO dans son programme de sensibilisation et de formation sur les dynamiques de l'intégration régionale.

B. Les actions en faveur de la CEDEAO

En général, les Organisations de la Société Civile ouest-africaine mènent leurs plaidoyers sur deux fronts. Elles mènent systématiquement des actions auprès de la Commission de la CEDEAO en même temps qu'elles initient des actions auprès de la Cour de Justice de la CEDEAO et de son Parlement.

Pour comprendre le champ dans lequel se meuvent les OSC, il faut avoir à l'esprit les huit grandes institutions qui composent la dite organisation :

- La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernements⁶⁹⁶ ;
- Le Conseil des ministres⁶⁹⁷ ;
- Le Parlement de la Communauté⁶⁹⁸ ;
- Le Conseil économique et social⁶⁹⁹ ;
- La Cour de Justice de la communauté⁷⁰⁰ ;

⁶⁹⁶ C'est l'instance suprême de la Communauté. Elle est composée exclusivement des chefs d'Etat et/ou de gouvernement des Etats membres. La conférence est chargée d'assurer la direction et le contrôle général de la Communauté et de prendre toutes mesures nécessaires en vue du développement progressif de celle-ci et de la réalisation de ses objectifs.

⁶⁹⁷ Le Conseil est formé par les ministres chargés des affaires de la CEDEAO et de tout autre ministre de chacun des Etats membres. Le Conseil est chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement de la Communauté.

⁶⁹⁸ Il est créé un Parlement de la Communauté. Le mode d'élection des membres de la Communauté, sa composition et ses attributions, ses pouvoirs et son organisation sont définis dans un protocole.

⁶⁹⁹ Il est créé un Conseil économique et social qui a un rôle purement consultatif, composé de représentants des différentes catégories d'activités économiques et sociales. La composition, les attributions et l'organisation du Conseil économique et social sont définies dans un protocole.

- La Commission⁷⁰¹ ;
- La Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO⁷⁰² ;
- L'Organisation Ouest-Africaine de la Santé⁷⁰³.

La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO - organe suprême de l'organisation - a adopté en 2007 « la Vision 2020⁷⁰⁴ » : Elle prône « le passage de la CEDEAO des Etats à celle des peuples ».

L'un des objectifs majeurs est de mener une réforme intelligente et cohérente qui donnerait naissance à des institutions fortes et crédibles, dotées de procédures souples et efficaces. En même temps qu'elles seront des institutions moins bureaucratiques et plus soucieuses de la bonne gestion budgétaire dans le contexte de raréfaction des ressources et d'amplification des besoins.

L'autre objectif, tout aussi important, est de faire des institutions de la CEDEAO, des modèles de gouvernance répondant aux normes et standards internationaux en terme de management. A cet effet, la CEDEAO entend s'inspirer des meilleures pratiques au sein des organisations internationales, tout en tenant compte des réalités sociales et historiques de l'espace communautaire.

⁷⁰⁰ Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour de justice est indépendante des Etats membres, des Institutions de la Communauté et des personnels physiques et morales.

⁷⁰¹ La Commission remplace le Secrétariat exécutif de la Communauté. Il est dirigé dorénavant par le Président de la Commission qui était appelé Secrétaire exécutif. Il est nommé par la Conférence pour une période de quatre ans renouvelable une seule fois. Il ne peut être relevé de ses fonctions que par la Conférence sur sa propre initiative ou sur recommandation du Conseil des ministres.

⁷⁰² La Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO (BIDC) est une institution financière internationale née de la transformation en juillet 2003 de l'ancien Fonds de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), créé en 1975 en même temps que le traité instituant la communauté. C'est le bras financier de la Communauté.

⁷⁰³ Créée en 1987, l'Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS) a pour objectif d'offrir un bon niveau de prestation des soins de santé sur la base de l'harmonisation des politiques des États Membres, de la mise en commun des ressources et de la coopération, en vue de trouver des solutions aux problèmes de santé de la sous-région.

⁷⁰⁴ « La vision 2020 » de la CEDEAO et de l'UEMOA entend créer une région sans frontière, paisible, prospère et bâtie sur la bonne gouvernance, là où les populations auront la possibilité d'exploiter les énormes potentialités et opportunités pour un développement durable.

Pour être exhaustif sur la ligne réformatrice de l'institution, l'on rappelle que lors du sommet d'Abuja en juin 2006, les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé une modification de l'organisation : Le Secrétariat exécutif a été remplacé par une Commission composée de neuf Commissaires issus à tour de rôle des pays membres. Cette mutation devrait permettre aux institutions de la CEDEAO de mieux répondre aux exigences d'un contexte régional et international devenu exigeant.

Après la Conférence des Présidents de la République, vient le Conseil des ministres issus de l'Organisation communautaire. Pilier de l'Organisation en terme de suivi et de recommandation, il s'est lancé dans une course contre la montre pour assurer « le passage de la CEDEAO des Etats à la CEDEAO des peuples » à l'horizon 2020. Conscients que le temps leur est compté, les ministres des Affaires étrangères ont demandé l'accélération de la cadence de la réforme institutionnelle pour le respect de la vision des chefs d'Etat et de gouvernement⁷⁰⁵. « Il est vrai que le temps semble être contre nous. Nous ne sommes plus qu'à cinq années de l'échéance. Toutefois, je demeure convaincu qu'en accélérant la réforme institutionnelle, la CEDEAO se doterait en partie des moyens de donner corps à cette vision et d'ériger véritablement un espace communautaire ouest-africain stable et prospère dans lequel les populations vivraient dans la dignité et la paix, dans un Etat de droit et de bonne gouvernance », a affirmé le ministre sénégalais des Affaires étrangères, Monsieur Mankeur Ndiaye lors de la cérémonie d'ouverture.

A la lumière de ces orientations stratégiques, il devient plus aisé d'inscrire les actions des OSC dans l'espace ouest-africain.

L'action des OSC auprès de la Commission de la CEDEAO

D'abord, il faut reconnaître que pendant de nombreuses années, la Société civile africaine est intervenue au sein du Conseil de Sécurité et de Médiation de la CEDEAO. Dans des domaines aussi vitaux que l'éducation, la réduction de la pauvreté, la dimension genre, la jeunesse, l'emploi, la prévention des conflits, la gouvernance politique et économique ou le commerce. Dans tous ces secteurs névralgiques, elle a entamé des grands plaidoyers.

⁷⁰⁵ Le Conseil des ministres de la CEDEAO s'est réuni en session extraordinaire les 10 et 11 août 2015 à Dakar autour des questions essentielles telles que la réforme institutionnelle et la nomination des fonctionnaires statutaires.

Le fondement juridique de son implication sera consacré par l'article 82 du Traité révisé qui organise les relations entre la Communauté et les Organisations et Associations Socio-économiques régionales : « Dans le cadre de la mobilisation des différents acteurs de la vie économique et sociale en vue de l'intégration régionale, la Communauté coopère avec les Organisations et Associations socio-économiques notamment celles des producteurs, des transporteurs, des travailleurs, des employeurs, des jeunes, des femmes, des artisans et d'autres organisations et associations professionnelles dans le but d'assurer leur participation au processus d'intégration régionale. A cette fin, la Communauté établit un mécanisme de consultation avec ces Organisations et Associations socio-économiques ».

Aujourd'hui, au sein même de la CEDEAO, des acteurs de premier plan prônent l'idée selon laquelle « des institutions fortes et une Société Civile active sont les moteurs d'une démocratie »⁷⁰⁶.

L'action des OSC auprès de la Cour de Justice de la CEDEAO et de son Parlement

Dans un premier temps, le Protocole additionnel portant amendement du Protocole CAP/1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté de 2005 a étendu les compétences de la Cour de Justice à tous les cas de violation des Droits de l'homme commis sur le territoire des quinze Etats membres. En effet, depuis 2005 les citoyens de la Communauté ont un droit de saisine directe. Ils peuvent porter plainte pour violation de leurs droits humains survenue dans n'importe quel Etat membre.

«La Cour affirme qu'elle n'a pas pour rôle d'examiner les législations des États membres de la Communauté in abstracto, mais plutôt d'assurer la protection des droits des individus lorsque ceux-ci sont victimes de violations de ces droits qui leur sont reconnus et ce, par l'examen des cas concrets présentés devant elle»⁷⁰⁷.

C'est grâce à la Société civile - dont le rôle n'est plus à démontrer - que les populations ont un accès facile à la Cour de Justice de la CEDEAO puisqu'il n'existe pas de mécanisme d'assistance judiciaire, la Société civile se mobilise à l'effet d'encadrer les citoyens qui veulent attraire devant la Cour.

⁷⁰⁶ Emmanuel Okorodudu, chef de l'Unité Démocratie et Bonne Gouvernance, Département des Affaires Politiques, Paix et Sécurité Régionale – CEDEAO.

⁷⁰⁷ Affaire Hadijatou Mani Koraou contre Etat du Niger, *op.cit.*

Ce rôle est d'autant plus accru qu'avec la réforme de la Cour de Justice, la compétence de la Cour est désormais étendue aux violations des Droits de l'Homme. Dans la même veine, le Protocole de 2005⁷⁰⁸ exige des Etats-membres, la désignation d'une autorité en charge de l'application et l'exécution des instruments de la CEDEAO.

Quant au Parlement de la CEDEAO c'est la question de sa réforme qui se pose avec acuité.

L'Afrique de l'Ouest devrait évoluer vers un Parlement communautaire élu, car le Parlement actuel n'a pas de véritable mandat électoral et les fonctions qui lui sont dévolues n'ont pas un caractère « législatif ». Le Parlement a, tout au plus, un rôle de conseil. Pour des raisons liées à la Gouvernance démocratique, une réforme du Parlement serait nécessaire pour notamment offrir aux OSC un cadre plus propice au plaidoyer et à la participation aux prises de décisions en matière de gouvernance.

Quant aux Collectivités locales, elles se sont faites entendre en administrant la preuve du bien-fondé de leur plaidoyer. En effet, les dépositaires de la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest réunis dans le cadre de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-A) à Dakar a exprimé la volonté d'avoir une place et une voix dans les organes et instances de décision de la CEDEAO⁷⁰⁹. Les élus locaux d'Afrique de l'Ouest estiment que les dirigeants de la sous-région doivent occuper la place qui est la leur en terme de participation, d'implication et d'expertise dans les prises de décisions.

Section 2. L'évaluation de la société civile

Dès 2001, les chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé des initiatives qui ont abouti à la création du Nouveau Partenariat pour l'Afrique (NEPAD)⁷¹⁰, le fruit d'un consensus sur les stratégies et les politiques à mener pour résoudre les nouveaux défis économiques liés à la compétitivité, à la croissance et à l'intégration politique afin de lutter contre la pauvreté tout en promouvant le développement humain et la bonne gouvernance.

⁷⁰⁸ Protocole Additionnel A/SP1/01/05 du 19 Janvier 2005.

⁷⁰⁹ Rencontre de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-A) tenue à Dakar capitale du Sénégal du 3 au 5 août 2015 sur la place des autorités locales dans les instances de la CEDEAO.

⁷¹⁰ Akim Ben Hammouda et Moustapha Kassé, *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, Paris, Maisonneuve, 2003.

Pour atteindre de tels objectifs, il était impératif de susciter une mobilisation des ressources matérielles et humaines, de différents types de partenariat et coopération non seulement entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé, mais également les bailleurs avec l'appui des partenaires au développement.

C'est pourquoi le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) a été initié dans le but de créer les conditions maximales d'une bonne gouvernance devant permettre l'atteinte des grands objectifs du NEPAD. Dans son esprit et dans sa démarche, le MAEP est inédit et unique dans la vie des organisations internationales. C'est un exercice d'auto-évaluation participative conçue pour établir un consensus autour d'un programme d'action capable de créer un environnement propice à une bonne gouvernance.⁷¹¹

Le mandat du MAEP est de s'assurer que les politiques et les pratiques des Etats participants sont conformes aux valeurs, codes et aux normes de la Déclaration du NEPAD sur la bonne gouvernance. C'est un instrument mutuellement accepté par les chefs d'Etat et de gouvernement⁷¹².

Il conviendrait alors d'en venir à l'approfondissement du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs à travers ses organes, son fonctionnement et ses principes (Paragraphe 1) avant de comprendre les techniques d'évaluation des organisations de la Société Civile (Paragraphe 2).

⁷¹¹ Marie-Angélique Savané, « *Implementing the African Peer Review Mechanism (APRW) An Initial Assessment* », Invent June 2007, Chair APR Panel of Eminent Persons, Sénégal, p.1-5.

⁷¹² Marie Angélique Savané, « Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et la promotion de la gouvernance en Afrique, » in *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, op.cit., p.609-611.

Paragraphe 1. Le Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs

A la base, le Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs (MAEP) est un outil d’intelligence et de mesure de la bonne gouvernance. Son adoption et son fonctionnement en font un instrument adapté à la promotion de la gouvernance. D’abord le MAEP est typiquement africain. Ensuite, il est conçu et exécuté par des dirigeants africains dont l’engagement en faveur du panafricanisme n’est plus à démontrer. Et enfin ces personnalités de haut rang ne rendent compte qu’à la Conférence des chefs d’Etat et de gouvernement de l’Union africaine.

Dans cette dynamique de Renaissance africaine à côté du NEPAD, le MAEP a laissé espérer que l’Afrique était définitivement tournée vers la gouvernance moderne. Et l’intérêt dont le MAEP était l’objet de la part de nombreux Etats africains, a fait dire qu’un nouveau frisson parcourait le continent ; le nombre élevé des pays ayant adhéré était emblématique du rôle que le Mécanisme jouerait pour booster la croissance et promouvoir le développement durable⁷¹³.

Alors pour mieux comprendre le fonctionnement de cet instrument, nous proposons de présenter les organes du MAEP (A) d’un côté et de l’autre, la pertinence des indicateurs du MAEP (B).

A. Les organes du MAEP

Le forum, le panel d’éminentes personnalités et le secrétariat sont les trois principaux organes qui assurent la gestion du Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs.

Le Forum. C’est au Comité des chefs d’Etat et de gouvernement – c’est-à-dire le forum des pays membres de l’Union africaine qui ont volontairement adhéré – que la responsabilité de la supervision générale de l’organisation et des processus du MAEP a été confiée. Le forum est chargé de nommer le panel des éminentes personnalités du MAEP ; d’examiner les rapports d’évaluation par pays ; de faire des recommandations appropriées aux pays évalués ; de conduire un exercice constructif de dialogue et de persuasion par les Pairs ; sans oublier de s’assurer que le processus MAEP est entièrement financé ; et enfin de convaincre les partenaires au développement, de fournir l’assistance technique et financière nécessaire à la mise en œuvre du programme de travail des pays évalués.

⁷¹³ Jean-Baptiste Natama, « Le rôle du Mécanisme Africain d’Evaluation par les Pairs dans la promotion de la bonne gouvernance en Afrique », *Bruxelles*, mars 2004.

Le Panel. Un Panel des éminentes personnalités nommées par les chefs d'Etat et de gouvernement est chargé de superviser la conduite des processus MAEP tout en garantissant l'intégrité du MAEP. Plus spécifiquement, le Panel dirige le Secrétariat, les missions de terrain et rédige le rapport d'évaluation.

Le Secrétariat. Il fournit les services de coordination et d'appui technique et administratif à la mise en œuvre du Mécanisme d'Evaluation.

Ainsi donc trois catégories d'institutions partenaires ont été admises à l'effet d'appuyer le processus du MAEP : Les partenaires stratégiques, les institutions-ressources, régionales et internationales. Sous ce rapport, les institutions suivantes ont été désignées partenaires stratégiques du MAEP : Ce sont les organes de l'Union africaine (UA), la Banque Africaine de Développement (BAD) la Commission des Nations-Unies pour l'Afrique (CEA) et le Bureau Afrique du PNUD.

Le Mécanisme est financé principalement par les pays africains avec la participation de quelques partenaires au développement. Dès le départ, la 35^{ème} session de la Conférence des ministres du Plan et du Développement tenue en 2003, à Maputo capitale de la Mozambique, a acté le fait que le Mécanisme sera mis en œuvre à partir des ressources et des fonds principalement africains.

Largement proclamé comme « le joyau de la couronne » du NEPAD, le MAEP est une ambition bien africaine qui permet un échange d'informations et de bonnes pratiques entre les « Pairs », fondé sur une confiance mutuelle des Etats entre eux et leur foi commune dans le processus adopté en 2003. C'est donc un engagement sur des normes qui tiennent lieu d'outils et de codes consacrés par la *Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique économique et d'entreprise*.

L'appropriation et le leadership national des parties prenantes demeurent essentiels pour l'efficacité d'un tel processus. Il s'agit d'un leadership tel que pratiqué dans les autres processus nationaux à savoir : Le processus de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) les plans nationaux d'actions en faveur des Droits de l'homme, les stratégies pour l'atteinte des OMD, les réformes institutionnelles en cours, les autres stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que d'autres stratégies pertinentes de gouvernance socio-économique.

Quant aux principes de mise en œuvre du MAEP, ils sont les suivants :

- L'appropriation et le pilotage par les pays participant constituent les facteurs essentiels de l'efficacité du processus MAEP. C'est ce qui fonde le volontariat dans l'adhésion : Les Etats membres de l'Union africaine adhèrent librement au mécanisme qui ne peut donc être perçu comme un instrument de contrôle qui violerait la souveraineté de l'Etat. Bien que le concept de droit d'ingérence soit établi en matière de relations internationales, la liberté de l'adhésion au mécanisme offre un gage de collaboration totale des autorités tout au long de l'exercice et une appropriation des conclusions.
- L'aspect non exclusif : Tous les Etats membres de l'Union africaine sans exception, peuvent participer au processus. C'est un principe qui postule l'égalité de traitement des Etats. Au départ, il n'y a pas de différence entre les Etats en post-crise et ce qui ont une longue expérience en terme de stabilité et de processus démocratique. Pour participer, le pays n'a qu'une seule obligation à savoir la notification du souhait d'adhérer. Sur cette base, l'Etat s'engage à collaborer ouvertement et totalement avec l'équipe à qui il apportera toutes les facilités pour la conduite de l'exercice.
- Le processus MAEP est ouvert et participatif. Des efforts doivent être déployés en direction des acteurs en vue d'impulser la mobilisation autour du processus et partant de son appropriation. Les groupes d'acteurs clés tels le gouvernement, le parlement, le pouvoir judiciaire, le secteur privé, la jeunesse, les organisations féminines, les OSC, les médias, les partis politiques, les syndicats, les associations paysannes etc., doivent être engagés et mobilisés pour le processus du MAEP. Des efforts ciblés doivent être faits en vue d'associer les acteurs à la base, les marginalisés, ainsi que les pauvres des zones urbaines et rurales.
- Le MAEP est également guidé par les principes de transparence, l'obligation de rendre compte, libre de toute manipulation. La qualité de l'évaluation : C'est à partir des critères et normes préalablement définis et d'une évaluation de qualité menée avec rigueur et compétence que l'exercice peut être crédible au plan national et international puisque les critères sont les mêmes pour tous les pays.
- Il convient de souligner que le MAEP n'a pas pour objectif d'exclure ou de punir des pays. Le mécanisme n'étant assorti d'aucune conditionnalité car l'objectif fondamental est d'aider les pays à améliorer les pratiques de bonne gouvernance.

B. La pertinence des indicateurs du MAEP

Lors du sommet inaugural de l'Union africaine tenu à Durban en Afrique du Sud, en juillet 2002, le comité de mise en œuvre du NEPAD a adopté la *Déclaration sur la démocratie et la gouvernance politique et d'entreprise*. Dans un effort de promotion sur la qualité de la gouvernance en Afrique, le Comité de mise en œuvre du VI^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement sur le NEPAD tenu à Abuja, l'année suivante, a endossé la *Déclaration de Durban* et adopté le Mémorandum d'entente (MdE) sur le MAEP.

C'est par la suite que les principaux documents relatifs au processus et objectifs du MAEP tels que le document de base du MAEP, celui sur l'organisation et les procédures ainsi que le document exposant les objectifs, normes, critères et indicateurs du MAEP ont été également adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Dans la pratique, tous les Etats membres de l'Union peuvent adhérer volontairement au MAEP qui est juste un mécanisme d'auto-évaluation conçu par les Africains et pour les Africains. Son objectif principal est de s'assurer que les politiques et pratiques des pays participant sont conformes aux valeurs, codes et normes de gouvernance comme annoncés dans la *Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise*.

De ce fait, le but ultime est d'encourager les pays participants à procéder à l'adoption des politiques, normes et pratiques devant conduire à la stabilité politique ; une croissance économique élevée ; au développement durable ; et à une intégration économique continentale accélérée, à travers l'échange d'expérience et le renforcement des meilleures pratiques réussies.

Ainsi donc le MAEP promeut l'identification des défaillances et l'évaluation des besoins de renforcement des capacités. Après le processus, il y a lieu de voir la pertinence des indicateurs du MAEP pour l'examen de la gouvernance en Afrique.

Les domaines de la gouvernance politique, économique et d'entreprise retenus dans la déclaration de Durban en 2002 permettent de couvrir un large spectre des problèmes identifiés sur le continent.

Les indicateurs, les normes et les critères définis dans le MAEP sont conçus de telle sorte que chaque aspect de la gouvernance éclaire les conditionnalités de la réussite des politiques de développement.

Démocratie et bonne gouvernance. La gouvernance politique mesure la légitimité des élus qui concourent à la crédibilisation des institutions et à l'adhésion des populations aux politiques et donc à l'acceptation des mesures. La gouvernance politique assure le respect des principes selon lesquels toutes les positions de pouvoir s'acquièrent dans un esprit républicain à travers une compétition libre et ouverte aux citoyens. C'est cette pratique qui permet une alternance politique en « douceur ».

L'on peut, en ayant à l'esprit que la régularité des processus électoraux est une question cruciale de gouvernance en Afrique, citer à titre d'exemples, l'évaluation de la démocratie à travers un certain nombre d'indicateurs fondés sur l'efficacité des structures de gestion du processus électoral, l'existence d'un Etat de droit, la protection des droits humains et l'effectivité de la lutte contre la corruption et la concussion. Le refus d'accepter l'alternance et pour ainsi dire à l'origine de plusieurs crises majeures. Toutefois, s'y ajoute d'autres critères à savoir le niveau de participation et de ratification des instruments internationaux qui montrent la capacité de l'Etat à conformer ses engagements internationaux à sa législation nationale.

Gouvernance et gestion économique. Les critères de la gouvernance économique conduisent à visiter les normes de gestion de l'économie, la qualité des instruments politiques et les programmes de réformes économiques, le potentiel de croissance et la qualité des indicateurs-clé de suivi et d'évaluation. L'indépendance de la Banque centrale est un critère de choix pour apprécier la qualité des institutions de développement. Il en est ainsi de la fiabilité et de la transparence du processus budgétaire.

Les règles de la concurrence doivent aussi être respectées pour garantir une compétition et une saine émulation entre acteurs économiques. C'est dans ce cadre que s'inscrit la lutte contre le blanchiment des capitaux qui constitue l'un des paramètres étudiés par le MAEP. Plusieurs initiatives sont en cours : Le Groupe d'Action Anti-Blanchiment de l'Afrique Australe et Orientale⁷¹⁴ (GABAOA) et le Groupe Inter-Gouvernemental d'Action contre le

⁷¹⁴ Le Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe (GABAOA) a été fondé en 1999 dans le but de lutter contre le blanchiment d'argent à travers la mise en application des quarante recommandations du GAFI. A cet effet, il doit coordonner la lutte contre le blanchiment d'argent avec d'autres organisations internationales, étudier les typologies régionales, développer les capacités institutionnelles et humaines pour mener à bien son rôle et coordonner l'assistance technique lorsqu'elle est nécessaire.

Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)⁷¹⁵. Autant d'initiatives que le NEPAD et les pays africains peuvent s'approprier pour en faire des instruments de lutte contre le blanchiment et les transactions financières illégales.

Gouvernance des entreprises. Les critères de la gouvernance d'entreprises visent à rendre compte des meilleures pratiques de gestion liées à la transparence, à l'information financière et à la responsabilité des entreprises. La gouvernance d'entreprise est aussi liée au cadre juridique et judiciaire, de l'intervention de l'entreprise à la protection de ses droits matériels et immatériels, de ses sources de financement, de ses modalités de règlement de litiges professionnels et de ses relations avec l'Etat. L'entreprise dispose ainsi vis-à-vis de l'Etat et des autres opérateurs économiques de droits et des obligations que l'on peut analyser sous l'angle de la réclamation du secteur privé, du cadre juridique relatif au commerce du droit de propriété et des droits des créances. Les textes juridiques relatifs au droit commercial sur les sociétés et groupements d'intérêt économique (GIE) s'inspirent largement des actes uniformes de l'OHADA⁷¹⁶ dont il s'agit d'évaluer l'application.

La gouvernance d'entreprise s'assure qu'au sein de chaque unité de production, les employeurs et employés établissent et respectent les normes de gestion des ressources humaines et financières conformes à l'intérêt de l'entreprise et de son environnement.

Développement socio-économique. Le développement socio-économique rend compte des conditions de vie des populations. Les critères socio-économiques considérés comme des indicateurs de performance du développement socio-économique et humain s'articule autour de la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation, les progrès réalisés en direction des OMD, la

⁷¹⁵Tout comme le GABAOA, le GIABA, Groupe Inter-Gouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest est lui aussi chargé de la prévention et du contrôle du blanchiment de capitaux et du financement du Terrorisme en Afrique de l'Ouest.

⁷¹⁶<http://ohada.org/historique-de-lohada.html>

L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été créée par le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique. Un traité ouvert à l'adhésion de tout Etat membre de l'Union africaine ainsi qu'à l'adhésion de tout autre Etat non membre. Le domaine géographique dépasse donc les frontières de la zone franc. Les trois premiers Actes Uniformes ont été adoptés le 17 avril 1997. Il s'agit de l'Acte uniforme relatif au Droit commercial général ; de l'Acte uniforme relatif au Droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique et de l'Acte uniforme portant organisation des Sûretés.

Ces actes sont entrés en vigueur dans les États-parties le 1er janvier 1998. Aujourd'hui en 2016, ils semblent totalement dépassés par l'évolution et les mutations du monde des Affaires.

prise en compte de la question genre, la part du budget accordée au développement social et à l'IDH. A partir de ces différents critères contenus dans les quatre domaines de la gouvernance, l'examen des Etats concernés permet de couvrir un diagnostic complet de la situation socio-économique en Afrique.

Paragraphe 2. L'évaluation des organisations de la Société civile

Les secteurs de prédilection qui permettent d'évaluer la performance des Organisations de Société Civile sont généralement l'agriculture et les industries extractives. Pour bien saisir ces questions de gouvernance liées aux industries extractives, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, il suffit de rappeler, au demeurant, que chaque jour, un milliard de personnes souffrent de faim dans le monde tandis qu'en Afrique de l'Ouest, le taux d'insécurité alimentaire est le plus élevé au monde⁷¹⁷.

Quant aux industries extractives, elles génèrent des quantités de richesses importantes qui sont de puissants leviers dans la lutte contre la pauvreté. Cependant en l'absence de mécanismes assurant leur bonne gouvernance, les gains financiers sont souvent détournés au détriment du plus grand nombre. Par conséquent, les Etats africains doivent s'assurer que les pays industrialisés appliquent strictement les normes de transparence.

D'où l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) qui s'avère un instrument efficace parce qu'incitatif à la bonne pratique de gestion des ressources.

C'est le lieu de se focaliser sur l'agriculture et les industries extractives dans un premier temps (A) avant de passer au droit à l'information et à la dimension genre (B). Il va s'en dire que si les populations ne sont pas informées, elles continueront à être spoliées (B).

A. Le focus sur l'agriculture et les industries extractives

Deux faits étonnants se présentant sous la forme de paradoxes, interpellent notre curiosité scientifique : Il s'agit du « paradoxe de la rareté » relativement à l'agriculture et du « paradoxe de l'abondance » liés aux industries extractives.

⁷¹⁷Le rapport 2014 sur l'Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde présente ses dernières estimations mondiales et décrit les efforts entrepris en vue de la réalisation des OMD. Le bilan de la situation en matière de lutte contre la faim et la malnutrition montre que la faim a reculé à l'échelle mondiale et dans de nombreux pays. Seulement en Afrique de l'Ouest, des efforts considérables doivent être déployés.

Le paradoxe agricole

Le premier fait paradoxal est le suivant : Environ 80% des personnes souffrant de faim sont de petits agriculteurs. S'y ajoute que l'Afrique de l'Ouest importe actuellement treize millions de tonnes de céréales chaque année pour nourrir sa population. Alors si rien n'est fait d'ici 2030, ces importations seront multipliées par dix.⁷¹⁸ Pourtant ce n'est pas faute de plans stratégiques de développement agricole.

A titre d'illustrations :

L'ECOWAP⁷¹⁹, politique agricole de la CEDEAO par excellence, est présentée comme la référence par tous les acteurs de l'agriculture. Mais avant, un Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)⁷²⁰ était en place. Au niveau douanier, un Tarif extérieur commun (TEC)⁷²¹ est déjà en vigueur.

Du point de vue des Etats, l'on s'en tient à la *Déclaration de Maputo* de juillet 2003 qui prévoit que 10% du budget de l'Etat doit être alloué au secteur agricole. De légitimes critiques sont émises à l'encontre de la mise en œuvre des politiques agricoles. La crise alimentaire de 2012 au Sahel rappelle l'immensité des défis en matière de sécurité alimentaire dans l'espace CEDEAO. La première est émise à l'encontre de l'ECOWAP et contre l'attitude des bailleurs de fonds. Le problème essentiel réside dans la mise en œuvre. Les acteurs de l'aide internationale ne sont pas disposés à modifier leurs vieilles pratiques et à laisser, enfin, les institutions africaines jouer les premiers rôles au cœur du dispositif.

⁷¹⁸Rapport annuel OXFAM en Afrique de l'Ouest 2012-2013.

⁷¹⁹ L'ECOWAP est la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest. Sa vision est fondée sur une agriculture qui permette de contribuer de façon durable à la satisfaction des besoins alimentaires des populations, à la réduction de la pauvreté et au développement économique des quinze Etats membres de la CEDEAO. Son ambition est également de faire de l'agriculture le levier de l'intégration régionale.

⁷²⁰ Créé après la grande sécheresse de 1973, le CILSS est une coalition de treize Etats membres qui luttent contre la sécheresse au Sahel. En 1995, il a réorienté ses activités autour de la sécurité alimentaire et de la gestion des ressources naturelles, entre autres.

⁷²¹ Le Tarif Extérieur Commun (TEC) était en vigueur dans huit Etats membres de l'UEMOA depuis le 1er janvier 2000. Dès le 1^{er} janvier 2015, il est étendu à l'espace CEDEAO regroupant quinze Etats dont sept pays n'y ont pas la même monnaie commune qu'est le franc CFA.

Le TEC consiste à appliquer les mêmes droits et taxes aux marchandises entrant dans l'espace CEDEAO sans tenir compte des zones d'entrée ou de sortie.

En ce qui concerne le point crucial de la mutualisation des ressources par exemple, malgré l'accord consensuel sur un *Fonds régional unique*, très peu de bailleurs acceptent encore d'utiliser ce canal qui pourtant permettrait la cohérence et l'équilibre de la mise en œuvre de l'ECOWAP. Nous sommes en présence de pratiques très éloignées de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide. Cela n'est pas propice à la mise en place d'institutions qui dans la durée seront en mesure de gérer efficacement le secteur agricole en Afrique de l'Ouest.

La seconde critique vise les Etats. Ils se « cramponnent » à la *Déclaration de Maputo* (juillet 2003) qui prévoit que 10% du budget de l'Etat doit être alloué au secteur agricole. Alors que dans le même temps, l'on considère que l'agriculture en Afrique de l'Ouest représente près de 30% du PIB et 60% de la population, en termes d'emploi.

Sous ce rapport, les 10% du budget de l'Etat réservés à l'agriculture sont dérisoires et pourtant, ils sont loin d'être respectés par tous les Etats. Les stratégies des ministres de l'Agriculture reposent plus sur des tentatives pour capter l'aide internationale que pour élargir le périmètre budgétaire de leur département. Ce qui conduit à des projets multiples et incohérents parce que tributaires de l'intervenant financier. Par conséquent, l'on aboutit à des mosaïques impropres à devenir des systèmes harmonieux en termes d'approches, de visions et de stratégies.

Le second paradoxe est celui de l'abondance dans le secteur africain des industries extractives.

Le paradoxe de l'abondance : Les industries extractives

Près de 3,5 milliards d'êtres humains vivent dans des pays riches en hydrocarbures ou en ressources minières. Toutefois, la plupart de ces pays sont victimes de la mauvaise gouvernance, source de pauvreté, de corruption et de conflits. Trop souvent, les ressources pétrolières, gazières et minières sont une source de conflits plutôt qu'une opportunité de développement. Cette situation doit changer, d'autant plus que certains des pays classés parmi les plus pauvres du monde possèdent des ressources abondantes. Il faut noter que les ressources minières non renouvelables jouent un rôle majeur dans plus de 80 pays, soit à l'échelle mondiale, la moitié de la population et pratiquement 70 % des personnes en situation

d'extrême pauvreté. L'Afrique concentre environ 30 % des réserves minérales mondiales, 10 % du pétrole et 8 % du gaz naturel⁷²².

Au moment de son lancement, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) visait un objectif double : Rendre publics et rapprocher les versements effectués par les industries d'une part et d'autre part, renforcer le dialogue entre une multitude d'acteurs. C'est pourquoi chaque pays doit publier le rapport de rapprochement sur les revenus relatifs aux exercices les plus récents élaborés par un auditeur indépendant. Les pays adhérents doivent nécessairement se soumettre à ce processus de validation puis à celle de la conformité.

Il s'agit, en vérité, d'évaluer les progrès et d'identifier pour correction les « goulots d'étranglement ». C'est après que vient l'étape de la conformité à l'ITIE. « Dans les pays clients de la Banque mondiale, la mise en œuvre de l'ITIE s'inscrit dans le droit fil du programme de la gouvernance et la lutte contre la corruption qui consiste notamment à appuyer les institutions qui administrent le secteur des industries extractives ainsi que les groupes de la Société civile qui surveillent les activités »⁷²³. Résultat : « Dix-neuf pays sont conformes aux principes de l'ITIE ; quatorze d'entre eux bénéficient des ressources IDA⁷²⁴ ; quatre des ressources de la BIRD et un seul est membre de l'OCDE ; dix-huit sont bien avancés dans le processus de validation et une trentaine de pays sont à différentes étapes du processus de consultation en vue de leur adhésion à l'Initiative⁷²⁵.

⁷²² <http://www.banquemonddiale.org/fr/topic/extractiveindustries/overview#3> dernière consultation 25 septembre 2015.

⁷²³ *Op.cit.*

⁷²⁴ http://www.banquemonddiale.org/ida/ida_abc.html

L'Association internationale de développement (IDA) est le Fonds de la Banque mondiale pour les plus pauvres. L'IDA, l'un des principaux bailleurs d'aide au développement, finance des projets d'appui à la santé, à l'éducation, aux infrastructures, à l'agriculture, à l'économie et au renforcement institutionnel dans les pays les plus pauvres de la planète - dont la moitié se trouve en Afrique. Ces pays représentent une population de 2,5 milliards d'habitants, desquels 1,5 milliard subsiste avec moins de deux dollars par jour.

Les financements de l'IDA ne sont liés à aucun secteur spécifique. Chaque État bénéficiaire fixe ses propres priorités. Selon les circonstances - en cas de choc économique ou de catastrophe naturelle - les ressources de l'IDA peuvent être redéployées en fonction des besoins.

Les concours de l'IDA représentent 20 % de l'ensemble des apports d'aide au développement.

⁷²⁵ *Op.cit.*

Depuis 2011, le programme d'appui direct à la Société civile financé par le fonds fiduciaire de l'ITIE soutient les activités dans cinq pays adhérant à l'Initiative et dans dix pays conformes dont le Niger, la Tanzanie, le Mozambique et la Zambie⁷²⁶.

Au départ, il faut noter que l'industrie extractive, l'un des secteurs qui génèrent le plus de revenus dans certains pays, est extrêmement puissante et bénéficie d'une relation très inégalitaire avec les Etats. Les contrats de type « léonins » favorisent les entreprises au détriment des Etats et des populations locales. Le manque de transparence dans les opérations du secteur ainsi que la faiblesse des acteurs de la Société civile permettent la perpétuation d'une telle situation.⁷²⁷ Toutefois, depuis une décennie, la donne commence à changer. Des mesures notamment juridiques sont prises, sous la pression de la Société civile internationale et nationale. Le Libéria est un exemple de progrès considérable dans sa participation à l'ITIE⁷²⁸. Il est également loisible de mentionner des initiatives en faveur de la transparence des revenus extractifs telles que : le Pacte global de l'ONU (2000), le Processus de Kimberly⁷²⁹ sur le diamant (2001), l'Initiative de transparence dans les industries extractives (2002), la mise en place de la Coalition « Publiez ce que vous payez » (2003)⁷³⁰.

⁷²⁶ *Op.cit.*

⁷²⁷ Souleymane Zeba, « Multiplier les opportunités d'intervention dans la gouvernance de l'industrie extractive - Nouvel élan dans la Gouvernance des Ressources Minérales en Afrique de l'Ouest », *OXFAM*, mars 2012.

⁷²⁸ *Op.cit.* Au Libéria le processus a été appliqué de la façon la plus complète. Monrovia a lancé son processus ITIE en 2006-2007 et publié son premier rapport de rapprochement en 2009, pour la période juin 2007-juin 2008. Ses rapports couvrent désormais trois secteurs (mines, foresterie et agriculture) et contiennent en outre un audit sur « ce qui devrait être payé » à l'Etat par les sociétés extractives, conformément à la législation libérienne sur l'ITIE. En outre, le renforcement du climat de transparence se reflète dans l'amélioration continue du classement du Libéria dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International : Le pays est passé de la 137^{ème} place sur 158 pays en 2005 à la 97^{ème} place sur 180 pays en 2009 avant de se hisser à la 75^{ème} place sur 176 pays en 2012 en occupant le même rang que la Bulgarie.

⁷²⁹ <http://www.kimberleyprocess.com/fr/historique-et-fondements-0>

C'est en mai 2000 à Kimberley, en Afrique du Sud, que les pays producteurs de diamants se sont réunis pour débattre sur les mesures à prendre pour mettre un terme au commerce de diamants de sang issus de l'économie de guerre et qui participent au financement des activités des mouvements rebelles et de leurs alliés et pouvant participer par la même occasion à la déstabilisation des gouvernements légitimes. En décembre de la même année, l'Assemblée générale des Nations-Unies adopte une résolution historique en faveur d'un cadre de certification internationale pour les diamants bruts ce qui aboutira deux ans plus tard, à la création du Système de certification du processus de Kimberley (SCPK) entre les gouvernements, les représentants de l'industrie mondiale du diamant et des OSC. Le SCPK est entré en vigueur en 2003.

D'autres mesures visent à améliorer les standards environnementaux et sociaux à travers l'accès au financement multilatéral. Il s'agit de :

- Principes de l'Equateur en 2003⁷³¹ portés par la Banque mondiale ;
- Tentatives de l'autorégulation dans le cadre des interprofessions minières ;
- Conseil Mondial des Minerais et des Métaux ;
- Politiques de responsabilité sociale des grandes entreprises ;
- Révision des Codes miniers et pétroliers nationaux pour intégrer davantage les dimensions environnementales et sociales.

Des initiatives au niveau africain, ont parfois abouti à certaines mesures telles que l'adoption d'une Directive minière de la CEDEAO⁷³² (2009), la discussion en cours sur un Code minier

Le processus de Kimberley a également contribué à stabiliser des pays fragiles et a appuyé leurs politiques de développement. En même temps qu'il a commencé à « compliquer » la vie des criminels de guerre, le processus a contribué à ramener d'importantes quantités de diamants sur le marché légal ce qui a engendré des recettes au niveau des Etats comme la Sierra Leone. A titre d'illustration, à la fin des années 1990 son volume d'exportation était quasiment nul. En 2006, elle a exporté légalement des diamants d'une valeur d'environ 125 millions de dollars.

⁷³⁰ Tout est parti d'une campagne initiée en 2002 et appuyée aujourd'hui par plus de 300 Organisations Non-Gouvernementales dénommée Coalition « Publiez ce que vous payez ». Son objectif principal est de pousser les compagnies et industries extractives (pétrole, gaz, ressources minières et naturelles) à publier de façon systématique et transparente, le montant des taxes et redevances de toute nature qu'elles versent aux Etats des pays dans lesquels elles sont présentes.

⁷³¹ http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_french_2013.pdf C'est parce que les grands projets industriels peuvent avoir des impacts négatifs sur les populations et l'environnement que les Etablissements financiers du monde ont décidé d'appliquer les Principes de l'Equateur (EPFI). Une manière de s'assurer que les projets financés sont en conformité avec les meilleures pratiques en matière de gestion de l'environnement. Ces établissements financiers sous contrôle de la Banque mondiale reconnaissent ainsi l'importance du changement climatique, de la biodiversité et des Droits de l'homme et considèrent que les impacts négatifs sur les écosystèmes, les communautés et le climat doivent être évités dans la mesure du possible.

⁷³² Directive C/Dir.3/5/ 09 du 27 mai 2009 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques du secteur minier.

de la CEDEAO et enfin la définition d'une Vision minière de l'Union africaine⁷³³. Actuellement, les plus grands défis résident dans la nécessité de rendre certaines mesures juridiquement contraignantes, et surtout d'assurer la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi. En résumé, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) est une volonté forte qui vise à renforcer, dans les pays riches en ressources pétrolières, gazières et minières, la bonne gouvernance des revenus publics issus de leur extraction. Sous ce rapport, nous prendrons deux cas d'école de notre étude : Il s'agit du Sénégal qui postule à la conformité de la Norme et du Burkina Faso qui a obtenu la conformité de la Norme.

L'exemple du Sénégal

C'est en octobre 2013 que le Conseil d'administration de l'ITIE réuni à Abidjan, a accédé à la demande de candidature du Sénégal. Désormais, il revient au Sénégal d'appliquer la norme ITIE, gage de transparence de la gestion rationnelle par l'Etat, des produits issus des ressources extractives. Revenant sur cette adhésion du Sénégal, Monsieur Ismaïla Madior Fall, le Ministre, Conseiller Juridique du Président de la République a tracé par la même occasion le sillon pour son pays : « Dix ans après le lancement d'un Code minier qui visait à attirer les investissements, le gouvernement du Sénégal s'emploie aujourd'hui à évaluer la contribution du secteur minier à son économie nationale. L'ITIE représente donc pour le Sénégal un outil pertinent pour mesurer les flux des revenus, et même au-delà pour générer un débat sur la gouvernance des industries extractives au Sénégal. Nous sommes fiers de pouvoir mesurer notre performance à la lumière de cette norme ITIE mondialement reconnue ».

Cela dit, la décision intégrale du conseil d'administration de l'ITIE à propos du statut du Sénégal est la suivante : Son conseil d'administration admet le Sénégal en tant que pays candidat. Conformément à la norme ITIE et aux dispositions de transition y associées, le Sénégal était tenu de publier son premier rapport dans les deux années qui suivent son admission en tant que pays candidat ; ce qui a été fait le 17 octobre 2015. Si à cette date, le rapport n'était pas publié, il allait être purement et simplement suspendu.

⁷³³ En vue d'une exploitation équitable et optimale des ressources minières aux fins d'une croissance durable et d'un développement socio-économique, l'Union africaine a décidé de se doter d'une vision dans un document-cadre.

Prochaine étape :

La validation est entamée dans les trois années suivant l’accession à la candidature, donc d’ici le 17 octobre 2016. En tant que pays candidat, le Sénégal devra commencer à publier les paiements du secteur extractif et, dans un délai de trente mois, satisfaire à toutes les exigences de la norme afin d’être conforme à l’ITIE⁷³⁴.

L’exemple du Burkina Faso

Le Burkina Faso a adhéré à l’Initiative en 2008. Il a été déclaré « pays conforme » en février 2013. Ce rapport, qui couvre la période du 1er janvier au 31 décembre 2012, en constitue le quatrième du « pays des hommes intègres » depuis son adhésion à l’ITIE et le deuxième rapport, depuis sa déclaration en tant que pays conforme. La prochaine validation est prévue pour octobre 2016. Sur sa publication d’informations relative à l’ITIE, un portail d’informations est créé⁷³⁵. Au cours des trois dernières années, le pays a connu un développement accru de son secteur minier - avec l’or comme principale source de revenu dont la production a doublé pendant la même période. Il connaît également d’importants projets de développement de mines d’or, de manganèse et de zinc qui viennent renforcer le potentiel minier du pays⁷³⁶.

Après la Norme ITIE, une autre norme plutôt universelle participe de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption et des détournements de deniers publics : Il s’agit du droit à l’information.

B. Le focus sur le droit à l’information et la dimension genre

Comme la Norme ITIE, le droit à l’information est incontestablement une condition impérieuse de la bonne gouvernance, en ce qu’il permet la transparence, la bonne pratique et la reddition des comptes d’un côté et de l’autre, encourage la participation et l’implication des citoyens à la gestion des affaires publiques.

⁷³⁴ <https://eiti.org/fr/news/la-demande-de-candidature-du-n-gal-l-itie-est-approuv-e> mise à jour le 28 septembre 2015.

⁷³⁵ <http://www.itie-bf.gov.bf/>

⁷³⁶ Burkina Faso, « Rapport de conciliation des paiements des sociétés minières à l’Etat et des recettes perçues par l’Etat des dites sociétés pour l’exercice 2012 » *Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives* (ITIE), décembre 2014.

Le droit à l'information permet également de divulguer les cas de corruption, de mauvaise gestion des ressources et de détournements de deniers publics.

Au cours de ces dernières années, un nouveau rapport à l'information générale, du fait de la montée en puissance de la Société civile, de l'extraordinaire explosion médiatique et de « l'impérialisme » des réseaux sociaux est venu secouer positivement « le baobab du droit classique à l'accès à l'information ». C'est pourquoi les Etats doivent s'adapter à ce nouveau monde de vitesse et d'exigence en terme de communication et d'information. Déjà, au double plan régional et sous régional, il existe des initiatives qu'il faut appliquer et ajuster au niveau des technologies de l'information et de la communication.

Au niveau africain :

- La *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* entend « promouvoir la création des conditions nécessaires pour faciliter la participation des citoyens, la transparence, l'accès à l'information, la liberté de presse et l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques ».
- L'article 9 de la *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption* oblige les Etats-parties à adopter « les mesures législatives nécessaires pour donner effet au droit d'accès à toute information requise afin d'aider et de participer à la lutte contre la corruption ».
- La *Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public* consacre un article au droit d'accès à l'information, quand bien même son spectre serait limité à l'administration générale et publique.
- D'autres traités reconnaissent également l'importance du droit d'accès à l'information. Il s'agit par exemple de *La Charte africaine de la jeunesse*, *la Charte africaine de la statistique*, *le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes*.

Au niveau sous-régional :

- Le Projet de la CEDEAO d'Acte additionnel relatif à un cadre harmonisé sur la liberté d'expression et le droit à l'information dans l'espace Afrique de l'Ouest. Ce projet contient d'importantes normes régionales concernant l'accès à l'information.

En dépit de l'existence de cette batterie de textes relatifs au droit à l'information, il s'avère à la pratique que la plupart des Etats africains traînent des pieds pour rendre effectif le droit d'accès à l'information. Le paysage législatif africain en la matière est loin de ressembler au même paysage audiovisuel africain. Sur les cinquante-quatre (54) Etats africains, dix-huit (18) se sont mis plus ou moins en conformité tant au niveau régional que sous-régional : Il s'agit entre autres de la Guinée, de l'Ethiopie, de l'Angola, du Nigeria, de l'Afrique du Sud, du Rwanda, de la Tunisie, de l'Ouganda, du Niger, du Libéria et du Zimbabwe.

Dans cet ordre d'idées, la *Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* a déjà proposé une *Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information*⁷³⁷. La démarche est pertinente et le procédé adapté ; au moment de légiférer les Etats membres pourront, soit adopter la loi-type, en tout ou partie ; soit, l'adapter à leur réalité nationale, sans toutefois en travestir la substance et les finalités. Puisque l'essentiel reste de renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la participation citoyenne aux processus décisionnels.⁷³⁸

Dans la même perspective, la *Commission Africaine des Droits de l'homme et des Peuples* représentée par Pansy Tlakula, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression, a publiquement lancé un appel aux autorités sénégalaises afin qu'elles établissent une loi qui garantisse l'accès à l'information. Elle a rappelé l'existence d'une loi type à l'échelle continentale. En fait, « les organismes publics détiennent l'information non pas pour eux-mêmes mais parce qu'ils sont tout simplement gardiens du bien public »⁷³⁹. Jusqu'à ce jour, le Sénégal ne fait pas partie de cette liste.

En retour, Ministre, Conseiller Juridique du Président de la République, Ismaïla Madior Fall, souhaite le développement de pratiques et d'initiatives capables de garantir aux citoyens sénégalais le droit « effectif » à l'information. « On peut légiférer sans (...) que les citoyens aient accès à l'information. C'est souvent le cas en Afrique, où on fait de bonnes lois qui ne sont pas appliquées. Ou alors on ne privilégie pas la loi, mais les pratiques. Et une fois celles-ci sont développées, on fait des lois pour les encadrer. C'est au choix » a-t-il rétorqué.

⁷³⁷ Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), « Loi-Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information », p. 9-12.

⁷³⁸ *Op.cit.*

⁷³⁹ Colloque sur la Journée du droit à l'Information, Dakar-Sénégal, 28 septembre 2015.

Au Sénégal, malgré la consécration du droit à l'information plurielle par l'article 8 de la Constitution, il n'existe pas de loi sur l'accès à l'information. Mais, selon Ismaïla Madior Fall, « l'engagement politique est clair, les textes existent et il y a des pratiques qui favorisent l'accès à l'information ». Il reconnaît cependant que « le Sénégal a besoin d'une loi générale sur l'accès à l'information, qui permettrait de réaffirmer le principe de l'accès à l'information, de codifier un certain nombre de choses et de rendre impératives les dispositions qui existent déjà et obligent l'Administration à mettre à la disposition des citoyens l'information »⁷⁴⁰.

La dimension genre

Partons d'un constat simple, en reprenant Abraham Lincoln qui soutient que « la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple ». Or le peuple est fait de deux composantes majeures qui sont équivalentes, en droit et en dignité ; ce sont les hommes et les femmes. C'est d'ailleurs tout le sens de la loi sur la Parité. C'est pourquoi, il faut rappeler à juste raison que « la démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une urne, à déléguer les pouvoirs à un ou à plusieurs élus puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continuelle du citoyen, non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. Si cette présence vigilante ne se fait pas sentir, les gouvernements (quels que soient les principes dont ils se recommandent), les corps organisés, les fonctionnaires, les élus, en butte aux pressions de toute sorte de groupes, sont abandonnés à leur propre faiblesse et cèdent bientôt, soit aux tentations de l'arbitraire, soit à la routine et aux droits acquis. La démocratie n'est efficace que si elle existe partout et en toute temps », proclamait Pierre Mendes-France. Si ce principe de droit s'appliquait dans les faits, les femmes ne continueraient pas à faire l'objet de si grandes discriminations incompatibles avec la dignité humaine : Discriminations qui les empêchent de participer à la vie politique, sociale, économique et culturelle et de servir leur pays dans toute la mesure de leurs possibilités ».⁷⁴¹

⁷⁴⁰ *Op.cit.*

⁷⁴¹ Extrait du Préambule de la *Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes* proclamée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 7 novembre 1967 [Résolution 2263 (XXII)].

En Afrique de l'Ouest en particulier la situation demeure inquiétante. Le problème de l'égalité de genre est complexe. En dehors du Sénégal⁷⁴², les défis restent énormes dans tous les autres pays de la CEDEAO. Un exemple, au Burkina Faso, une mesure législative prévoit un nombre de 30% de femmes au Parlement. A la date du 30 octobre 2014, date de l'insurrection populaire, elles étaient 20%. Les hommes politiques (majorité et opposition) laissaient clairement entendre que la parité (homme-femme) était irréaliste et inopportune ! Quant aux femmes, elles-mêmes se montraient plus préoccupées par les violences subies au quotidien. En fin de compte, elles semblent s'être résignées tout en optant pour des combats, certes, cruciaux mais *a minima*. Au Mali, au Niger et ailleurs en Afrique francophone, les mêmes pesanteurs d'ordre sociologique et culturel réduisent à néant les effets des normes adoptées en faveur de la justice de genre.

Pourtant des mesures sont prévues à cet effet :

Au niveau international et africain

- La Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes adoptée par l'AG des Nations unies le 7 novembre 1967 ;
- Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, AG des Nations unies, le 6 octobre 1999 ;
- La Déclaration de Pékin et le Programme d'action de Beijing (Pékin), adoptés le 15 septembre 1995 ;
- Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique ;

⁷⁴² Fatou Sow Sarr, « Parité : Quand la République marche sur ses deux pieds », *L'As du Sénégal* n°3012 du 16 octobre 2015, p.9.

En votant une loi révolutionnaire sur la Parité, le Sénégal s'est retrouvé dans une position de leadership sur la représentation féminine dans les instances électives et délibératives, indiquant de ce fait au reste du monde la voie à suivre et donc se situant loin devant la France qui a pourtant voté la loi en 2000 mais se trouve pour le moment avec 26,2% de femmes au Palais Bourbon, siège de l'Assemblée nationale. Alors que la Belgique l'a appliquée en 2002 et compte déjà 39,3% de représentation féminine dans son hémicycle. Quant à la République Démocratique du Congo, elle a même donné une dignité constitutionnelle à la parité en 2008. Et pourtant ses femmes n'y ont pas encore franchi la barre des 8,9%. Pour toutes ces raisons, le Sénégal n'est pas peu fier de ses 49%.

Au niveau de la CEDEAO

- Création du Centre de la CEDEAO pour le développement du genre en 2003. Sa mission est de « lutter pour la promotion des femmes dans la sous-région ».
- Mise en place, en 2003, d'un Service chargé du Genre au sein de la Commission de la CEDEAO.

Au plan national, les mesures adoptées au Sénégal en matière de promotion de l'égalité de genre méritent d'être mentionnées :

- Loi portant introduction de la parité sur la liste des candidats au scrutin de représentation proportionnelle pour les élections législatives, du 27 mars 2007.
- Loi constitutionnelle du 7 août 2008 (modifiant les dispositions constitutionnelles pour « favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions »).
- Loi du 28 mai 2010, instituant la parité absolue Homme/femme.
- Décret du 15 septembre 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Observatoire National des Droits de la Femme.
- Décret du 15 septembre 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Direction nationale de l'Equité et de l'Egalité de Genre.

L'exemple de la place et du rôle des femmes dans la vie politico-institutionnelle au Sénégal doit être un modèle de bonne pratique dans la sous-région ; même si l'impact se limite, pour le moment, au niveau législatif⁷⁴³, c'est dans la représentation parlementaire que naissent les lois et c'est donc dans cette institution que les femmes doivent occuper toute la place qui leur revient⁷⁴⁴. Or partout où l'homme a dégradé la femme, il s'est dégradé lui-même⁷⁴⁵.

⁷⁴³ La parité est absolue aussi bien dans les rangs des députés que dans la composition du bureau de l'Assemblée nationale, depuis octobre 2015. Le Sénégal est indiscutablement une référence mondiale en ce domaine.

⁷⁴⁴ Document, Combat pour la Parité, La Campagne "Avec la parité, consolidons la démocratie", Dakar, COSEF, 2011. Le COSEF a mené plusieurs campagnes de sensibilisation dans le combat pour la parité homme-femme. Par exemple, « Démocratie où es-tu ? » en 1998 ou « La campagne citoyenne ou le G5 » en 2001. C'est à partir de la troisième campagne de sensibilisation en 2005 « Avec la parité consolidons la démocratie » que le COSEF a eu gain de cause et grâce au soutien politique du Président Abdoulaye Wade. La sociologue Fatou Sow Sarr, figure emblématique de la lutte pour le respect des droits des femmes, est aujourd'hui la coordinatrice du Caucus des femmes leaders pour la parité.

⁷⁴⁵ Une célèbre citation de Joseph, baron Fourier (1768-1830) mathématicien français connu pour la découverte des séries trigonométriques qui portent son nom.

CHAPITRE II. LE MANDAT UNIQUE ET LE STATUT DES ANCIENS PRESIDENTS

Au terme de ce récit démocratique, il ne serait pas superflu de tenter une ouverture en guise de perspectives sur un thème d'actualité qui a investi la gouvernance et l'alternance démocratiques : Il s'agit essentiellement du débat sur le mandat unique⁷⁴⁶ en Afrique, dans le droit fil de la routinisation des alternances politiques et accessoirement, de la revalorisation du statut des anciens chefs d'Etat.

Face aux incessantes modifications et interminables manipulations constitutionnelles qui font le lit de l'instabilité du jeu politique en Afrique, la durée du mandat présidentiel devient, tout au moins en théorie, une alternative qui, dans son fondement et sa finalité, concourt à la stabilisation du mandat présidentiel ; quand bien même il existerait dans cette famille deux sous-catégories : le mandat unique sans option de retour et le mandat unique avec option de retour.

Et, il va s'en dire qu'en Afrique, la perte du pouvoir d'Etat ou la fin du bail présidentiel est couramment vécue comme une déchéance ou « une descente aux enfers ». C'est pourquoi, la plupart des chefs d'Etat rechignent encore à passer le témoin, en toute élégance. Et, lorsqu'ils « partent », ils ne demandent rien tant qu'à obtenir des garanties liées aux privilèges et avantages. C'est pourquoi, à la lumière de la coutume constitutionnelle des Etats d'Amérique du Sud⁷⁴⁷ et d'Amérique centrale⁷⁴⁸, nous avons testé les éventualités favorables au mandat unique en Afrique (Section 1) et un nouveau statut pour les anciens chefs d'Etat dans le sens d'une revalorisation post-présidentielle (Section 2).

⁷⁴⁶ Evoquer du mandat unique - comme son nom l'indique - c'est faire référence au Costa-Rica, symbole de la limitation la plus verticale et la plus radicale au monde, où la Constitution n'accorde qu'un seul mandat pour le Président de la République et pour les parlementaires. Du fait de l'impossibilité absolue de réélection, l'on peut avancer, sans ironie, que le siège mondial du mandat unique est à San-José, capitale du Costa Rica. Voir *John M. Carey Term limits and legislative representation, Cambridge. Cambridge University Press, 1996.*

⁷⁴⁷ L'Amérique du Sud comprend les Etats suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela.

⁷⁴⁸ Les Etats composent l'Amérique centrale sont : Les Bahamas, la Barbade, Belize, Costa Rica, Cuba, la République Dominicaine, Guatemala, Haïti, Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, Panama, Salvador et Trinité-et-Tobago.

Section 1. Le mandat unique

S'inscrire dans la dynamique du mandat unique en Afrique subsaharienne reviendrait à entreprendre un voyage comparatiste⁷⁴⁹ dans les Etats latino-américains, siège par excellence des mandats uniques. Afin de mieux envisager cette éventualité – ne serait-ce que théorique – il est indispensable d'opérer un retour sur cette expérience latine de succession démocratique et de renouvellement du personnel politique, sous le prisme d'un seul mandat présidentiel de quatre, cinq ou six ans.

Dans ce concours de beautés électorales, certains Etats comme le Costa Rica, le Mexique, le Guatemala, le Paraguay, le Honduras, le Chili et l'Uruguay, font autorité. Mais là où d'autres démocraties latino-américaines telles que le Venezuela, la Bolivie, l'Argentine et le Nicaragua ont fait sauter le verrou et autorisé la réélection du chef de l'Etat ; d'autres comme le Brésil, sont revenus moins enthousiastes de cette expérience électorale. Ce retour du « bon sens constitutionnel » amènera désormais son Président élu à effectuer un long et unique mandat de six ans. Mais cette réforme ne devrait être appliquée qu'à partir de l'élection de 2022.

Avant de poser le débat sur la problématique du mandat unique, nous ferons au préalable un diagnostic des mandats uniques en Amérique latine (Paragraphe 1) tout en envisageant les virtualités favorables au mandat unique en Afrique subsaharienne (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'état des lieux du mandat unique

Il faut noter que l'Amérique latine a longtemps été le continent des dictatures militaires⁷⁵⁰ : Le propre de tout régime militaire tient dans sa « volonté hégémonique » de prendre la place des civils d'une part, et d'autre part, de sa « volonté chromosomique » de rester le plus longtemps possible au contrôle de l'Etat. Alors, pour mettre fin au spectre des présidences à vie, il a donc fallu aider et encadrer les Etats militaires ou militarisés afin qu'ils se désengagent lentement mais sûrement du jeu politique et démocratique, là où leurs armées

⁷⁴⁹ Mattéi Dogan et Dominique Pelassy, *Sociologique politique comparative : problème et perspective*, Paris, Economica, 1996.

Les typologies de niveaux de comparaisons sont nombreuses. Les deux auteurs proposent cinq stratégies : le cas d'espèce, la comparaison binaire, la comparaison entre pays analogues, la comparaison entre pays contrastés et enfin l'homogénéisation conceptuelle d'un espace hétérogène.

⁷⁵⁰ Alain Rouquié, « Amérique latine : L'Etat militaire à l'épreuve des transitions », *Revue internationale de politique comparée* 1/2008 (Vol.15) p.151-162.

étaient assimilées à des institutions modernes, professionnelles et perçues comme des branches de l'Etat. Résultat : Les *pronunciamientos* étaient vécus comme la substitution de l'Etat à la vie politique⁷⁵¹. C'est pourquoi, il n'était pas rare de voir des dictatures stables à côté des démocraties instables ; ou des démocraties stables à côté des dictatures instables.

Au demeurant, c'est en fonction de la « mémoire de la dictature » et du traumatisme collectif que l'écriture politico-électorale s'est imposée sous la forme de mandats uniques. De ce fait historique, il existe dans ce système une option stratégique : le mandat unique sans option de retour ou alors le mandat unique avec option de retour.

Sur le premier cas, aucune réélection n'est possible comme au Costa Rica, au Honduras, au Guatemala, au Mexique et au Paraguay. Il s'agit du mandat unique absolu (A). Alors que sur le deuxième cas, comme au Chili, au Pérou, au Panama, au Salvador et en Uruguay, une possibilité de réélection est constitutionnellement prévue mais seulement après une alternance. Il s'agit du mandat unique relatif (B).

A. Le mandat unique sans option de retour ou l'impossibilité de réélection

Dans la dynamique du mandat unique, l'option de non-retour est la plus radicale en ce qu'aucune réélection n'y est possible. Les Etats d'Amérique latine qui se singularisent dans cette interdiction seront passés en revue. Dans les faits, ils diffèrent seulement au niveau de la durée du mandat mais l'unicité est irréversible.

Nous commencerons par le Mexique, treizième économie mondiale, fort de ses cent vingt millions d'habitants. Il faut préciser que depuis la charte fondamentale de 1917, le chef de l'Etat est élu au scrutin uninominal majoritaire à un tour⁷⁵² pour un mandat de six ans non renouvelable. L'actuel Président de la République est Enrique Peña Nieto. Elu en 2012, son sexennat expire en 2018. Après le Mexique, nous passons au Paraguay.

⁷⁵¹ *Op.cit.*

⁷⁵² Jean-Claude Zarka, *op.cit.*, p.39.

Le scrutin uninominal est une « élection de personnalités ». A l'origine, il a été appliqué en France sous la III^{ème} République pendant les élections législatives. D'où son nom de « scrutin d'arrondissement », employé encore aujourd'hui, pour faire référence au scrutin majoritaire uninominal. Ce type de scrutin, à un tour ou même deux, est « un scrutin de gladiateurs » pour reprendre la formule de Georges Clémenceau.

Le Président du Paraguay est élu pour un mandat unique de cinq ans non renouvelable conformément au régime parlementaire de 1992 dans lequel, il existe une primauté du législatif sur l'exécutif ; afin d'éviter un éventuel retour à la dictature. Cette toute puissance du parlement sur le gouvernement se manifesta en 2012, année au cours de laquelle le Président Fernando Lugo, « l'ancien évêque des pauvres », sans aucune majorité parlementaire, fut destitué par le Sénat. Au total, 39 des 43 Sénateurs le mirent en accusation pour avoir « mal rempli ses fonctions ». Sans peine, ils obtinrent sa démission. En 2013, il fut remplacé par l'homme d'affaires Horacio Cortès dont le mandat expirera en 2018.

Après les quinquennats uniques, analysons à présent, le mandat quadriennal unique. En l'espèce, il y a bien longtemps que le Guatemala et le Honduras expérimentent la durée de ce bail. Comme le Paraguay, le Guatemala est également une « république parlementaire » dans laquelle le chef de l'Etat est élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans non renouvelable et placé sous le contrôle du Parlement.

A titre d'illustration de la suprématie des parlementaires, élu en 2012, le Général Otto Perez (64 ans) s'est vu destituer par le parlement guatémaltèque avant le terme de son mandat pour « corruption aggravée » de son gouvernement et de son administration. Il a été remplacé démocratiquement en septembre 2015 par Alejandro Maldonado Aguirre dont le mandat expire en 2019. Avec un taux d'homicides de 46 pour 100 000 habitants, le Guatemala est parmi les pays les plus violents au monde. Selon les Nations-Unies, le coût de la violence s'est élevé à 7,3% du PIB.

Au Honduras, le mandat est également de quatre ans non-renouvelable. Pour avoir tenté de modifier cette clause d'intangibilité absolue, en voulant organiser un référendum, Manuel Zelaya a été déposé par des militaires en 2009. Le Honduras venait d'enregistrer un coup d'Etat militaire inattendu comme on n'en avait pas vu depuis la fin de la guerre froide. Quelques mois plus tard, environ quatre millions d'électeurs honduriens élaient Portifiori Lobo. Au terme du mandat unique, il a été remplacé par Juan Orlando Hernandez dont le bail court jusqu'en 2018. Il dirige aujourd'hui le pays le plus violent du monde⁷⁵³.

⁷⁵³ « L'Atlas de 180 pays - Le bilan du Monde », *Le Monde Hors-Série*, édition 2013.

Environ 80% de la cocaïne produite en Amérique du Sud, et consommée en Amérique du Nord, transite par le Honduras. Selon la Banque mondiale, le coût de la criminalité a représenté 10% du PIB. Avec un taux d'homicides de 86 pour 100 000 habitants, le Honduras détient le triste record de pays le plus violent au monde.

Nous avons réservé pour la fin, l'exemple le plus radical au monde : Il s'agit du cas singulier du Costa Rica où est interdit toute réélection, non seulement du Président et du vice-Président, mais également des membres du gouvernement et des parlementaires. La Constitution du 7 novembre 1949 en son article 134 précise que le mandat présidentiel est de quatre années. Plus loin elle pose des conditions énumératives et restrictives. Ne pourront être élus Président ou vice-Président :

- 1) « Le Président ayant exercé la présidence pour quelque durée, le vice-Président ou toute personne le remplaçant qui l'aurait assurée pendant la majeure partie d'un mandat constitutionnel.
- 2) Le vice-Président qui aurait conservé cette qualité dans les douze mois précédant l'élection, et qui aurait, en tant que tel, assuré la présidence à un moment quelconque de cette période ;
- 3) Tout ascendant ou descendant par consanguinité ou alliance, tout frère de la personne qui occupe la présidence de la République au moment de l'élection ou de celle qui l'aurait occupée à un moment quelconque au cours des douze mois antérieurs à cette élection ;
- 4) Celui qui aura été ministre durant les douze mois précédant l'élection ».

Présenté comme tel, l'on pourrait croire qu'un mandat électif au Costa Rica entraîne plus de devoirs que de droits. Pourtant depuis une décennie San José, siège des institutions nationales, est en proie à la corruption et la mauvaise gestion des ressources publiques ; si bien qu'après l'élection sans surprise de l'universitaire Luis Guillermo Solís (56 ans) avec un score historique de 77,69%, en remplacement de Laura Chinchilla, la volonté de nettoyer en profondeur un système politique marqué par « une décennie de corruption et de mauvaise gestion économique » devînt une demande populaire.

Dès sa prise de fonction en mai 2014, Luis Guillermo Solís, ancien membre du Parti Libération Nationale (PLN), le parti de la présidente sortante Laura Chinchilla, entendait lutter contre la corruption et voulait favoriser la répartition des richesses tout en relançant l'économie. Qu'il réussisse ou non cette mission, au bout de quatre ans, le Président, les membres du gouvernement et les parlementaires ne pourront plus jamais postuler à un mandat électif de haut niveau. A ce stade, le Costa Rica et le Chili sont des références en matière de mandat unique sans retour. A côté, nous examinerons les options de retour.

B. Le mandat unique avec option de retour ou la possibilité de réélection

Dans cette co-production électorale entre le prétendant et les électeurs, la particularité est que le Président est élu au suffrage unique avec une possibilité de retour aux affaires. Le Chili et l'Uruguay en constituent deux cas emblématiques.

Indépendant depuis 1810, le Chili a connu son premier Président de la République en 1826⁷⁵⁴. Aujourd'hui, avec le retour à la démocratie électorale en 1990, le chef de l'Etat est élu au suffrage universel pour une durée de quatre ans, sans possibilité de réélection immédiate. Autrement dit, il peut revenir au pouvoir mais après une alternance avec un autre Président sortant. Passé une période de quatre ans, l'ancien chef de l'Etat peut se représenter comme ce fut le cas de la socialiste Michelle Bachelet : Elle a dirigé le Chili de 2006 à 2010, suivi d'un passage à vide de quatre ans. Après cette période, l'ancienne Secrétaire générale adjointe de l'ONU s'est représentée et a été réélue en 2014 pour un deuxième et dernier mandat.

Tout comme au Chili, en Uruguay également, le chef de l'Etat est également élu mais pour cinq ans, lors d'un scrutin direct majoritaire à deux tours. Il lui revient de nommer les membres de son gouvernement. Et comme à Santiago de Chili, à Montevideo, il n'est pas possible d'effectuer deux mandats consécutifs. A titre d'illustration, Tabaré Vasquez dirigea l'Uruguay de 2005 à 2010. Puisqu'il n'est pas habilité à se succéder, il fut remplacé par José Mujica 2010-2015. Tabaré Vasquez est réélu le 1^{er} mars 2015 pour un dernier mandat. Avant lui, Julio Maria Sanguinetti connaîtra le même parcours : Il bénéficiera d'un premier mandat de 1985-1990. Après une parenthèse de cinq ans, il gouvernera encore l'Uruguay de 1995-2000.

Au Pérou où le vote est obligatoire à partir de 18 ans, le Président et son vice-Président sont également élus au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans. La Constitution de 1993 modifiée en novembre 2000, en son article 112 prévoit une réélection mais à la suite d'une alternance ; exactement comme au Chili et en Uruguay. Après la longue présidence d'Alberto Fujimori, suivie de sa descente aux enfers et de son emprisonnement, la réélection automatique n'est plus possible⁷⁵⁵. Ollanta Humala, l'actuel chef de l'Etat est entré en

⁷⁵⁴ Manuel Blanco (1790-1876) restera soixante jours au pouvoir en qualité de premier Président de la République. Le deuxième et le troisième feront quatre mois, il a fallu attendre le quatrième, Francisco Antonio Pinto pour voir un chef de l'Etat chilien passer plus d'un an au pouvoir.

⁷⁵⁵ Il faut dire qu'Alberto Fujimori a été un cas de "néopopulisme au Pérou".

fonction en 2011 et partira du Palais de Lima en 2016. Si l'envie lui venait de se représenter, il devra attendre 2021 pour être rééligible.

Au Panama également où le vote se déroule à un seul tour⁷⁵⁶, le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Il ne peut pas être automatiquement réélu. Juan Carlos Varelo en est chef de l'Etat et de gouvernement. Son bail présidentiel commencé à la mi-2014 prendra fin en 2019.

Quant au Brésil, il est l'intersection de deux expériences constitutionnelles mixtes. Géant de l'Amérique du Sud, fort d'environ 200 millions d'habitants, cette économie globalement florissante, boucle avec Dilma Rousseff « présidente suspendue⁷⁵⁷ », le cycle des mandats renouvelables et ouvre celui non-renouvelable. En 2015, les députés brésiliens ont approuvé la mesure électorale fixant à cinq ans, la durée de l'ensemble des mandats politiques. Ainsi donc les députés, sénateurs, gouverneurs, maires et le chef de l'Etat seront bientôt élus pour cinq années. Jusqu'alors, le mandat présidentiel durait quatre ans, avec possibilité de réélection. Citons l'exemple de Dilma Rousseff de 2010 à 2014 et théoriquement de 2014 à 2018. Désormais, le chef de l'Etat aura un mandat unique, mais un peu plus long. La réforme sera appliquée à partir de l'élection de 2022. En revanche, le vote obligatoire est maintenu ; le législateur craignait à juste raison une abstention massive du peuple brésilien.

A côté, nombre de pays latino-américains ont fait sauter le verrou et ouvert le renouvellement du mandat qui, de ce fait, n'est plus unique. Les cas les plus typiques sont le Nicaragua, le Pérou, le Venezuela et la Bolivie.

Au Nicaragua, en 2011, Daniel Ortega avait modifié la Charte fondamentale pour pouvoir briguer un nouveau mandat présidentiel. Or, la Constitution stipulait que les présidents sortants et ceux qui ont déjà exercé deux mandats présidentiels ne pouvaient plus briguer la magistrature suprême. Après avoir présidé aux destinées du Nicaragua de 1979 à 1990 et après son premier « mandat démocratique » de 2006 à 2011, Daniel Ortega était constitutionnellement inéligible après 2011. Mais la Cour suprême du Nicaragua, composée

Voir Rei Kimura, *Alberto Fujimori of Peru: The President Who Dared to Dream*, 2003.

⁷⁵⁶ En Afrique, seuls sept pays élisent le Président de la République en un seul tour ; ce qui signifie qu'il suffit d'une majorité relative pour remporter le scrutin. L'on peut citer au titre des pays francophones, le Cameroun, le Togo, la République Démocratique du Congo et le Gabon.

⁷⁵⁷ Accusée d'avoir maquillé les comptes publics à des fins électorales, Dilma Rousseff a été écartée du pouvoir par les Sénateurs, pour six mois, en attendant son jugement définitif.

de ses affidés, autorisera sa réélection. Désormais, Daniel Ortega peut rester indéfiniment à son poste et se représenter autant de fois qu'il le souhaite depuis la réforme constitutionnelle ratifiée en janvier 2014. De ce fait, il incarne parfaitement l'obsession de se maintenir au pouvoir coûte que coûte. Et la voie de contournement du mandat unique pour une présidence à vie, se plaçant tout près de plusieurs chefs d'Etats africains.

Dans la même veine constitutionnelle, le cas le plus emblématique est celui du Venezuela. Il est l'un des premiers Etats d'Amérique latine à constitutionnaliser l'élection à vie. Tout part de la décennie 1990. Hugo Chavez avait fait modifier la Constitution permettant au chef de l'Etat de se faire réélire deux fois pour six ans à un scrutin uninominal à un tour. Mais un nouvel amendement a été adopté en 2009 permettant d'exercer la présidence à vie. Hugo Chavez avait ainsi pu diriger le Venezuela durant quatorze ans de 1999 à 2013.

Il est mort des suites d'un cancer avant même de pouvoir prêter serment pour le quatrième mandat.

Pour terminer, il est tentant d'évoquer le retour en force du spectre des présidences à vie. En Bolivie⁷⁵⁸ par exemple, Evo Morales est élu depuis 2005 et successivement réélu pour des mandats de cinq ans. Après 2005, 2010, 2015, il n'est pas exclu qu'il se représente pour un quatrième mandat.

A la lumière des mœurs démocratiques latino-américaines apparues aux lendemains des dictatures, l'objectif était de chercher à limiter les risques d'aventure personnelle du pouvoir et de freiner l'ambition politique des « caudillos » indéboullonnables. Il ressort de ce long voyage aux pays des mandats uniques que les fortunes sont diverses et variées. Des progrès notables et même fulgurants sont notés au Mexique et au Brésil par exemple, là où le Pérou, le Nicaragua, le Venezuela et la Bolivie ont choisi l'instabilité du mandat présidentiel ralentissant fortement les garanties d'alternance démocratique. Le Chili et l'Uruguay ont une pratique souple du mandat unique tandis que le Mexique, le Honduras, le Guatemala et le Paraguay ont une conception rigide du mandat unique.

⁷⁵⁸ Depuis son indépendance en 1825, la Bolivie a connu 160 coups d'Etat au total : Un record mondial.

Paragraphe 2. Les virtualités favorables au mandat unique

En dépit des clauses restrictives et des conditions draconiennes qui peuvent entourer l'exercice du pouvoir du Président élu ou réélu dans des régimes constitutionnels, l'essence du pouvoir et son exercice procèdent de la même autorité. Mais en vérité, la survie des démocraties contemporaines dépendra moins des travaux de finitions au sens politique et électoral que des performances économiques et des avancées sociales.

Au demeurant, l'expérience latine et andine⁷⁵⁹ de l'unicité du mandat présidentiel devrait inciter les Etats africains à participer davantage au renforcement de l'ordre constitutionnel et de l'Etat de droit, à travers, entre autres, la stabilisation et la sanctuarisation de la charge présidentielle, en optant pour un nouveau constitutionnalisme africain. C'est en ce sens que le débat sur le mandat unique comme solution constitutionnelle pourrait avoir une portée théorique et pratique. Aucun pays, en l'état actuel de la législation en Afrique, n'a érigé le mandat unique en règle d'alternance des élites politiques. Cependant, le Nigeria sous Jonathan Goodluck avait manifesté, en 2011, son intérêt pour l'intégrer dans le corpus juridico-constitutionnel. Le contrat électoral entre l'élu et le peuple nigérian aurait été un long mandat unique de six ans. Mais au final, cet outil inédit et nouveau sur le continent africain a été classé sans suite.

Au Sénégal⁷⁶⁰ et au Bénin⁷⁶¹, entre autres, le débat se pose de temps en temps ; tout comme en France où Alain Juppé a pris l'engagement de s'appliquer un mandat présidentiel unique s'il est élu en 2017. Pour cerner les contours de cette problématique, nous ressortirons les effets induits du mandat unique sur l'élection présidentielle (A) ensuite les effets catalyseurs sur la bonne gouvernance (B) ; tout en ayant à l'esprit que même s'il ne transforme pas la nature du pouvoir, cette option en change, tout au moins, son sens et sa portée.

⁷⁵⁹ Marc de Saint-Exupéry, *Le rêve de Bolivar : Le défi des gauches Sud-américaines*, Paris, La Découverte, 2007, 335p.

⁷⁶⁰ Ibrahima Sow, *Appel à la révolution politique et civique au Sénégal : Un seul mandat et zéro parti politique pour le Président de la République*, Dakar, IFAN, 2013, pp.77-79.

Voir également la contribution de Babacar Gueye « Le mandat unique : Un mandat pour le Président de la République en Afrique », Dakar-Sénégal, 2013.

⁷⁶¹ Au Bénin, Patrice Talon a déclaré qu'il s'appliquera un seul mandat de cinq ans. Victorieux le 20 mars 2016, il a réitéré sa volonté d'exercer un mandat unique. A cet effet, il a mis en place une commission chargée des réformes constitutionnelles dont le rapporteur est Frédéric Joël Aïvo. Attendons donc 2021 !

A. Les effets induits sur l'élection présidentielle

Les effets catalyseurs à court terme du mandat unique se manifestent à travers deux paradigmes. Le premier est lié à la campagne électorale tandis que le second est inhérent à la suppression de l'importante « prime au sortant » et à la qualité du débat programmatique.

Dans le premier cas de figure, le Président sortant ne peut être candidat à sa propre succession. Par conséquent, tous les candidats à la présidentielle seront d'égale dignité électorale, avec des conséquences directes sur la mobilisation et le taux de participation d'un côté, et de l'autre, la préservation de la paix sociale et de la cohésion nationale ; ce qui rend le jeu électoral ouvert et peut-être apaisé.

Dans le second cas de figure, le vote-sanction n'existerait plus – du moins en théorie - là où l'on assisterait à un renouveau du vote avec une bonne place au débat programmatique et surtout l'annulation de la prime au sortant.

Un nouveau paradigme dans la perception de la campagne

Le premier aspect positif est la baisse de la violence pré-électorale et post-électorale et qui a pour conséquence immédiate la préservation de la paix et la consolidation de la cohésion sociale. A titre d'exemple, la charte fondamentale nigériane prévoit un maximum de deux mandats présidentiels de quatre ans. Le Président Jonathan Goodluck envisageait un mandat unique de six ans non renouvelable. Le mandat des gouverneurs des trente-six États de la fédération devait également faire l'objet de la même modification. A ses yeux, la splendeur électorale de cet amendement pourrait atténuer les violences à répétition qui émaillent, d'un bout à l'autre, les scrutins de ce géant démographique qui ne ressemble plus à un nain démocratique.

C'est parce que le Président Goodluck était inquiet du fait des vives tensions et du coût exorbitant des élections organisées tous les quatre ans qu'il avait manifesté le désir d'espacer les scrutins. Il regrettait que « le pays souffre encore de la violence, de la soif de pouvoir et des tensions politiques qui ont marqué chaque élection générale »⁷⁶². Des heurts engendrent des milliers de morts à la veille de chaque scrutin et après la proclamation des résultats⁷⁶³.

⁷⁶² Communiqué de la Présidence du Nigeria en date du 27 juillet 2011.

⁷⁶³ *Op.cit.*

Ainsi, la fin des cycles d'élections à répétition et des campagnes électorales permanentes, entraînent automatiquement la réduction drastique du coût exorbitant des élections. Nul besoin d'expliquer qu'un mandat unique de six ou sept ans, créé indiscutablement une économie d'échelle, au niveau des dépenses électorales prévues par la loi de finances. En conséquence, le mandat unique contribue à désamorcer le risque de violence en permettant au vote d'exorciser la force brutale et d'apparaître selon l'expression de Philippe Braud comme « une liturgie de la pacification, un rituel inhibiteur de l'agressivité »⁷⁶⁴.

Un nouveau paradigme lié à l'annulation de la prime au sortant

En Afrique « la théorie de la gravité électorale » permet au Président sortant de rempiler plus facilement qu'ailleurs. Qu'entendons-nous par gravité électorale ?

Aujourd'hui, « l'Afrique qui gagne » s'invite sur le grand podium du haut duquel, elle manifeste un penchant fort pour la Démocratie. Après un balayage d'une centaine d'élections présidentielles, constatons que le continent noir a considérablement changé ; les peuples africains ont pris des risques majeurs afin que leurs dirigeants empruntent un boulevard démocratique irréversible – notamment le comportement héroïque du peuple burkinabè - faisant en sorte que les concours de beautés électorales ne se déroulent pas seulement en Occident. Dans cette fière et charmante allure, « l'Afrique des urnes » se permet même des travaux de finitions démocratiques et se découvre - du moins en Afrique de l'Ouest - une loi de gravité électorale. Elle est la suivante : Lorsque les candidats à la présidentielle sont à leur première participation électorale, celle des « primo-partants », le scrutin impose généralement, un second tour d'office. A titre d'exemple : les premiers mandats d'Alpha Oumar Konaré, de Yayi Boni, d'Alpha Condé etc., et les élections de Mamoudou Issoufou, d'Ibrahim Boubacar Keïta et de Patrice Talon, entre autres. Mais ce n'est pas toujours le cas. Pour tempérer cette ardeur électorale, il y a des exceptions, au Burkina Faso par exemple, Roch Marc Christian Kaboré a été élu au premier tour de la présidentielle de 29 novembre 2015 avec 53 % des voix.

En revanche, lorsque le sortant est candidat à sa propre succession, cette loi de gravité électorale prévoit deux possibilités : soit, le chef de l'Etat l'emporte dès le premier tour, comme les seconds mandats d'Alpha Oumar Konaré, Amadou Toumani Touré, Abdoulaye Wade, Yayi Boni, Alpha Condé, Alassane Ouattara, soit il perd au second tour comme Abdou

⁷⁶⁴ Philippe Braud, *Le comportement électoral en France*, Paris, PUF, 1973, p.40.

Diouf, Laurent Gbagbo, Abdoulaye Wade, pour ne citer que ceux-là. Alors que dans l'espace CEDEAO des pays comme le Sénégal, le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Mali, le Niger, le Nigeria, la Côte d'Ivoire, la Guinée et même l'étonnant Burkina Faso, continuent d'éprouver cette expérience, en Afrique Centrale, le Tchad de Déby, le Cameroun de Biya, le Congo de Sassou, la RDC des Kabila et le Gabon des Bongo, s'installent dans une démocratie figée et donc bloquée faite de zéro gouvernance démocratique, zéro consolidation électorale et zéro alternance politique. Cependant, ces pays ne feront pas l'économie de notre théorie sur la gravité électorale, puisque le propre de cette loi est de mesurer une chute.

Du fait de son statut de Président de la République en fonction et de sa position de candidat à sa propre succession, il bénéficie de plus d'avantages matériels et de moyens administratifs, financiers et politiques que ses adversaires. Jusqu'à la proclamation officielle des résultats, il reste le chef de l'Etat donc de l'Administration, des Forces armées et du Conseil de la magistrature. L'ensemble de ces attributs est appelé, de façon triviale, « la prime au sortant ». « Il tire également profit de l'apathie, voire de la désaffection de l'électorat pour la politique, lequel ne voit pas d'inconvénient à le reconduire aussi longtemps qu'il ne commet pas de fautes graves. Il s'y ajoute que le chef sortant n'a pas toujours de candidats crédibles en face de lui. Ces derniers sont pour la plupart tantôt inconnus, tantôt dépourvus de ressources suffisantes ou de stratégies pour mener une campagne digne d'une élection présidentielle. Dans ces conditions, le candidat sortant est presque automatiquement réélu »⁷⁶⁵. Alors si cette prime au sortant qui, par ailleurs, existe avec plus ou moins d'importance partout, est purement et simplement supprimée du fait de l'impossibilité absolue ou relative d'être rééligible, il y aura nécessairement un changement de paradigme aussi bien dans l'approche du vote que dans le débat de campagne.

En effet, le programme des candidats ne consistera plus à déclarer que le Président sortant est l'homme à abattre. Le « Tout sauf X ou Y » ne tiendra plus lieu de thème de campagne. S'opposer tous à la politique du sortant ne peut plus faire office de programme et ne pourra plus servir de ciment, d'élément centralisateur ou fédérateur. Il en faudra bien plus dans la mesure où tous les concurrents seront des « primo-partants »⁷⁶⁶.

⁷⁶⁵ Babacar Gueye, *op.cit.*

⁷⁶⁶ Notre tribune, *op.cit.*

Dans cette théorie sur « loi de gravité électorale », l'on tente de démontrer que lorsque les candidats à l'élection présidentielle sont tous à leur première participation électorale, appelons-les des « primo-partants », alors le

Une comptabilité électorale d'une centaine de campagnes présidentielles, nous a amené à la conclusion suivante : En général, là où il n'y a que des « primo-partants », l'élection présidentielle se déroule en deux tours⁷⁶⁷. Tandis que là où le Président sortant est candidat, le scrutin se joue, dans la plupart des cas, au premier tour en sa faveur⁷⁶⁸.

Mais toute chose n'étant pas égale par ailleurs, il y a toujours des exceptions et elles viennent confirmer la règle.

Cela dit, avec l'absence du Président sortant dans la campagne électorale, les prétendants au pouvoir seront amenés à déployer des trésors d'imagination pour proposer des programmes alternatifs. « Aux arguments de l'insolence, des muscles, des machettes et des armes à feu se substituent ceux des idées ; la confrontation devient politique. Le climat est d'autant plus orienté vers sa pacification et les opposants d'autant plus patients que le même mandat unique leur donne une raison d'espérer qu'ils ne demeureront pas éternellement dans la même position (...)

Dans ces conditions, la politique a toutes les chances de retrouver ses lettres de noblesse et le milieu politique deviendrait plus attractif »⁷⁶⁹.

scrutin impose généralement un second tour. A ce principe, il faut tout de suite trouver une exception. Au Burkina Faso, le candidat Roch Marc Christian Kaboré a été élu au premier tour à la présidentielle du 29 novembre 2015. Mais en règle générale, le second tour est de mise : A titre d'illustration, nous citerons les premiers mandats d'Alpha Oumar Konaré, Yayi Boni, Alpha Condé etc., et les victoires de Mamadou Issoufou, Ibrahim Boubacar Keïta, entre autres.

⁷⁶⁷ *Idem.*

⁷⁶⁸ *Item.*

⁷⁶⁹ Babacar Gueye, *op.cit.*

B. Les effets catalyseurs sur la bonne gouvernance

Les effets catalyseurs à long terme du mandat unique se manifestent à travers deux aspects fonctionnels de l'exercice du pouvoir démocratique et républicain, deux éléments indispensables à la bonne gouvernance qui ont un cousinage sociologique et affectif entre eux : Il s'agit de la dépersonnalisation ou de la dépolitisation du pouvoir et de la dépatrimonialisation de son exercice.

Dépersonnalisation du pouvoir

Un président élu et réélu est toujours tenté par un dernier mandat qui entachera définitivement son bilan. Et s'il n'a pas de garde-fou, il concentre entre ses mains, le pouvoir politique à la merci de son égo et de ses défauts. La personnalisation du pouvoir ne s'analyse pas ici, comme une usurpation mais, elle est plutôt perçue comme un détournement des modalités d'exercice du pouvoir.

Tout part de lui et tout revient à lui et donc porte la marque d'un seul homme. Or dans sa lettre et son esprit, la dépersonnalisation oeuvre à la multiplication des centres de décisions politiques.

C'est pourquoi, le mandat unique participe en grande partie à la dépolitisation voire à la dépersonnalisation, en rendant contre-productif, le clientélisme sous toutes ses formes : Vote-sanction, nomadisme ou transhumance politique, fin du caractère partisan des politiques publiques et de l'achat de conscience. Faisant ainsi de l'appareil d'Etat, un lieu où la logique de captation des richesses et des privilèges, au profit de partis ou de coalition de partis devient un non-sens politique, puisque que les finances publiques ne peuvent plus être des outils d'accumulation et de redistribution à des fins politiques ou électoralistes, parce qu'il n'est plus question de réélection, à tout le moins pour le mandat présidentiel.

Ainsi donc, le mandat unique vise à réduire toute la part du clientélisme et du chantage.

« Ne bénéficiant que d'un seul mandat, le titulaire du pouvoir n'a pas besoin *a priori* de développer de telles pratiques. Le chef devrait avoir à cœur de gouverner dans l'intérêt de tous pour laisser son nom sur les langues de la postérité. Sachant qu'il n'est pas rééligible, il sera moins tenté de faire voter des lois contre les intérêts du peuple. Un tel dispositif permettrait de créer une communion entre lui et le peuple.

Le mandat unique accroît la probabilité d'avoir des gouvernants vertueux, habités par la volonté de poursuivre le bien commun de la société. »

Cette philosophie du mandat unique comme forme de lutte contre la politisation outrancière des politiques publiques, l'individualisation du pouvoir et la perversion du régime, atténue également l'effet d'une autre perversion qui est le patrimonialisme⁷⁷⁰.

Dépatrimonialisation de l'exercice du pouvoir

C'est à cause du fait majoritaire et sociologique que le Président africain décide, ses ministres exécutent ; le législatif se contente d'enregistrer les projets de lois. Le chef d'Etat africain, chef suprême des Armées, est la clé de voûte de l'édifice constitutionnel et institutionnel, dans le sens où il définit la politique de la Nation, préside le Conseil supérieur de la magistrature, nomme aux emplois civils et militaires les plus élevés et révoque les hauts fonctionnaires⁷⁷¹. Avec de si beaux habits de lumière, il est normal qu'il soit « omniprésident »⁷⁷². Cet hyper-présidentialisme est d'ailleurs une donnée constante du néo-constitutionnalisme africain. Sur les autres pouvoirs, législatif et judiciaire, la suprématie de l'Exécutif est pleine et entière. Ce qui entraîne une confusion et une concentration excessive des pouvoirs.

Sous ce rapport, la conséquence directe est la transformation progressive du pouvoir en patrimoine. Une patrimonialisation marquée par le mélange des biens publics et privés et le changement de comportement du chef de l'Etat en celui de la famille. En fait, c'est dans la conception africaine du pouvoir de commandement qu'il faut aller chercher les prémices du patrimonialisme. « Celui-ci n'est pas considéré, selon la tradition, comme une fonction mais comme un droit. La sémiologie populaire relative à la notion de pouvoir au Sénégal est assez

⁷⁷⁰ Jean François Médard, « La crise de l'État patrimonial et évolution récente de la corruption en Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, 1998, Tome 26,102, p. 55-57.

⁷⁷¹ Frédéric Joël Aïvo, *Le Président de la République en Afrique noire : Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 642p. L'auteur propose un modèle « néo-présidentiel » pour les chefs d'Etat africains afin de mieux rationaliser leurs énormes pouvoirs.

⁷⁷² Le Président Nicolas Sarkozy (2007-2012) taxé d'« omniprésident », avait repris à son compte cette expression souvent utilisée par l'opposition pour le critiquer, la préférant à celle de « roi fainéant ». « L'on me dit omniprésident. Je préfère plutôt qu'on dise cela plutôt que roi fainéant », a-t-il affirmé, lors de ses vœux à l'Elysée aux parlementaires et aux conseillers de Paris, en janvier 2009. « A force d'écrire que j'en fais trop, au moins on ne se pose pas la question de savoir ce que je fais ».

révélatrice à cet égard : Le pouvoir est assimilé à un pouvoir royal (Ngour), le Président au Roi (Bour) ou au propriétaire du pays (Borom Rewmi), etc ». ⁷⁷³

La patrimonialisation du pouvoir est, d'une manière générale, une manifestation de la résistance à la démocratisation de l'Etat africain. Mieux, elle est encouragée par l'aménagement des institutions dans plusieurs Constitutions africaines. Toutefois, la prégnance du Président résulte également et paradoxalement des sources de sa légitimité : Son élection au suffrage universel. Elle est surtout la conséquence directe de la longévité au pouvoir » ⁷⁷⁴. D'où la technique de la dé-patrimonialisation.

Dans sa dynamique argumentative sur les bienfaits politiques et démocratiques du mandat unique en Afrique, Babacar Gueye explique fort justement que c'est cette raison qui a poussé le constituant africain à instauré dans la décennie 1990, la limitation du nombre de mandats présidentiels. Il voulait ainsi réduire les nuisances d'un pouvoir prédateur mais déficient, en supprimant les possibilités d'un trop long bail.

A l'observation, la nouvelle génération de Présidents se révèle être aussi corruptrice que sa devancière et montre par la même occasion, un bel appétit pour le pouvoir. Et dès lors que la patrimonialisation du pouvoir tend à se renforcer par la possibilité d'une réélection, ils sont tentés de violer ou de manipuler les dispositions constitutionnelles.

Les réserves et critiques soulevées contre le mandat unique, tiennent au fait qu'il ne limite en rien la corruption et la prédation. Mais il faut rétorquer qu'il ne les accroît pas non plus. Qui plus est, la vocation d'un système politique ou d'un régime constitutionnel ne se situe pas à ce niveau. Toutefois, dans un tel régime, il est assez fréquent de voir les députés révoquer les chefs d'Etat accusés qu'ils sont de corruption ou de prédation. Il suffit de convoquer l'expérience latino-américaine pour constater la toute-puissance du législatif ⁷⁷⁵.

⁷⁷³ Babacar Gueye, *op.cit.*

⁷⁷⁴ *Idem.*

⁷⁷⁵ L'illustration de la suprématie du Législatif sur l'Exécutif se manifeste dans toute sa rigueur au Paraguay et au Guatemala. Dans le premier cas, le Président Fernand Lugo était élu pour un mandat unique de cinq ans non renouvelable, conformément à la Constitution de 1992. Mais la primauté du parlement sur le gouvernement se manifeste en 2012 lorsque « l'ancien évêque des pauvres », sans aucune majorité, est destitué par le Sénat. En 2013, il est remplacé par Horacio Cortès. L'on retrouve la même primauté au Guatemala, où le chef de l'Etat, élu au suffrage universel pour un mandat de quatre ans non renouvelable est placé sous le contrôle du Législatif. Elu en 2012, le Général Otto Perez est destitué, lui-aussi, par le Parlement guatémaltèque, avant le terme de son

Section 2. Un nouveau statut pour anciens présidents

Dans les systèmes politiques et les régimes constitutionnels issus des indépendances, la présidence *de facto* ou *de jure* était à vie et en conséquence, aucune reconnaissance juridique n'était prévue pour les anciens chefs d'Etat. Le fait est que l'on considérait qu'« un ancien président était un président mort ». C'est pourquoi, quand venait l'heure des modalités de succession ou d'éviction, les Etats africains se trouvaient, le plus souvent, dans une spirale de violences quelquefois meurtrières, liées essentiellement au refus de quitter le pouvoir.

C'est après les Transitions démocratiques et l'adoption des Constitutions qui s'en suivirent, que la limitation des mandats présidentiels a été encadrée, en même temps que les législations consacraient la fin légale et légitime de l'exercice du pouvoir et octroyait, une protection juridique et une considération sociale aux anciens dirigeants. C'est dans le même ordre d'idée que chaque Etat, en fonction de sa lecture de la vie post-présidentielle, aménage en leur faveur des droits et prescrit également des devoirs.

Afin de mieux cerner les contours de la question, dans un premier stade, nous passerons en revue le statut actuel des anciens Présidents africains (Paragraphe 1) et dans un second, les propositions pour un statut moderne des anciens chefs d'Etat (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Le statut actuel des anciens présidents

Dans le corpus juridique des démocraties en Afrique noire, des dispositions législatives et réglementaires tendent de plus en plus à stabiliser et à sécuriser les mécanismes de sortie du pouvoir présidentiel, clôturant ainsi une situation post-présidentielle précaire et aléatoire. L'intention du constituant étant de pacifier le mode de dévolution démocratique du pouvoir, en octroyant des garanties au partant et en faisant en sorte que l'arrivant, « potentiel sortant », participe au respect et à l'application de ce statut.

En conséquence, il y a lieu d'examiner cette pratique politico-institutionnelle en interrogeant le statut classique et la protection juridique des anciens chefs d'Etat (A) avant de tenter une incursion dans la vie après la fin du pouvoir (B).

mandat pour « corruption aggravée » de son régime. En septembre 2015, Alejandro Maldonado Aguirre lui succède.

A. La protection juridique des anciens chefs d'Etat

Au fil du temps, la situation des anciens chefs d'Etat s'est considérablement améliorée, à travers des textes législatifs et réglementaires. Deux éléments le prouvent : D'abord le contenu du statut qui varie d'un pays à un autre et ensuite la cooptation des anciens dirigeants dans les juridictionnelles constitutionnelles et les organes consultatifs. Quand ils ne siègent pas dans les institutions nationales, il n'est pas rare de voir quelques anciens dirigeants intégrer des institutions internationales.

La création des statuts juridiques consacrés par le constitutionnalisme africain classique est « une modalité permettant aux anciens chefs d'Etat de participer et de faire bénéficier leur expérience à la vie constitutionnelle et politique de l'Etat »⁷⁷⁶. C'est pourquoi, il est prévu qu'ils siègent dans les juridictions constitutionnelles, comme c'est le cas au Gabon, au Cameroun et en République centrafricaine, du moins théoriquement. Au demeurant, cela témoigne d'une illustration du mimétisme constitutionnel issu de la charte fondamentale française du 4 octobre 1958 qui dispose, en son article 56 que : « Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans non renouvelable. Il se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat. En sus des neuf membres, y font partie à vie de droit, les anciens Présidents de la République. Le Président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante ». Les anciens dirigeants qui le souhaitent peuvent demeurer membres à vie dans cette juridiction française⁷⁷⁷.

Pays par excellence d'héritage colonial constitutionnel, le Gabon, dans sa Constitution, en son article 89, le Cameroun en son article 51 et naguère la République Centrafricaine en son article 71 stipulent également que « les anciens Présidents de la République sont membres de droit de la Cour Constitutionnelle ». A la différence notable que l'Etat du Gabon prévoit des devoirs pour les anciens chefs d'Etat⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Ismaïla Madior Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit, p.210.

⁷⁷⁷ Les deux anciens Présidents français Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac siègent au Conseil constitutionnel, depuis leur départ du pouvoir. Quant au troisième, Nicolas Sarkozy, il est membre mais a décidé de ne pas siéger.

⁷⁷⁸ Le législateur gabonais encadre la jouissance de ce statut par des devoirs édictés par les Accords de Paris intitulés « Des devoirs des anciens Présidents de la République ». Il s'agit, entre autres, du devoir de s'abstenir de tout acte ou manœuvre tendant à porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Quant au législateur guinéen, il n'a pas prévu expressément de les intégrer dans la juridiction constitutionnelle. Cependant l'article 44 de la charte fondamentale prévoit que dans l'ordre protocolaire, viennent après le Président de la République, les anciens Présidents, dans l'ordre d'ancienneté de leur mandat, et avant le président de l'Assemblée nationale. Ils peuvent être chargés de missions spéciales par le chef de l'Etat. Ils bénéficient de plusieurs avantages matériels et d'une protection dans les conditions prévues par la loi organique.

Dans la même veine, au Mali⁷⁷⁹, au Niger⁷⁸⁰, au Bénin⁷⁸¹, au Togo⁷⁸² tout comme au Sénégal⁷⁸³, les anciens Présidents ne siègent, pas pour le moment, dans les instances constitutionnelles. Cependant, à l'image du Sénégal, ils jouissent d'un statut respectable d'ancien Chef d'Etat. Conformément aux lois en vigueur, la plupart bénéficient des avantages et privilèges. En exemple, c'est après le départ volontaire du Président Léopold Sédar Senghor que la loi⁷⁸⁴ a fixée la dotation des anciens Présidents de la République qui ont accompli au moins un mandat. « Ils reçoivent une dotation annuelle égale au traitement afférent à l'indice le plus élevé attribué aux agents de l'État ». C'est ainsi que le Président Senghor percevait sa dotation régulière. Depuis 2000, son successeur Abdou Diouf jouit du même traitement. Après 2012, Me Abdoulaye Wade a commencé à percevoir après qu'il l'ait fait considérablement augmenté en faveur de son prédécesseur. En sus de cela, les anciens chefs d'État sénégalais ont droit à « l'indemnité la plus élevée allouée aux agents de l'État, des services d'aide de camp et d'un secrétariat, d'une résidence ainsi que des prestations en nature ». Il est mis à leur disposition un service personnel et en cas de décès, la moitié de leur allocation est versée à la veuve.

⁷⁷⁹ L'article 52 de la Constitution du Mali prévoit que le statut n'est octroyé qu'aux anciens Présidents jouissant de tous leurs droits civiques. Ce qui exclut de fait ceux qui ont fait l'objet de condamnation définitive.

⁷⁸⁰ Au Niger, l'article 62 est le pendant direct de l'article 52 au Mali.

⁷⁸¹ Tout comme au Mali et au Niger, au Bénin également, le statut est assorti de plusieurs conditionnalités.

⁷⁸² Certains Etats prévoient des restrictions ; d'autres en revanche, comme le Togo n'indiquent aucune restriction, accordant ainsi le statut à tout ancien chef d'Etat.

⁷⁸³ Au Sénégal, le débat sur l'entrée au Conseil constitutionnel des anciens Présidents ne s'est jamais posé. Il était plutôt question d'ériger cette juridiction en Cour constitutionnelle dotée de réels pouvoirs, comme au Bénin, par exemple. L'un des plus fervents partisans de ce renforcement de pouvoirs était Ismaïla Madior Fall, Ministre, Conseiller juridique du chef de l'Etat, Macky Sall. A l'arrivée, c'est le nombre des membres de cette institution qui est passé de cinq à sept, à l'issue du référendum du 20 mars 2016.

⁷⁸⁴ Loi n°81-01 du 29 janvier 1981 fixant la dotation des anciens Présidents de la République, *JORS* n°4814 du 5 février 1981, p.101 et s.

Le Président Macky Sall a procédé à la revalorisation de ce traitement en faveur Me Abdoulaye Wade⁷⁸⁵. Ces avantages sont très voisins des droits accordés par la loi guinéenne⁷⁸⁶.

B. La vie après le pouvoir

Y a-t-il une vie après le pouvoir ? Ce titre interrogatif fait référence à l'étude consacrée à la question par Sandrine Perrot⁷⁸⁷. Elle y démontre que généralement les anciens chefs d'Etat étaient mis hors circuit, par des exécutions, des mises en détention, des exils. Elle expliquait que ceux qui ont pu éviter une fin malheureuse ont été contraints ou amenés à se reconvertir dans d'autres domaines pour assurer leur survie. Sandrine Perrot a série trois types de reconversions : Les unes sont « économiques », les autres au niveau international ou même des reconversions « religieuses »⁷⁸⁸. Là où ils ont préféré mobiliser leurs ressources pour revenir à la politique, parfois même à la magistrature suprême pour retrouver la puissance et les honneurs perdus⁷⁸⁹. Cet état de fait trouvait son explication dans l'absence d'un statut pour les nouveaux retraités de la fonction présidentielle.

⁷⁸⁵ Au titre du règlement des indemnités de Me Abdoulaye Wade, le ministère de l'Economie et des Finances a indiqué que « suite à la revalorisation des indemnités allouées aux anciens Présidents de la République, il reçoit en moyenne la somme de 9 700 000 FCFA par mois ».

⁷⁸⁶ Article 2 de la loi organique relative aux conditions dans lesquelles les anciens Présidents de la République bénéficient d'avantages matériels et d'une protection.

⁷⁸⁷ Sandrine Perrot, *Y-a-t-il une vie après le pouvoir ?* CEAN, Travaux et Documents, n°51-52, 1996, 81p.

⁷⁸⁸ Christophe Boissouvier, « Mathieu Kérékou, une histoire africaine », *Jeune Afrique* n°2858, du 18 au 24 octobre 2015, p.13-14. « Tour à tour putschiste, marxiste-léniniste, organisateur d'une Conférence nationale, rallié aux vertus de la démocratie, évangélique, le Président-caméléon est décédé le 14 octobre 2015 ».

⁷⁸⁹ Ce fut le cas de Denis Sassou Nguesso. Il faut rappeler qu'entre 1993 et 1994, Brazzaville, la capitale du Congo, était le théâtre de combats qui opposaient les partisans du Président sortant Sassou Nguesso, du Président en poste Pascal Lissouba et du maire de la ville Bernard Kolélas. Victorieux en 1997, grâce au soutien militaire de l'Angola de Dos Santos, Sassou Nguesso est retourné aux affaires et y est toujours. En 2015, il a fait adopter par voie référendaire, une nouvelle charte fondamentale pour rester encore au pouvoir. Jusqu'à quand ?

Dans le même registre, le contre-Amiral Didier Ratsiraka (1975-1993 et 1997-2001) est également un exemple d'aller-retour. Arrivé au pouvoir à la tête d'une junte militaire en 1975, il s'est fait élire en 1982, face à un seul candidat « autorisé ». En 1991, il est contraint à la démission après avoir fait tirer sur les manifestants. Toutefois il retrouve son fauteuil lors de la présidentielle anticipée de 1997, mais organise une fraude massive lors des élections de 2001 pour se maintenir ; ce qui met le pays en ébullition. Il fuit alors Madagascar et s'exile en 2002 en France où il possède une résidence. Depuis avril 2013, il vit dans la capitale Antananarivo.

Par conséquent « les titulaires de cette charge assimilaient leur fin de règne à une perte de statut et de ressources qui les ramenaient à leur condition de citoyens simples et ordinaires, parfois oubliés et humiliés »⁷⁹⁰. Pour mieux démontrer l'évidence de sa position, l'Ougandais Yoweri Museveni (71 ans) au pouvoir depuis 1986, s'interroge à haute voix en ces termes : « Comment pourrais-je quitter une bananeraie que j'ai plantée et qui commence à donner des fruits ? »⁷⁹¹ Ce pourquoi, plus de trente ans y est-il resté ! Faisant fi de l'usure du pouvoir, il vient de rempiler pour cinq années encore à l'issue de la présidentielle du 18 février 2016.

D'où l'intérêt politique et scientifique d'une reconnaissance juridique de leur vie après le pouvoir⁷⁹². Au demeurant, même si l'idée d'aménager une retraite active pour les anciens dirigeants est généreuse, il est bon de constater qu'au regard de la pratique et de l'expérience, ceux qui ont récemment quitté le pouvoir s'accommodent bien de leur nouvelle situation. Pourtant au début des premières alternances démocratiques en Afrique, nombreux sont ceux qui envisageaient leur départ avec anxiété. A titre d'illustration, le Président Alpha Oumar Konaré du Mali affirmait à ses partisans qui voulaient le voir briguer un troisième mandat que : « C'est définitif, je ne me représenterai plus. J'aurai 56 ans en 2002 à la fin de mon deuxième mandat. Ce n'est pas la fin du monde »⁷⁹³. Tandis que Nicéphore Soglo voulut qu'on lui donnât des gages : « Après tout, que demandent les chefs d'Etat pour passer le témoin ? Qu'on leur donne des garanties »⁷⁹⁴. Abdou Diouf lui se montra circonspect et inquiet : « Camarades, vous n'avez que moi et je n'ai que vous ; si je vous quitte, où irai-je ? »⁷⁹⁵. Quant à Félix Houphouët-Boigny devant de son successeur désigné, Henri Konan Bédié il se plaignît en affirmant : « Je n'aime pas ces histoires d'anciens présidents »⁷⁹⁶. Pourtant quelques temps après, la plupart confessa se sentir bien. « Je suis soulagé des contraintes et des lourdeurs du protocole. Je peux aller et venir comme bon me semble, même si les gens me reconnaissent dans la rue. Croyez-moi, c'est une situation qui ne manque pas

⁷⁹⁰ Ismaïla Madior Fall, *op.cit.*, p.209.

⁷⁹¹ *Jeune Afrique* n°2871 du 17 au 23 janvier 2016, p.19.

⁷⁹² El Hadj Mbodj, *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, *op.cit.*

Sandrine Perrot, *La situation des anciens Présidents d'Afrique noire*, Mémoire de DEA, Etudes africaines : CEAN-IEP de Bordeaux, 195.

⁷⁹³ *Idem.*

⁷⁹⁴ *Jeune Afrique* n°2028 du 23 au 29 novembre 1999, p.17.

⁷⁹⁵ Ismaïla Madior Fall, *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, *op.cit.*, p.218

⁷⁹⁶ Henri Konan Bédié, *Les chemins de la vie*, Paris, Plon 1999.

de charme »⁷⁹⁷, souriait Nicéphore Soglo. Et récemment, en fin octobre 2015, le Tanzanien Jakaya Kikwete affirmait tranquillement, « je m'en vais avec une joie parfaite, même si je ressens la douleur de la séparation. Mais tout début a une fin. J'ai fait dix ans au pouvoir. C'est amplement suffisant pour achever un programme présidentiel ». Ils ne sont pourtant pas quantité négligeable ceux qui ont réussi leur reconversion.

Grands médiateurs, reconvertis dans les affaires internationales, nombre d'anciens chefs d'Etat démontrent qu'on peut bien connaître une retraite heureuse après la Présidence de la République, à l'image du Sénégalais Abdou Diouf⁷⁹⁸ devenu Secrétaire général de l'Organisation internationale Francophonie (OIF), du Ghanéen John Kufor⁷⁹⁹ ou Malien Alpha Oumar Konaré⁸⁰⁰, du Nigérien Oleségun Obasanjo⁸⁰¹, du Botswanais Quett Ketumile Masire⁸⁰² ou du Burundais Pierre Buyoya⁸⁰³.

⁷⁹⁷ *Jeune Afrique* n°2028, *op.cit.*, p.17.

⁷⁹⁸ Abdou Diouf, *Mémoires*, Paris, Seuil, 2014, 380 p.

A 26 ans, il est nommé Gouverneur et se voit appeler, plus tard, aux côtés du Président Senghor son mentor.

Il dirige alors son cabinet puis devient successivement son Secrétaire général, ministre, Premier ministre et enfin son successeur. Il sera réélu trois fois à la tête du Sénégal. Après 20 ans de pouvoir, il reconnaîtra sa défaite en 2000 face à Me Abdoulaye Wade. En 2003, il est élu Secrétaire général de la Francophonie, organisation qu'il abandonnera en fin 2014, malgré l'insistance amicale des chefs d'Etat.

⁷⁹⁹ Outre les conférences qu'il anime, le Ghanéen John Kufuor (2001-2009) a créé la fondation « John Kufuor pour le leadership, la gouvernance et le développement » et a reçu conjointement avec l'ancien Président brésilien Lula, le Prix mondial de l'alimentation, en 2001. Depuis 2013, il est envoyé spécial de l'ONU sur le changement climatique.

⁸⁰⁰ Après avoir fait deux mandats successifs à la tête du Mali, Alpha Oumar Konaré a accepté en 2008, la présidence de Commission de l'Union africaine pour un seul mandat. Depuis il s'est soumis à une discrétion absolue. Même au plus fort de la crise que son pays a traversée ces dernières années, il ne s'est pas prononcé. Mais en juillet 2013, sur insistance de l'actuelle Présidente de la Commission de l'UA, Dlamini-Zuma, il a fini par accepter de présider le groupe de haut niveau de l'UA pour l'Egypte.

⁸⁰¹ Oleségun Obasanjo (1976-1979 et 1999-2007) a la particularité d'avoir gouverné le Nigeria successivement comme chef d'Etat militaire et Président démocratiquement élu. Accusé de fomenter un coup d'Etat en 1995, il est condamné à 35 ans de prison, puis gracié, trois ans plus tard. Elu à la tête du Nigeria en 1999, il est réélu en 2003. Aujourd'hui il est très sollicité comme médiateur dans de nombreux conflits du continent africain. Sa dernière mission en 2015 consiste en l'équilibre politico-constitutionnel de la Guinée-Bissau.

⁸⁰² Le Botswanais Quett Ketumile Masire (1990-1998) s'est retiré volontairement du pouvoir en 1998, alors que son mandat n'expirait qu'en 1999. Aujourd'hui, il est Chancelier de l'Université de Botswana. Quett Masire a également créé une fondation éponyme. Il a servi comme médiateur dans le processus de paix en République Démocratique du Congo en 2000.

Cependant, d'autres ont quitté les ors du palais pour se retrouver dans les rigueurs de la prison. A titre d'exemple, l'ancien Président Ivoirien Laurent Gbagbo (2000-2010) est incarcéré à la prison de Scheveningen à la Haye (Pays-Bas). La Cour Pénale Internationale le soupçonne de crimes contre l'humanité (meurtres, viols, persécutions et autres actes inhumains) commis lors des violences post-électorales de novembre 2010, lesquelles ont fait quelque 3000 morts. Il attend le verdict de son jugement.

Le Libérien Charles Taylor (1997-2003) purge également depuis le 15 octobre 2013 une peine de réclusion de 50 ans dans une prison britannique. Il a été condamné par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone siégeant au Pays-Bas. Il est reconnu coupable de crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis pendant la guerre civile en Sierra Leone (1991-2002). L'une des plus atroces de l'histoire de l'Afrique avec 120 000 morts et des milliers de civils mutilés. L'ancien Président arrêté en 2006 au Nigeria est notamment accusé d'avoir aidé et encouragé les rebelles Sierra Léonais du Front Révolutionnaire Uni (FRU) en leur fournissant armes et munitions en échange de diamants.

Paragraphe 2. Le statut moderne des anciens présidents

Parce que durant son mandat, le Président de la République ne peut exercer aucune fonction publique ou privée, encore moins une activité rétribuée, il est normal qu'il soit assuré d'une retraite digne et respectable, en reconnaissance pour ce qu'il a représenté dans son pays et en dehors. C'est pourquoi au-delà de son statut classique, un nouveau devrait lui être définitivement octroyé pour renforcer sa situation, celle de la veuve et des enfants mineurs qu'il aurait laissés. C'est aussi en partie la philosophie du prix Mo Ibrahim pour « le leadership de l'excellence », quand bien même, ce soit une entreprise privée et une initiative personnelle (A). La nécessité d'assurer au chef de l'Etat, une retraite paisible devrait être réévaluée en Afrique, en même temps que les conditions d'une retraite active seront créées.

⁸⁰³ Pierre Buyoya (1987-1993 et 1996-2003) a dirigé le Burundi à deux reprises, en arrivant chaque fois au pouvoir par un coup d'Etat. Aujourd'hui, il s'est construit une réputation de démocrate. Il est l'un des médiateurs les plus sollicités du continent africain. Président du Dialogue politique inclusif sur la paix en Centrafrique en 2008, il a été également médiateur de l'Union africaine entre les deux Soudan, avant d'être nommé en 2012, Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel.

Nous pensons, par exemple, à l'octroi d'un siège de droit dans une Haute Chambre Parlementaire composée d'anciens chefs d'Etat ou de gouvernement, en remplacement du Parlement panafricain, organe inconnu de l'Union africaine, sans aucun moyen et sans aucune légitimité (B) sans aucun lustre.

A. Les critères du prix « Mo Ibrahim »

En 2007 le milliardaire anglo-soudanais Mo Ibrahim, crée une fondation du même nom, chargée de décerner chaque année, un prix du « leadership d'excellence » et conçoit par la même occasion, un indice de la gouvernance en Afrique appelé « l'indice Mo Ibrahim ». Le prix du leadership est loin d'être une gloriole ou une médaille ou encore un *doctorat honoris causa*. A preuve : Le jury n'a pas décerné de prix en 2015, faute de candidat à la hauteur. Il faut dire que depuis sa création, il y a huit ans, cette récompense, de cinq millions de dollars versés sur dix ans d'une part et d'autre part, de 200 000 dollars versés à vie, chaque année, n'a été attribuée que trois fois et à trois anciens chefs d'Etat. Pour la première fois, en 2007, ce prix revenait au Mozambicain Joaquim Chissano⁸⁰⁴ ; en 2008, au Botswanais Festus Mogae⁸⁰⁵ ; en 2011, au Cap-Verdien Pedro Pires⁸⁰⁶. Les critères de choix sont sélectifs et rigoureux.

⁸⁰⁴ Successeur de Samora Machel à la tête du Mozambique pendant une vingtaine d'années environ, Joachim Chissano (1986-2005) est couronné par le Prix Mo Ibrahim pour sa bonne gouvernance en 2007. « Les actions du Président Chissano en faveur de la paix, de la réconciliation, d'une démocratie stable et un progrès économique de son pays ont énormément impressionné. Sa dernière décision de ne pas briguer un troisième mandat, pourtant autorisé par la Constitution a fait le reste », se flattait Koffi Annan. Il a été médiateur de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) dans la crise que connaissant Madagascar en 2009.

⁸⁰⁵ Ancien fonctionnaire du FMI et de la Banque du Botswana, Festus Mogae fut vice-Président de son pays et dauphin de Ketumile Masire à qui il succéda le 1^{er} avril 1998. Son mandat est marqué par la diversification de l'économie et sa grande implication dans la prospérité du Botswana. Il a alloué une grande partie du budget à la lutte contre le Sida. Mogae quittera volontairement sa fonction de chef de l'Etat, le 1^{er} avril 2008, laissant la place à son vice-Président Ian Khama.

⁸⁰⁶ Pedro Pires dirigea le Cap-Vert durant une décennie entre 2001 et 2011. Elu en 2001, puis réélu en 2006, il a réussi sa mue entre les années de parti unique où il fut l'inamovible Premier ministre d'Aristide Pereira (de 1975 à 1991) et le temps du souffle démocratique. La fondation Mo Ibrahim lui a octroyé en 2011, une somme de cinq millions de dollars et 200 000 dollars par an à vie. Une partie de cette somme a servi à financer « l'Institut Pedro Pires pour le leadership », lancé en 2013 à Praia dans le but de former de jeunes leaders africains en terme de vision stratégique.

Pour être digne de recevoir ce prix, il faut avoir été un chef d'État ou de gouvernement élu démocratiquement, avoir quitté ses fonctions au cours des trois dernières années, respecté la durée de son mandat prévu par la Constitution et fait preuve d'excellence au cours de celui-ci. Autrement dit, avoir contribué à réduire la pauvreté en optant pour un modèle de développement « durable et équitable ». Pour vérifier ce dernier critère, le jury se fonde sur les résultats de l'indice Mo-Ibrahim. Le Sénégalais Abdoulaye Wade⁸⁰⁷ et même le Malien Amadou Toumani Touré⁸⁰⁸, remplissaient certaines conditions requises. Toutefois, les membres du jury ont estimé que l'excellence n'avait pas été la marque de leur magistère⁸⁰⁹. Cette nouvelle année blanche dans l'attribution du prix Mo-Ibrahim n'est-elle pas la preuve que ses critères sont trop ambitieux et que le leadership des dirigeants africains demeure médiocre ? « Ce n'est pas un constat d'échec ! Nous devons distinguer de véritables modèles. Ce n'est pas parce qu'il s'agit de l'Afrique que nous devons abaisser notre niveau d'exigence », répond Mo Ibrahim. « S'il fallait décerner le même prix en Europe, je suis persuadée qu'il y aurait aussi des années sans lauréat » conclut Quett Ketumile Masire⁸¹⁰. Penser que la vie est possible après le palais, et même faire en sorte qu'elle soit digne et décente, c'est aussi le combat de la fondation Mo Ibrahim qui a décidé, à travers le prix pour le leadership d'excellence en Afrique - avec une somme aussi colossale - d'accompagner des chefs d'Etat africains qui auraient exceptionnellement amélioré au cours de leur mandat, la sécurité, la santé, l'éducation, le développement économique et les droits politiques dans leurs

⁸⁰⁷ Après 26 ans d'opposition, Me Abdoulaye Wade devient le troisième Président de la République du Sénégal en succédant à Abdou Diouf. En dépit de son indéniable talent de bâtisseur, de panafricain et d'homme de grande vision, le libéral en chef aura raté sa sortie par sa volonté de briguer un troisième mandat présidentiel mais aussi et surtout par sa tentative d'instaurer à quelques encablures de la campagne un ticket présidentiel (Président et vice-Président) et en voulant supprimer le quart bloquant permettant ainsi d'être élu au premier tour avec une majorité relative. Il vit désormais entre Versailles et Dakar. Il continue de près ou de loin de diriger directement ou indirectement le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) passé à l'opposition. Il jouit d'un statut d'ancien Président de la République.

⁸⁰⁸ Débarqué par un coup d'Etat en mars 2012 à deux mois de la fin de son mandat et de la prochaine élection présidentielle, Amadou Toumani Touré (2002-2010), ancien tombeur du dictateur Moussa Traoré vit désormais à Dakar où il a trouvé refuge. Entouré de sa famille et de ses proches, il se refuse à toute déclaration publique pour ne pas gêner son successeur légal, le Président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK).

⁸⁰⁹ <http://www.jeuneafrique.com/135753/politique/indice-mo-ibrahim-l-excellence-n-a-pas-de-prix/>

⁸¹⁰ Quett Ketumile Masire, l'ancien chef de l'Etat botswanais a quitté volontairement le pouvoir à l'image des Présidents Senghor et Ahidjo. Il est actuellement Chancelier de l'Université de Bostwana. Aujourd'hui, il est un membre influent du jury Mo Ibrahim.

pays et transféré démocratiquement leurs pouvoirs à leurs successeurs »⁸¹¹. Cette récompense mieux dotée que le prix Nobel de la Paix peine à trouver des récipiendaires⁸¹².

B. Un Sénat panafricain pour anciens chefs d'Etat

Il y a quelques années, Gérard Conac avait suggéré que l'Union africaine installât, en son sein, un « Conseil des Sages » habilité à intervenir dans des missions de réflexions et de médiations en Afrique. Dans la foulée, il avait proposé la création d'une « académie africaine de la paix et du développement »⁸¹³, composée d'anciens chefs d'Etat démocratiquement élus et qui sont des dirigeants exemplaires par leur comportement et leur initiative, au service de leur pays et de l'Afrique toute entière. Serait-ce une élégante manière de les honorer et de les récompenser de manière exceptionnelle⁸¹⁴ ?

Cette initiative est louable mais l'on pourrait aller plus loin en proposant la création d'une Haute Chambre Africaine (HCA) qui jouera un rôle d'organe législatif unique doté de réels pouvoirs au sein de l'Union africaine. Ses membres seront exclusivement composés d'anciens chefs d'Etat et de gouvernement admis d'office en leur qualité de leaders africains, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois⁸¹⁵.

⁸¹¹ « La vie après le Palais. Sur les traces des anciens chefs d'Etat africains », *Notre Afrik*, n°41 février 2014.

⁸¹² *Op.cit.*

⁸¹³ *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, op.cit.*, p.500.

⁸¹⁴ *Idem.* p.500.

⁸¹⁵ Notre chronique, « Que faire de nos anciens chefs d'Etat ? », *L'Afrique en 2016, Hors-Série Jeune Afrique* n°42, décembre 2015.

En vérité, toute la problématique est de savoir comment exercer et quitter démocratiquement le pouvoir, d'une part, et quelle vie mener après, d'autre part. En 2016, cette question est encore d'actualité. Jadis en Afrique, un ancien président était un président mort. Il faut que l'on arrive à dire : « Mieux vaut être un ancien qu'un nouveau président ». De fait, leur mission terminée, les chefs d'Etat et de gouvernement jouissent d'un statut juridique qui les protège. Les uns ont la possibilité de devenir membres de droit du Conseil constitutionnel, c'est théoriquement le cas au Gabon et au Cameroun ; mais il n'y existe aucun ancien chef d'Etat, pour le moment. D'autres se reconvertissent dans les institutions internationales ; enfin, d'autres encore, certes peu nombreux, se voient décerner le prix Mo Ibrahim récompensant les chefs d'Etat ayant, parmi d'autres critères, transféré démocratiquement le pouvoir à leurs successeurs. Reste qu'il serait judicieux de tirer davantage profit de leurs expériences en créant d'excellentes conditions pour leur reconversion post-présidentielle. Pourquoi donc des anciens dirigeants tels que le Nigérian Olusegun Obasanjo, le Sud-Africain Thabo Mbeki, le Ghanéen John Kufuor, le Sénégalais Abdoulaye Wade, le Burundi Pierre Buyoya, le Bostwanais Ketumile Masire, le Malien

Deux fois par an, ils se réuniront en session, afin de légiférer au niveau continental, en lieu et place du pâle Parlement panafricain, sans pouvoir réels, sans moyens propres et sans aucune espèce d'influence, puisqu'aucune grande personnalité continentale n'en fait partie.

En effet, très peu d'Africains savent qu'il existe un Parlement panafricain. « Personne ne connaît encore le Parlement, alors que nous avons les mêmes missions qui pourraient contribuer au bien-être des populations du continent. Nous intervenons aussi dans la pacification et la démocratisation du continent. Le Parlement effectue des missions d'information dans tous les Etats en difficulté et fait des recommandations à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Nous n'avons pas les moyens suffisants de notre politique », se désole son Président, le Camerounais Roger Nkodo Dang, élu en mai 2015, à Midrand en Afrique du Sud pour un mandat de trois ans.

Pour une chambre parlementaire continentale qui cherche encore ses marques et qui n'est pas sûr de les trouver, il est donc normal que ses recommandations ne soient pas suivies d'effet. C'est pour cette raison que Roger Nkodo Dang fait le tour d'Afrique pour mener des plaidoyers qui faciliteront la ratification du protocole de Malabo par les Etats-parties. A ce jour, seul le Mali est en règle. C'est donc pourquoi, il faut remplacer cette assemblée de dignes inconnus par une autre composée d'anciens chefs d'Etat et de gouvernement dont le bureau sera composé d'un Président, de quatre vice-présidents représentant les régions d'Afrique, d'un Secrétariat comprenant un Secrétaire général et des adjoints, en plus d'une dizaine de Commissions permanentes. Cet organe législatif sera doté de pouvoir de légiférer au niveau continental, en lieu et place du Parlement africain créé en 2004 à Addis-Abeba. Il faut rappeler que le premier protocole qui avait institué ce Parlement panafricain stipulait que l'organe exercerait les cinq premières années de son mandat à titre consultatif. Au bout de cinq ans est intervenue une révision qui lui confère des pouvoirs législatifs. Le Protocole est présenté pour la première fois, au sommet de l'UA à Addis-Abeba, en 2012.

Toutefois, le texte a été amendé sur deux points fondamentaux relatifs au pouvoir législatif et au pouvoir de contrôle du Parlement panafricain en ces articles 8-1-a et 8-2. Une autre grande consultation a été ouverte par les chefs d'Etat et gouvernement. Il a fallu attendre deux ans plus tard, en juin 2014, au sommet de Malabo pour qu'il soit enfin adopté. Mais son entrée en vigueur nécessite au minimum 28 signatures des Etats-membres.

Alpha Oumar Konaré, entre autres, ne deviendraient-ils pas membres de droit dans une haute chambre panafricaine ?

Or, à ce jour seul le Mali a signé puis ratifié le Protocole de Malabo. « Si seize mois après la signature de ce protocole, les Etats continuent à ce rythme, il faudra attendre trente ans pour la ratification de ce Protocole. Désormais le Parlement légifèrera sous le contrôle de la Conférence des chefs d'Etat, se lamente Roger Nkodo Dang⁸¹⁶. Alors autant procéder à la suppression pure et simple de ce Parlement dont personne ne veut, afin de laisser les mêmes attributions et les mêmes pouvoirs de légiférer au niveau continental aux dirigeants africains dignes de ce nom. C'est naturellement que les successeurs des « illustres prédécesseurs » procéderont de façon diligente à la signature et la ratification de ce nouveau protocole, parce qu'ils le feront pour eux-mêmes, appelés qu'ils sont en à devenir des membres, et, dans un futur proche, anciens chefs d'Etat et de gouvernement tournés vers une retraite active entourée de toutes les garanties d'une sécurité matérielle et financière, en plus de leur statut juridique⁸¹⁷.

Après une telle revalorisation de leur condition, plus personne ne dira qu'il n'y a pas de « vie après le pouvoir » en Afrique. On aurait envie d'utiliser la métaphore de Lansiné Kaba pour qui « tout César aspire à devenir Crésus »⁸¹⁸. Aujourd'hui, les dirigeants africains - même s'ils le veulent - ne peuvent pas être partisans du « césarisme démocratique ». Mieux, les Africains ne sont pas des Romains. En Afrique, avant et pendant les transitions démocratiques, « un ancien Président était un Président mort ». L'on devrait pouvoir dire : « mieux vaut être ancien que nouveau chef d'Etat ».

Mais ce n'est pas tout que de parler des hommes « d'en haut », il faudra penser également aux gens « d'en bas ». Il s'agira alors de fixer de nouveaux cadres afin de remettre l'homme au cœur d'un nouveau modèle démocratique. Parce que le XXI^{ème} s'est ouvert sur un aveu, celui de l'extrême fragilité de tous et de tout : Les démocraties contemporaines ne cessent de s'épuiser et de changer de régime, lorsqu'elles ne sont que l'objet de fantasmes et d'accidents.

⁸¹⁶ Roger Nkodo Dang, « A ce jour, seul le Mali a signé et ratifié le Protocole de Malabo », *Le Quotidien* n°3756, du 11 août 2015, Sénégal.

⁸¹⁷ *Op.cit.*

Les futurs parlementaires africains que sont - peut-être - Muhammad Buhari, Jacob Zuma, John Dramani, Uhuru Kenyatta, Alassane Ouattara, Alpha Condé, Ali Bongo, Roch Marc Christian Kaboré, Patrice Talon, Macky Sall, Paul Biya, pour ne citer que ceux-là feront sûrement [?] ratifier, le nouveau protocole, en pensant à eux-mêmes. C'est alors qu'il y aura *bel et bon* «une vie après le pouvoir».

⁸¹⁸ Lansiné Kaba, *Lettre à un ami sur la politique et le bon usage du pouvoir*, Paris, Présence Africaine, 1995, pp.68-69.

C'est pourquoi, Achille Mbembé, dans son ouvrage intitulé *Politiques de l'inimitié* parle de « fantasmes démocratiques »⁸¹⁹.

Déjà, des voix crédibles s'élèvent pour dénoncer avec vigueur, l'aliénation de nos élites qui pensent le continent noir à l'aune du modèle occidental, alors que « son statut de fille aînée de l'humanité », exige une attitude plus authentique. C'est la position de Felwine Sarr⁸²⁰ : Il appelle à un changement des mentalités africaines : « Pour que [les citoyens] puissent exercer un contrôle sur la gestion de la cité, sur les orientations à prendre et sur le sens qui est donné à l'aventure collective, la révolution devra être intelligente. Cela suppose une réelle réflexion sur le type de citoyen que l'on forme et que la société, l'école, l'université, la culture en règle générale produisent. Prenons le temps de réfléchir à qui l'on est et surtout à qui l'on veut devenir »⁸²¹. Quant au modèle démocratique, l'auteur prévient que « le temps électoral est une question technique et formelle qui vide l'action démocratique de toute sa substance si l'on est exclusivement focalisé sur la technologie électorale (...) Faisons plutôt preuve de créativité, d'innovation sociale, en nous inspirant de notre culture, de notre histoire, et construisons des formes adaptées qui font sens pour les populations qui les produisent. Et qui garantissent la participation du plus grand nombre sans épouser forcément ces formes institutionnelles qui sont nées d'une histoire et d'une géographie particulières »⁸²².

Et enfin, puisqu'il a été beaucoup question de paradoxes dans notre thèse, il nous plaît de terminer en évoquant de nouveaux paradoxes stratégiques relatifs au « nouveau désordre mondial » : Par ce nouveau concept, il faut entendre comme Nicole Gnesotto et Marc-Olivier Padis, « un monde plus violent, mais une communauté internationale plus impuissante. Un contexte plus instable, mais une sécurité internationale moins régulée. Des extrémismes plus actifs, des démocraties plus incertaines (...) Aucune logique de l'histoire ne conduit le monde vers un surcroît de démocratie et de droit international, ni vers l'apaisement des rivalités, des haines identitaires et des emballements guerriers »⁸²³.

⁸¹⁹ Achille Mbembé, *Politiques de l'inimitié*, Paris, La Découverte, 2016, p.173.

⁸²⁰ Felwine Sarr, *Afrotopia*, Paris, éditions Philippe Rey, 2016, p.162.

⁸²¹ *Idem*, « L'Afrique n'est toujours pas décolonisée », *Jeune Afrique*, n°2878 du 6 au 12 mars 2016, p.80.

⁸²² *Idem*, p.84.

⁸²³ Revue *Esprit*, « Nouveau désordre mondial », août-septembre 2014, in Serge Michailof, *op.cit.* p.343.

CONCLUSION

La motivation principale du choix de ce sujet tient au fait que la Science politique, matière transversale et discipline-carrefour, par excellence, nous offre des outils précieux, des instruments adéquats et des appareils innovants qui permettent d'avancer facilement dans le monde luxuriant et attractif de la recherche notamment dans le domaine de la gouvernance démocratique des Etats d'Afrique francophone.

Au surplus, notre objet d'étude examine un cycle ouvert depuis les premières « vraies » élections démocratiques de la décennie 1990, jusqu'à celles de 2015, avec en toile de fond, les problématiques majeures et les grands défis du développement, de la lutte contre la pauvreté et de la bonne gouvernance. Autrement dit, tout le paradigme de la gouvernance démocratique devient le cœur de la cible de l'actualité politique et institutionnelle dans les pays d'Afrique subsaharienne, donnant ainsi l'impression que la bonne gouvernance est capable de devenir la nouvelle appellation de la démocratie contemporaine : D'où l'intérêt, l'emballement et même l'engouement des chercheurs en Science politique, en Droit public, en Sociologie politique ou encore en Communication politique.

Cela dit, si nous avons choisi d'ouvrir le champ de recherche par cette thématique, c'est parce qu'au fond, elle représente un phénomène récent et une tendance nouvelle dont les manifestations continuent encore de produire des effets aussi bien sur les institutions notamment, dans leurs aspects juridiques et formels, que sur les intérêts notamment au niveau du jeu des acteurs politiques.

En vérité, cette recherche a nécessairement entraîné des difficultés et comporté des manquements notés à l'entame de nos travaux. A partir d'une démarche transversale et d'une *lecture à rebours*, nous avons été confrontés au caractère « chaud » et même brûlant de l'objet étudié. Sans oublier l'état embryonnaire de la littérature scientifique et « la ségrégation théorique » ajoutée à la faiblesse de la Science politique en Afrique⁸²⁴. Mais, en dépit des pièges et imperfections inhérents à tout travail relatif aux Sciences sociales, nous avons essayé autant que faire se pouvait, d'être au plus près de « l'examen du réel » (*res examinare*)⁸²⁵ au sens de Jean Jaurès.

⁸²⁴ Mamoudou Gazibo, *Introduction à la politique africaine*, op.cit, p.35.

⁸²⁵ Georges Lescuyer, *Histoire des idées politiques*, op.cit, pp. 594-600.

Sous ce rapport, notre chemin de fer théorique a permis la conduite de la locomotive, depuis l'acquis de la démocratie électorale jusqu'à la conquête, plus précisément, la quête de la démocratie substantielle, en passant par les principales gares et stations de ravitaillement que constituent les élections présidentielles, le sens controversé du vote en Afrique, la légitimité démocratique, l'ancrage démocratique, la persistance de la pauvreté, l'émergence des standards démocratiques, le mandat unique, avec ou sans possibilité de retour et enfin la protection juridique des présidents en fin de mandat. Dans la même veine, cette thèse s'est employée à rendre compte des grandes tendances qui traversent notre spectre : Il s'agit, des fantasmes démocratiques au sens d'Achille Mbembé, du sultanisme des alternances politiques, du machiavélisme constitutionnel, des objectifs de développement et enfin de la montée en puissance des acteurs non-étatiques, entre autres.

Dès après les élections présidentielles de 1990 suivies aussitôt par des alternances démocratiques, les peuples africains ont compris par eux-mêmes, qu'au-delà du vote, l'exigence principale sera indubitablement celle de la démocratie matérielle, la vraie, fondée sur la nette amélioration de leurs conditions de vie, la stricte égalité des chances, la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des deniers publics, mais aussi et surtout la juste redistribution des richesses. Cette évolution de la mentalité institutionnelle des populations coïncide avec l'adoption des instruments de politiques publiques « imposés » par des institutions internationales que sont la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International ; faisant alors de la gouvernance démocratique un tout, au cœur même des processus de développement humain.

Fort de ce constat général, il faut reconnaître que la démocratie libérale exige au préalable que la population sache lire et écrire, que les citoyens soient pleinement conscients de leurs droits et devoirs, que les électeurs puissent comprendre le projet de société en l'adoptant ou en le rejetant. Si ces conditions préalables ne sont pas réunies, les scrutins seront nécessairement détournés et finalement « capturés » par des municipalités d'affaires ou des communautés religieuses, ethniques et claniques. A ce moment, et dans l'absolu, la gouvernance démocratique serait alors piégée.

Au demeurant, s'il est aussi vrai qu'en Afrique, la démocratie est généralement appréhendée dans un relativisme universel et historique, en ce que le fait identitaire est encore tenace, il y a donc des raisons de croire que la dynamique identitaire n'explique pas tout. Somme toute, les spécificités africaines et l'interdépendance des phénomènes n'empêchent pas la quête démocratique. C'est pourquoi, conséquemment, l'on constate qu'autant, il existe une Afrique

instable, traversée par d'incessantes modifications et manipulations constitutionnelles, sources d'instabilité politique et de troubles sociaux ; autant, émerge une autre, où la durée du mandat présidentiel est, tout au moins en théorie, une limite objective qui, dans son fondement et sa finalité, concourt à la stabilisation de ce même mandat, sources de paix civile et de cohésion nationale.

Toutefois notre enjeu principal se situe ailleurs.

Si l'ancrage des acquis démocratiques est salubre, la persistance de la pauvreté, elle, est tout aussi affligeante. D'où la quête de la démocratie matérielle, réelle et substantielle. L'Afrique compte, environ, un milliard d'habitants. Sur ce continent, se déroulent les transformations démographiques les plus spectaculaires, jamais survenues ; il cache des potentialités infinies et de possède de gigantesques ressources (minières, gazières, pétrolières, forestières et minières). L'Afrique représente incontestablement le futur de l'humanité. Or elle demeure étrangement un continent riche de pauvres. N'est-ce pas là le plus grand paradoxe ? Ce paradoxe - qui tend à devenir normal - tire sa source à la fois dans l'incompétence, la mauvaise gestion et l'incurie générale. C'est d'ailleurs ce qui fonde l'émergence de standards internationaux de la gouvernance démocratique, qui ne sont que tentatives de réponses apportées aux défis et enjeux du développement en Afrique. En conséquence et à l'heure des comptes, nous sommes persuadés que la gouvernance démocratique doit prendre en considération toutes les grandes mutations sociologiques, économiques et culturelles pour lesquelles les Africains se sont engagés à travers, par exemple, l'Agenda 2063⁸²⁶ de l'Union africaine. Toutefois cet agenda devrait complètement être modifié et réactualisé afin d'affronter un phénomène qui constitue, à nos yeux, la plus grande menace contre les démocraties, le défi le plus sérieux et l'enjeu le plus capital, à côté de l'éradication de la pauvreté : nous voulons parler de la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes.

Sous ce rapport, la conclusion générale arrive sous la forme d'un constat mais également en guise de perspective de recherche universitaire : Auparavant, le défi de la pauvreté était le principal adversaire des pays en développement. Mais, à côté ce combat, a surgi un élément

⁸²⁶ L'Agenda 2063 a été présenté lors du 50^{ème} anniversaire de l'Union africaine. C'est une vision et un plan d'action ambitieux, des chefs d'Etat et de gouvernement, exprimés dans une volonté de développement harmonieux et profitable à tous, pour un horizon de cinquante ans. Le but est de permettre au continent africain de jouer un rôle de premier plan dans ce monde en mutation.

perturbateur des relations internationales qui est le terrorisme de guerre. Il est en soi, à ce jour, une équation mondiale.

Au commencement, nous étions à la recherche des paradoxes de la gouvernance démocratique dans les Etats d'Afrique francophone. A la fin, nous nous retrouvons paradoxalement confrontés à une autre forme de gouvernance : Celle qui est globalement liée à la pauvreté et accessoirement à la lutte contre le terrorisme dans la bande saharo-sahélienne.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES DE METHODOLOGIE

- BEAUD (M.), *L'art de la thèse : Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*, nouvelle édition, Paris, La Découverte, 2013, 208p.
- GRAWITZ (M.), *Méthodes des Sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2006, 1019p.
- LETOURNEAU (J.), *Le coffre à outils du chercheur débutant, Guide d'initiation au travail intellectuel*, Montréal, Boréal, 2006, 260p.
- PENOT (J.), *Le guide de la thèse*, Paris, Erasme, 1999, 116p.

II. OUVRAGES DE DROIT CONSTITUTIONNEL & SCIENCE POLITIQUE

- ARISTOTE, *Les politiques*, traduites par J. Barthélémy-Saint-Hilaire, 3^{ème} édition, revue et corrigée, Paris, Librairie philosophique de Ladrangue, MDCCCLXXIV.
- BAUDOIN (J.), *Introduction à la Science politique*, Paris, Dalloz, coll. « Mémentos Dalloz », 2009, 160p.
- BRAUD (P.), *La Science politique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2007, 824p.
- BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.) et RAVINET (P.) (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2006.
- BURDEAU (G). *Traité de Science politique*, Paris, LGDJ, (1966-1976), 10 tomes
- CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et Science politique*, Paris, 18^{ème} édition, Armand Colin, 2001, 715p.
- COHEN (A.), LACROIX (B.) et RIUTORT (P.) (dir), *Nouveau manuel de Science politique*, Paris, La Découverte, coll. « Grands repères manuels », 2009.
- DEBBASCH (C.), BOURDON (J.), PONTIER (J.-M.), RICCI (J.-C.), *Lexique de politique*, Paris, 7^{ème} édition Dalloz, 2001.
- DEBBASCH (R.) *Droit constitutionnel*, Paris, Litec, 7^{ème} édition, 2010, 280p.
- DENQUIN (J.-M.), *Introduction à la Science politique*, Paris, Hachette, 2007.

- DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992.
- DUGUIT (L.), *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, 1903, réédition, 2005.
- DUVERGER (M.), *Le système politique français. Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Paris, 18^{ème} édition, PUF, 1985, 661p.
- FAVOREAU (L.), *Droit constitutionnel*, Paris, 17^{ème} édition, Précis Dalloz, 2014, 1100p.
- GAZIBO (M.), *Introduction à la politique africaine*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, 261p.
- GAZIBO (M.), JENSON (J.), *La politique comparée, fondements, enjeux et approches théoriques*, Presses de l'Université de Montréal, 2004, 320p.
- GAZIBO (M.), THIRIOT (C.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, 366p.
- GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 15^{ème} édition, 1997, 800p.
- GUINCHARD (S.) (dir), *Lexique des termes juridiques*, Paris, 19^{ème} édition, Dalloz, 2012.
- GRAWITZ (M.), *Lexique des Sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1999, 1120p.
- GRAWITZ (M.), LECA (J.) (dir), *Traité de Science politique*, PUF, 1985, 4^{ème} vol.
- HASTINGS (M.), *Aborder la Science politique*, Seuil, 2000.
- HERMET (G.), BADIE (B.), BIRNBAUM (P.) et BRAUD (P.), *Dictionnaire de la Science politique et des Institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2010, 404p.
- LAVROFF (D.G), *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, 1995, 958p.
- MAUGÜE (C.) et STAHL (J-H.), *La Question Prioritaire de Constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2013, 314p.

- MEKHANTAR (J.), *Droit politique et constitutionnel*, Préface Michel Fromont, Droit public et Science politique, Paris, édition Eska, 1997, 731p.
- MENY (Y.), *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 4^e éd., 1993.
- NAY (O.) (dir), *Lexique de Science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008.
- OWONA (J.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques du monde contemporain. Etude comparative*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, 24^{ème} édition, Armand Colin, 2005, 622p.
- ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1990, 404p.
- ROUSSILLON (H.), *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, 173p.
- SCHEMEIL (Y.), *Introduction à la Science politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2010.
- SCHEMEIL (Y.), *La Science politique*, Paris, Armand Colin, coll. « Coursus », 1994, 531p.
- TRONQUOY (P.) (dir), *La Science politique*, Cahiers français, Paris, La documentation française, 350, 2009.
- SILLA (I.), *L'intelligibilité du politique, Réflexion épistémologique sur la Science politique*, Presses Universitaires de Saint-Louis, Sénégal, 2009.
- VERDUSSEN (M.) *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Préface Francis Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 1995, 845p.

III. OUVRAGES & ARTICLES EN LIEN AVEC LA SCIENCE POLITIQUE

A – OUVRAGES

- ABDOURAHAMANE (S.), *La conférence nationale du Niger*, Niamey, Imprimerie des Arts graphiques du Niger, 1992.
- ALMEIDA-TOPOR (H. de.), *L'Afrique au XX^{ème} siècle*, Paris, Armand Colin, 1993.
- ABELES (M.), *Le spectacle du pouvoir*, Paris, L'Herne, 2007.
- ADAMON (A.), *Le renouveau démocratique au Bénin. La conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, l'Harmattan, 1995.
- AÏVO (F.J) *Le Président de la République en Afrique noire : Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 642p.
- AÏVO (F.J), *La Constitution de la République du Bénin. La Constitution de tous les records en Afrique*, Cotonou, Editions CACI, 2010, 238p.
- AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala, 1996.
- ALISSOUTIN (R.L.), *Les défis du développement local au Sénégal*, Dakar, Codesria, 2006.
- AMIN (S.), *L'empire du chaos*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- ANNAN-YAO (E), *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest. Mythe et réalité*, Dakar, Codesria, 202p. (non daté).
- ARENDT (A.), *Les origines du totalitarisme : L'impérialisme*, Paris, Fayard, 2002
- ARON (R.), *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967.
- ARON (R.), *La lutte des classes*, Paris, Gallimard, 1964.
- ARON (R.), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

- ASSO (B.), *Le chef de l'Etat africain : L'expérience des Etats africains de succession française*, Paris, Albatros, 1976.
- AUDIER (S.), *Tocqueville retrouvé : Genèse et enjeux du renouveau tocquevillien*, Paris, Librairie Philosophique Vrin, 2004.
- BA (M.), *Construire la Guinée après Sékou Touré*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- BACONGO (C.I) Alassane Dramane Ouattara, *une vie singulière. Légende et épopée*. Abidjan, Nei, Ceda, 2007, 247p.
- BADIE (B.), *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.
- BADIE (B.), *Le développement politique*, Paris, 6^{ème} édition, Economica, 1995.
- BADIE (B.), *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BADIE (B.), *Les Deux Etats*, Paris, Fayard, 1987.
- BADIOU (A.), *Abrégé de métapolitique*, Paris, Seuil, 1998, 167p.
- BALANDIER (G.), *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 1995.
- BALANDIER (G.), *Le Pouvoir sur scènes*, Paris, Balland, 1980.
- BALANDIER (G.), *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 1955.
- BANEGAS (R.), *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*. Karthala, 2003, 494p.
- BANIAFOUNA (C.), *La bataille de Brazzaville (5 juin-15 octobre 1997) – Le coup d'Etat le plus long et le plus meurtrier du monde : 10.000 morts*, Paris, L'Harmattan, 2008, 332p.
- BANOCK (M.), *Le processus de démocratisation en Afrique, le cas camerounais*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- BART (F.), *L'Afrique. Continent pluriel*, Paris, Sedes, 2003.

- BARTHELEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1995.
- BAYART (J.-F.), ELLIS (S.), HIBOU (B.), *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, 1997.
- BAYARD (J.-F.), *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.
- BAYARD (J.-F.) (dir), *Religion et modernité politique en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993.
- BAYARD (J.-F.), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, 439p.
- BAYARD (J.-F.), MBEMBE (A.), TOULABOR (C.), *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1992.
- BEDIE (H.K.), *Les chemins de ma vie*, Paris, Plon, 1999.
- BENOÎT (J.-L.), *Tocqueville, un destin paradoxal*, Paris, Bayard, 2005.
- BIRNBAUM (P.), *La logique de l'Etat*, Paris, Fayard, 1981.
- BOCKEL (A.), *Le Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978.
- BOISBOUVIER (C.), *Hollande l'Africain*, Paris, La Découverte, 2015
- BONIN (A.N.), *Le Togo du Sergent en Général*, Paris, Lescaret Editeur, 1983.
- BONGO (O.), *Blanc comme nègre*, Paris, Grasset, 2001.
- BONGRAND (M.), *Le marketing politique*, Paris, PUF, coll. « que sais-je ? » n°1698, 1986.
- BOUDON (R.), *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*, Paris, Fayard, 1986.
- BOUDON (R.), *La place du désordre. Critique des théories du changement social*, Paris, PUF, 1984.
- BOULAGA (F.E.), *La démocratie de transit au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1997.

- BOULAGA (F.E.), *Les conférences nationales en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993.
- BOULANGER (P.), COHEN (A.), *Trésor des paradoxes*, Paris, Editions Belin, 2007, 541 p.
- BOURDIEU (P.), *Questions de sociologie*, Paris, minuit, 2002.
- BOURDIEU (P.), *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Science Po, 1996.
- BOURDIEU (P.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BOURDIEU (P.), *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.
- BOURDIEU (P.), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Droz, 1972.
- BOURGI (A.) et CASTERAN (E.), *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette, 1991.
- BRAUD (P.), *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Science Po, 1996, 258p.
- BRAUD (P.), *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1991.
- BRAUD (P.), *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.
- BRAUD (P.) et BURDEAU (F.), *Histoire des idées politiques depuis la révolution* 2^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2001.
- BRECKMANN (C.), *Le dinosaure. Le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992.
- BRETON (P.), *La parole manipulée*, Paris, La Découverte, 2000.
- BRUNEL (S.), *L'Afrique est-elle si bien partie ?*, Paris, Editions Sciences Humaines, 2014, 183p.
- BUYOYA (P), *Mission possible : Construire une paix durable au Burundi*, Paris, l'Harmattan, 2008.
- BUYOYA (P) *Les négociations interburundaises. La longue marche vers la paix*, Paris, L'Harmattan, 2011, 252p.

- BUIJTENHUIJS (R.) et THIRIOT (C.), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara, 1992-1995. Un bilan de la littérature*. CEAN, IEP de Bordeaux-Montesquieu Centre d'Etudes africaines, Leiden, Pays-Bas, 1995.
- BUIJTENHUIJS (R.) et RIJNIERSE (E.), *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara, 1989-1992 : Un aperçu de la littérature*, Leiden Afrika, Studie Centrum, Research. Report, 52, 1993.
- CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, coll. Academia, PUR, 2010.
- CABANIS (A.), MARTIN (M.-L.), *Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999.
- CALDERISI (R.), *L'Afrique peut-elle s'en sortir ? Pourquoi l'aide publique ne marche pas*, Québec, Fides, 2006.
- CAMARA (O.), *Mémoires d'un juge africain. Itinéraire d'un homme libre*. Paris, Karthala Crepos, 2012.
- CASTAIGNEDE (M), *La régulation du partage du pouvoir politique au Liban. La logique communautaire dans les cadres des accords de Taëf*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2014, 273p.
- CISSE (L.), *Carnets secrets de l'alternance. Un soldat au cœur de la démocratie*, Paris, Editions Gideppe, 2001.
- CHABAL (P.), DALOZ (J-P.), *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.
- CHARAUDEAU (P.), *Le discours politique. Les masques du pouvoir*, Vuibert, 2005.
- CHARTON (H.), MEDARD (C.), *L'Afrique orientale, Annuaire, 2004*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- CHRETIEN (J.-P.) (dir), *L'histoire retrouvée, 25 ans de métier d'historien en Afrique*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 1993.

- COLAS (D), *Le glaive et le fléau. Généalogie du fanatisme et de la Société civile*, Paris, Grasset, 1992.
- COLAS (D.), *La pensée politique*, Paris, éditions Larousse, 2002.
- COLIN (R.), *Sénégal notre pirogue. Au soleil de la liberté. Journal de bord 1955-1980*, Paris, Présence Africaine, 2007, 405p.
- CONAC (G.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993.
- COTTERET (J.-M.) EMERI (C.), *Le marché électoral*, Paris, Editions Michalon, 2004.
- COULIBALY (A.A.), *Le système politique ivoirien. De la colonie à la II^{ème} République*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- COULIBALY (A.L.), *Une démocratie prise en otage par ses élites. Essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal*, Dakar, Editions Sentinelles, 2006, 278p.
- COULIBALY (A.L.), *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée*, Dakar, Les éditions Sentinelles, 2003, 300p.
- COULIBALY (A.L.), *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie. Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- COULON (C.), MARTIN (D.-C.) (dir), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
- COURADE (G.), *L'Afrique des idées reçues*, Paris, Belin, 2007, 400p.
- CROZIER (M.), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris, Fayard, 1987.
- CRUISE OBRIEN (D.), Diop (M.-C.), DIOUF (M.), *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala 2002.
- CUCHE (D.), *La notion de culture dans les Sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1996.

- DAKO (S.), *Processus électoraux et transition démocratique en Afrique noire francophone. Etude des cas du Bénin, du Cameroun, du Sénégal et du Togo*, Thèse de droit public, Université de Abomey-Calavi, République du Bénin, 2007, 408 p.
- DAHL (R.), *De la démocratie*, Nouveaux Horizons, Yale University, 1998, 200p.
- DALOZ (J-P.), QUANTIN (P.), *Transitions démocratiques en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, 313p.
- DANIOUE (R.), *Afrique : Unité de mesure démocratique. Essai sur les postulats de changement politique en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- DARBON (D.), *L'Après Mandela. Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 2001.
- DAVID (P.), *Le Bénin*, Paris, Karthala, 1998, 218p.
- DELERIS (F.), *Madagascar 1991-1994 : Dans l'œil du cyclone*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- DELPORTE (C.), *Une histoire de la séduction en politique*, Paris, Flammarion, 2011.
- DESSOUCHES (C.), *Le parti démocratique sénégalais. Une opposition légale en Afrique*, Paris, Berger-Levrault, 1983.
- DIALLO (C.), *Si près, si loin avec Wade*, Paris, éditions Hachette, 2006, 198p.
- DIOP (A.B.), *Sénégal, une démocratie du phénix ?* Paris, Karthala, 2009, 368p.
- DIOP (B.B.), *L'Afrique au-delà du miroir*, Philippe Rey, 2007, 216p.
- DIOP (C.M.), *Cheikh Anta Diop, l'homme et l'œuvre*, Paris, Présence Africaine, 2003, 396p.
- DIOP (E.H.O.), *La justice constitutionnelle au Sénégal. Essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, Credila/Ovipa, 2013.
- DIOP (E.H.O.), *Partis politiques, Démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai pour une étude réaliste du multipartisme*, Dakar, Credila, 2011.

- DIOP (M-C.) (dir) *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade. Le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Cres-Karthala, 2013, 835p.
- DIOP (M-C.) (dir) *Sénégal (2000-2012). Les Institutions et politiques publiques d'une gouvernance libérale*, Cres-Karthala, 2013, 836p.
- DIOP (M-C.), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*. Paris, Karthala, 2004, 299p.
- DIOP (M-C.) (dir.), *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala 2002, 720p.
- DIOP (M-C.) (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 2002.
- DIOP (M-C.), DIOUF (M.), *Les figures du politique en Afrique : Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris-Dakar, Karthala-Codesria, 1999.
- DIOP (M-C.), DIOUF (M.), *Le Sénégal sous Abdou Diouf. Etat et société*, Paris, Karthala, 1990.
- DIOUF (A), *Mémoires*, Paris, Seuil, 2014, 380p.
- DUBRESSON (A.), MARCHAL (J.-Y.), RAISON (J.-P.), *Les Afriques au sud du Sahara*, Paris, Belin, coll. « Géographie universelle », 1994.
- DUMONT (R.), *Démocratie pour l'Afrique*, Paris, Seuil, 1991.
- DUPONT (P.), *La bannière étioyée : Voyage sur les traces de Tocqueville*, Paris, Seuil, 1993.
- DUSSERRE (J), *Au cœur de l'Afrique*, Paris, Ellipses, 2008
- DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1961.
- ENCEL (F.), *Horizons géopolitiques*, Paris, Seuil, 2009.
- EDELMAN (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- ELIAS (N.), *La société de cour* (1969) Trad., Paris, Flammarion, 1985.

- ELIAS (N.), *La société des individus*, Paris, Agora, 1997.
- ESSONO NGUEMA (J.-M.), *L'impossible alternance au pouvoir en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2010, 164p.
- EVANS (J.), *Voters and voting. And introduction*, Londres, Sage, 2003.
- FALL (A.), *Macky Sall. Contre vents et marées*, Paris, L'Harmattan, 2015, 194p.
- FALL (I.M.), *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, Credila, 2011, 224p.
- FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2009, 310p.
- FALL (I.M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal de l'indépendance aux élections de 2007*, Paris-Credila-Crepos, 2007, 181p.
- FALL (I.M.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, Credila, 2008, 565p.
- FALL (I.M.), HOUNPKE (M.), *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Dakar, 2010.
- FABRI (H.R.) et ROSENFELD (M.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la mondialisation et de la privatisation*, Paris, Société de législation comparée, coll. De l'UMR de droit comparé de Paris Vol. 33, 2011.
- FALLETA (N.), *Le livre des paradoxes*, Paris, Editions Diderot, 1998.
- FAVRE (P.), *La décision de la majorité*, Paris, Presses de la FNSP, 1976.
- FAYARD (P.), *Comprendre et appliquer Sun Tzu. La pensée stratégique chinoise : Une sagesse en action*, 2^{ème} édition enrichie, Paris, Dunod, 2007.
- FAYE (A.L.), *Le Sénégal sous Wade. Rupture avec les modèles d'adaptation. Préface Macky Sall*. Dakar, Les Editions de l'Hémicycle, 2007, 276p.
- FOUCAULT (M.), *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.

- FUKUYAMA (F.), *The Imperative of State-Building*, Journal of Democracy, 2004.
- FUKUYAMA (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.
- FURET (F.), *Penser la révolution française*, Paris, Gallimard, 1978.
- GABA (L.), *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- GAUCHET (M.), *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, 385p.
- GAUDIN (J.-P.), *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Science Po, 2002.
- GAZIBO (M.), *Les Paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 2005, 294p.
- GERSTLE (J.), *La communication en politique*, Paris, Armand Colin, 2004.
- GESCHIERE (P.), *Sorcellerie et politique en Afrique : La viande des autres*, Paris, Karthala, 1995.
- GICQUEL (J.), *Essai sur la pratique de la V^{ème} République. Bilan d'un septennat*, Lgdj, 1967.
- GIDDENS (A.), *La constitution de la société*, Paris, PUF, 2005.
- GLASER (A.), *AfricaFrance, Quand les dirigeants africains deviennent maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014, 232p.
- GLASER (A.), *L'Afrique sans Africains. Le rêve blanc du continent noir*, Paris, Stock, 1994.
- GOBIN (C.), RIHOUX (B.) (dir), *La démocratie dans tous ses états : Système politique entre crises et renouveau*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2000.
- GONIDEC (P.-F.), *Les systèmes politiques africains*, 2^{ème} édition, Paris, LGDJ, 1978.
- GOODMAN (N.), *Manières de faire des mondes* (1978), Trad., Jacqueline Chambon, 1996.

- GOUDE (C.B.), *D'un stade à un autre*, Abidjan, Frat Mat éditions, 2009.
- GRAH MEL (F.), *Félix Houphouët Boigny, Biographie* Paris, Cerap Karthala, 2010.
- GREGOIRE (L.J.), *Les priorités en matière de bonne gouvernance en Afrique*. Cotonou, 2006.
- GREGOIRE (L.J.), *L'Afrique et les objectifs du millénaire pour le développement*, Editions Economica, Paris, 2005.
- GREGOIRE (L-J), KANE (A.R), KACOY (A) , *L'Afrique et les défis de la gouvernance*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2008, p.851.
- GRUNBERG (G.), MAYER (N.), SNIEDERMAN (P.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- GUEYE (S.P.), *Du bon usage de la démocratie en Afrique : Contribution à une éthique et à une pédagogie du pluralisme*, Dakar, Neas, 2003.
- GUEYE (S.P.), *Fin de l'histoire et perspective de développement : l'Afrique dans le temps monde*, in *Afrique 2000*, Dakar, 1996.
- GUIDERE (M.), *Le choc des révolutions arabes*, Paris, Editions Autrement Frontières, 2001.
- GUIRMA (F.), *Comment perdre le pouvoir ? Le cas de Maurice Yaméogo*, Paris, Afrique contemporaine Ibrahima Baba Kaké, 1991, vol.12.
- HAMMOUDA (A.), *100 mots pour comprendre le développement*, Paris, Maisonneuve-Larose, 2003.
- HAMMOUDA (A) et KASSE (M), *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, Paris, Maisonneuve, 2003.
- HERMET (G.), KAZANCIGIL (A.) et PRUD'HOMME (J.-F.), *La gouvernance : Un concept et ses applications*, Karthala, 2005, 225p.
- HERMET (G.), *Le passage à la démocratie*, Paris, FNSP, 1996.

- HERMET (G.), *Les désenchantements de la liberté : La sortie des dictatures des années 90*, Paris, Fayard, 1993.
- HERMET (G.), *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989.
- HESSELING (G.), *Histoire politique du Sénégal, Institution, droit et société*, Paris, Karthala, 437p.
- HOBBS (T.), *Leviathan* (1651), Trad., Paris, Sirey, 1971.
- HUGEUX (V.), *Les sorciers blancs. Enquête sur les faux-amis français de l'Afrique*, Paris, Fayard, 2007, 332p.
- HUGON (P.), *Economie de l'Afrique*, Paris, La Découverte, coll. "Références", 2001.
- HUNTINGTON (S.), *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000.
- HUNTINGTON (S.), *The Third wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma, Press, 1991.
- ILIFFE (J.), *Les Africains : Histoire d'un continent*, Paris, Flammarion, 2002.
- JARDIN (A.), *Alexis de Tocqueville, 1805-1859*, Paris, Hachette Littératures, 1984, 519p.
- JAFFRELOT (C.), *Démocratie d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2000.
- JAUME (L.), *Tocqueville : Les sources aristocratiques de la liberté*, Paris, Fayard, 2008, 473p.
- KABOU (A.), *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- KAGAN (R.), *The Evolving Self*, Harvard University Press, 1982.
- KAMARA (M.), *Les élections au Sénégal*, Dakar, Démocratie et Etat de Droit, édition 2007, 363p.
- KAMTO (M.), *Pouvoir et Droit en Afrique noire, Essai sur les fondements du constitutionnalisme en Afrique noire francophone*, Paris, Lgdj, 1994.

- KI-ZERBO (J.), *A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein*, Lausanne, Editions d'en bas, 2013, 240p.
- KI-ZERBO (J.), *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier, 1974.
- KRUGMAN (P.), *Pourquoi les crises reviennent toujours*, Paris, Seuil, 2005.
- LA BOETIE Etienne (de), *Discours sur la servitude volontaire*, Paris, Payot, 1976.
- LACOSTE (Y.), *Géopolitique. La longue histoire d'aujourd'hui*, Paris, Larousse, 2006.
- LAFARGUE (J.), *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 1996.
- LAMIZET (B.), *Le langage politique*, Paris, Ellipses, 2011.
- LAMY (P.), *La démocratie-monde. Pour une autre gouvernance mondiale*, Paris, Seuil, 2004.
- LANOTTE (O.), *Guerre sans frontières en République Démocratique du Congo*, GRIP ; 2003.
- LATOUCHE (S.), *L'autre Afrique. Entre don et marché*, Paris, Albin Michel, 1998.
- LAURENT (A.), DELFOSSE (P.), FROGNIER (A-P.), *Les systèmes électoraux : Permanences et innovations*, Paris, l'Harmattan, 2004.
- LAUVAUX (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004.
- LAVROFF (D.G.), *Les systèmes constitutionnelles en Afrique noire : Les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1975.
- LAZAR (J.), *L'opinion publique*, Paris, Sirey, 1994.
- LECA (A.), *L'impensé de la démocratie : Tocqueville, la citoyenneté et la religion*, Paris, Fayard, 2003.

- LEBEGUE (G.), *Tocqueville et la modernité politique*, Paris, Tulles Editions Mille sources, 2007.
- LEFORT (C.), *Essai sur le Politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986.
- LEJAL (F.), *Le Burkina Faso*, Paris, Karthala, col. Méridiens », 2002.
- LESCUYER (G.), *Histoire des idées politiques*, Dalloz, 14^{ème} édition, 2001, 677p.
- LEYMARIE (P.), PERRET (T.), *Les 100 clés de l'Afrique*, Paris, Hachette littératures, 2006, 691p.
- LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), PRELOT (X.), *La Constitution de la République française. Analyse et commentaires*, Paris, Economica, 3^{ème} édition, 2009.
- LO (M.), *Le Sénégal émergent. Agenda pour le futur*, Rabat, Afrique Challenge Edition, 2012.
- MAALOUF (A.), *Les identités meurtrières*, Paris, Grasset, 1998.
- MACHIAVEL (N.), *Le prince* (1517) Trad., in *œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1952, 201p.
- MALBERG (R.C. de), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920, Tome I, 387 p. ; Tome II. 1992.
- MALIGNER (B.), *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007.
- MANENT (P.), *Tocqueville et la nature de la démocratie*, Paris, Fayard, 1993.
- MANENT (P.), *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1987.
- MANIN (B.), *Principes du gouvernement du représentatif*, Paris, Flammarion, 2002.
- MARA (M.), *L'Etat au Mali, Les pistes d'amélioration*, Bamako, 2014, 404p.
- MARYSSE (S.), REYNTFJENS (F.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- MARX (K.), *Misère de philosophie*, Petite Bibliothèque Payot, 1996.

- MATTEI (F.), *Le Code Biya*, Balland, 2009, 368p.
- MBAYE (S.), *L'Afrique au secours de l'Afrique*, Paris, Editions de l'Atelier, 2009, 160p.
- MBEMBE (A.), *Politiques de l'inimitié*, Paris, La Découverte, 2016, 181p.
- MBEMBE (A.), *Critique de la raison nègre*, Paris, La Découverte, 2013.
- MBEMBE (A.), *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2013.
- MBEMBE (A.), *De la Post-colonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.
- MBODJ (E.H.), *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1991.
- M'BOKOLO (E.), *L'Afrique au XX^{ème} siècle : Le continent convoité*, Paris, Seuil, 1985.
- MEDARD (J.-F.), *Etats d'Afrique noire : Formations, mécanismes et crise*, Paris Karthala, 1991.
- MELONIO (F.), *Tocqueville et les Français*, Paris, Aubier Montaigne, 1993.
- MENDY (M.), *La violence politique au Sénégal de 1960 à 2003*, Paris, Editions Tabala/Bookémisnaire, 2006, 263p.
- MENY (Y.) (dir) *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- MICHAÏLOF (S), *Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?*, Paris, Fayard, 2016.
- MILL (S.), *L'Utilitarisme* (1861), Trad., Paris, Flammarion, 1988.
- MOKOKO (J.-M.), *Congo : Le temps du devoir*, Paris, L'Harmattan, 1995.

- MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Paris, Garnier, 1973.
- MOREAU DEFARGES (P.), *La gouvernance*, Paris, PUF, 2003.
- MORIN (E.), *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005.
- MUDIMBE (V.Y.), *The invention of Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1988.
- NACH MBACK (C.), *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003.
- NDAO (El.I), *Sénégal, Histoire des conquêtes démocratiques*, Dakar, NEAS, 2003, 525p.
- NDIAYE (M.A.), SY (A.A.), *Africanisme et théorie du projet social*, L'Harmattan, 2000.
- NGAKOSO (A), *Réformes fiscales en Afrique – Le management du changement*, Paris, L'Harmattan, 2013.
- NGOUPANDE (J.-P), *L'Afrique sans la France*, Paris, Albin Michel, 2002.
- NOUDJENOUME (P.), *La démocratie au Bénin. Bilan et perspectives*, L'Harmattan, 1999, 395p.
- NSANZE (A), *Le Burundi contemporain. L'Etat-Nation en question (1956-2002)*, Paris, L'Harmattan, 2003, 515p.
- NZOUANKEU (J.M.), *les partis politiques sénégalais*, Dakar, Editions Clairafrique, 1984.
- OPPENHEIMER-FAURZ (R) et CORLOUËR (L), *Edgar Faure : Secrets d'Etat, secrets de famille*, Paris, Ramsay, 320 p.
- ORSENNA (E.), et al., *Besoin d'Afrique*, Paris, Fayard, 1992.
- OTAYEK (R.), *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993*, Paris, Karthala, 1997.

- OUGARTCHINSKA (R.), PRIORE (R.), *Pour la peau de Kadhafi. Guerre, secrets, mensonges. L'autre histoire (1969-2011)*, Fayard, 2013.
- PABANEL (J.-P.), *Les coups d'Etat militaires en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan, 1984.
- PASSERON (J.-C.), *Le raisonnement sociologique*, Paris, Nathan, 1991.
- PEAN (P.) *Nouvelles affaires africaines, Mensonges et pillages au Gabon*, Paris, Fayard, 2014, 254p.
- PERROT (S.), *Y a-t-il une vie après le pouvoir ? : le devenir des anciens chefs d'Etat africains*, Travaux et Documents du CEAN, n°51-52, 1998.
- PERRINEAU (P.), *Le désenchantement démocratique*, Paris, Editions de l'Aube, 2003.
- PIKETTY (T.), *Le capitalisme au XXI^{ème}*, Paris, Seuil, 2013.
- POPPER (K.), *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Fayot, 1973.
- PRUNIER (G.), GRIGNON (F.), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, 1998.
- QUANTIN (P.), (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005.
- QUANTIN (P.), *Voter en Afrique, comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan 2000.
- QUERMONNE (J.L.), *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, 1987.
- RAIMBAUD (M.), *Le Soudan dans tous ses états. L'espace soudanais à l'épreuve du temps*, Paris, Karthala, 2012.
- REDIER (A.), *Comme le disait M. de Tocqueville*, Perrin, 1925.
- REMON (R.), *Pour une histoire politique*, Paris, Seuil, 1996.

- RIESMAN (D.), *La foule solitaire. Anatomie de la société moderne*, Paris, Arthaud, 1964.
- ROGER (M.), *Les secrets du pouvoir*, Paris, Karthala, 2005.
- ROPA (D.), *L'Ouganda de Yoweri Museveni*, Paris, L'Harmattan, coll. « Etudes africaines », 1998.
- ROSANVALLON (P.), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, 367p.
- ROSANVALLON (P.) *La contre-démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 2006.
- ROSANVALLON (P.) *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple de France*, Paris, Gallimard, 2000, 591p.
- ROSSATANGA-RIGNAULT, *Le travail du Blanc ne finit jamais. Les Africains, le temps et le travail moderne*, Libreville, Editions Raponda-Walker, 2007.
- ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *Qui t'a fait roi ? Légitimité, élections et démocratie en Afrique*, Paris, Sepia, 2012, 172p.
- ROUSSEAU (J.-J.), *Le contrat social* (1762), Paris, Gallimard, 1964.
- ROUSSILLON (H.) (dir) *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1995.
- RUI (S.), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004, 264p.
- SALL (A.) *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest : Une approche institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- SARR (F.), *Afrotopia*, Paris, éditions Philippe Rey, 2016, 160p.
- SAWADOGO (R.-A.), *L'Etat africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala, 2001.
- SCHELLING (T.), *Stratégie du conflit*, Paris, Puf, 1986.

- SCHMITT (C.), *La notion du politique. Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, 2004.
- SCHNAPPER (D.), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris, Gallimard, 2002.
- SECK (A.), *Sénégal, Emergence d'une démocratie moderne. 1945-2005. Un itinéraire politique*, Paris Karthala, 2005.
- SEN (A.), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Paris, Odile Jacob. 2000.
- SENGHOR (L.S.), *Ce que je crois*, Paris, Grasset, 1988.
- SINDJOUN (L.), *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- SINDJOUN (L.), *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002.
- SINDJOUN (L.), *Le Président de la République du Cameroun (1982-1996) : Les acteurs et leur rôle dans le jeu politique*, CEAN, Travaux et Documents n°50.
- SMITH (S.), *Atlas de l'Afrique*, Paris, Autrement, 2004.
- SMITH (S.), *Négrologie : Comment l'Afrique se meurt*, Paris, Calmann-Lévy, 2003, 252p.
- SOGGE (D.), *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, Tunis, Enjeux Planète, 2003.
- SORO (G.), *Pourquoi je suis devenu rebelle. La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette Littératures, 2005.
- STIGLITZ (J.), *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
- SY (M.S), *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique 1960-2008*, Paris, Iroko, Karthala-Crepos, 2008.
- SY (P.D.), *Droit administratif*, Dakar, Credila, 2009, 336p.

- TAYLOR (C.), *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1992.
- TEVOEDJRE (A.), *La pauvreté, richesses des peuples*, Paris, Editions Ouvrières, 1978.
- TITI FAYE (O.) *Guinée : Chronique d'une démocratie annoncée*, Paris, L'Harmattan, 2013, 312p.
- TOUCHARD (J.), *Histoire des idées politiques, Du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Paris, PUF, 2007.
- TOULABOR (C.), *Le Ghana de J.J Rawlings. Restauration de l'Etat et renaissance politique*, Paris, Karthala, 2000.
- TRAORE (A.), DIOP (B.B.), *La gloire des imposteurs : Lettres sur le Mali et l'Afrique*, Paris, Philippe Rey, 2014, 233p.
- TRAORE (A.), KANE (C.H.), *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard, 2008.
- TRAORE (A.), *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, Paris, Fayard, 2005.
- TSHIYEMBE (M.), *Etat multinational et démocratie africaine : Sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- VAILLANT (J.G.), *Vie de Léopold Sédar Senghor, Noir, Français et Africain*, Paris, Karthala-Sephis, 1984, 448p.
- VAUTRIN (J.), *Le cri du peuple*, Paris, Grasset, 2001.
- VERIN (P.), *Madagascar*, Paris, Karthala, coll. « Méridiens », 2000.
- WADE (A.), *Une vie pour l'Afrique. Entretien avec Jean-Marc Kalflèche et Gilles Delafon*, Paris, Michel Lafon, 2008.
- WADE (A.), *Un destin pour l'Afrique*, Paris, Karthala, 1989, 190p.
- WARESQUIEL (E. de), *Talleyrand, le prince immobile*, Paris, Fayard 2003.

- WATZLAWICK (P.), BEAVIN (J.H.), JACKSON (D.D.), *Une logique de la communication*, Paris, Seuil, 1980.
- WEBER (F.), *Max Weber*, Paris, Hachette, 2001
- WEBER (M.), *Economie et société* tome 1, Paris, Plon, 1971.
- WEBER (M.), *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1963.
- WEISSMANN (F.), *Election présidentielle de 1992 au Congo*, Centre d'Etudes d'Afrique noire, Bordeaux, 1993.
- WINOCK (M.), *Le siècle des intellectuels*, Seuil, 1999.
- WINOCK (M.), *La France politique*, Paris, Seuil, 1999.
- YENOUYABA (G.M.), NAO (O.), *Burkina Faso. Cent ans d'histoire, 1895-1995*, Paris, Karthala-Puo, 2003, 2197p.
- ZIEGLER (J.), *Les nouveaux maîtres du monde*, Paris, Fayard, 2002.
- ZARKA (J.-C.), *Les systèmes électoraux*, Paris, Ellipses, 1996.

B – ARTICLES

- ADONAI (J.-L.), « Ghana, la démocratie à quitte ou double », *Jeune Afrique*, n°2499, du 30 novembre au 6 décembre 2008, pp. 12-15.
- AÏVO (F.J.), « Le silence des Constitutions en Afrique », *Communication au Colloque sur L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : Actrice ou spectatrice ?*, Lomé, les 16 et 17 juin 2010.
- AIRAULT (P.), BOISBOUVIER (C.), « Côte d'Ivoire : Dix ans, dix énigmes », *Jeune Afrique*, n°2698 du 23 au 29 septembre 2012, pp. 8-12.
- AIRAULT (P.), « Guinée Equatoriale : Malabo maintient le cap », *Jeune Afrique*, n°2577 du 30 mai au 5 juin 2010, Le Plus de Jeune Afrique.

- BA (A.), « Les alternances réussies (les exemples du Bénin, du Mali, du Cap-Vert, de Sao Tomé et Príncipe et de l'Afrique australe) », *Démocraties africaines*, 1^{er} mai 1995, pp. 16-22.
- BADJI (M.), DEVAUX (O.), GUEYE (B.), *Dire le droit en Afrique francophone*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole n°11-2013, 318p.
- BADO (L.), « Le régime constitutionnel et politique de la IV^{ème} République », *Revue Burkinabè de Droit*, n°21, janvier 1992, pp. 9-22.
- BAKARY (T.), « Pour une approche non-partisane de la démocratie en Afrique », *Afrique 2000*, mai 1992, pp. 27-35.
- BANEGAS (R.), « La régionalisation des conflits en Afrique de l'Ouest », *L'Essentiel des relations internationales*, pp. 96-100, (non daté).
- BERRUBE (C.), « Entre démocratisation et agitation : Le Mali, un pays qui se cherche », *Afrique 2000*, n°20, 1995, pp. 94 et s.
- BLANCHET (A.), « Le sommet de la Baule », *Afrique contemporaine*, n°55, 1990, p. 82 et s.
- BOISBOUVIER (C.), CARAYOL (R.), « Burkina : Malaise dans le parti de Blaise », *Jeune Afrique*, n°2766, du 12 au 18 janvier 2014, pp. 10-12.
- BOISBOUVIER (C.), « Guinée : L'opposition met de l'eau dans son bissap », *Jeune Afrique*, n°2763-2764 du 22 décembre 2013 au 4 janvier 2014, p. 53.
- BOISSELET (P.), « Malawi Joyce Banda : Grosse fatigue », *Jeune Afrique*, n°2759, du 24 au 30 novembre 2014, p. 14.
- BOISSELET (P.), « Afrique du Sud : Zuma dans de sales draps », *Jeune Afrique*, n°2698 du 23 au 29 septembre 2012, pp. 38-39.
- BOURGI (A.), « Les transitions démocratiques, dix ans après », *Jeune Afrique L'Intelligent*, n°2042, du 29 février au 6 mars 2000, pp. 27-29.
- CARAYOL (R.), « Madagascar : Hery l'héritier », *Jeune Afrique*, n°2766, du 10 au 18 janvier 2014, p. 36.

- CARAYOL (R.), « Burkina : La tentation de Compaoré », *Jeune Afrique*, n°2758 du 17 au 23 novembre 2013, pp. 30-33.
- CARAYOL (R.), « Macky Sall peut-il changer le Sénégal ? », *Jeune Afrique*, n°2698 du 23 au 29 septembre 2012, spécial 26 pages.
- CARAYOL (R.), « Sénégal : Monsieur le Président Macky Sall ? », *Jeune Afrique*, n°2626 du 8 au 14 mai 2011, pp. 34-37.
- CARAYOL (R.), « Madagascar Marc Ravalomanana : Je suis prêt à discuter avec tout le monde », *Jeune Afrique*, n°2568 du 28 mars au 3 avril 2010, pp. 40-41.
- CHISSANO (J.), « Un long chemin vers les libertés », *Jeune Afrique* n° 2768 du 26 janvier au 1^{er} février 2014, p. 39.
- COMPAGNON (D.), « Terrorisme électoral au Zimbabwe », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 180-190.
- CONDE (A.), « Pas de démocratie sans transparence », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 90.
- DIALLO (C.), « Le coup d'Etat des foules » *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2015, Hors Série, n°39, p.194.
- DIALLO (C.), « Que faire des anciens chefs d'Etat » *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2016, Hors Série, n°42, p.186.
- DALOZ (J.-P.), « Misères de l'africanisme », *Politique Africaine* n°79, 1998.
- DARBON (D.), « L'Etat prédateur », *Politique Africaine*, 1990, pp. 37-46.
- DESLOIRE (C.), « Soudan : El-Béchir sur tous les fronts », *Jeune Afrique*, n°2626 du 8 au 14 mai 2011, p. 42.
- DEVEY (M.), « RD Congo : Le géant ébranlé », *Afrique Magazine*, n°279/280, janvier 2009, pp. 80-84.
- DIAGNE (S.B.), « Réinventer la philosophie bantoue », *Politique Africaine*, n°77, 2000

- DOUGUELI (G.), « Gabon : Le Pdg en campagne permanente », *Jeune Afrique*, n°2506, du 18 au 24 janvier 2009, pp. 36-38.
- DOZON (J.-P.) « La Côte d'Ivoire au péril de l'ivoirité », *Afrique Contemporaine*, n° 193, 2000.
- DRAME (T), « Sans bonne gouvernance pas de démocratie », *La Revue*, n°61-62, mars-avril 2016, p.4§-47.
- DUHEM (V.), « Centrafrique : Exit Djotodia », *Jeune Afrique*, n°2766, du 12 au 18 janvier 2014, pp. 16.
- DUHEM (V.), « Centrafrique : L'homme qui ne voulait pas du pouvoir. Michel Djotodia », *Jeune Afrique*, n°2763-2764 du 22 décembre 2013 au 4 janvier 2014, pp. 44-47.
- FAUBERT (S.), « Sénégal : Y-a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Jeune Afrique*, n°2499, du 30 novembre au 6 décembre 2008, pp. 22-30.
- FERRETI (R.), « Faut-il réduire la durée du mandat présidentiel ? », *Petites Affiches*, n° 168, du 24 août 1999, pp. 4-10.
- GAUDUSSON (Jean du bois de), MEDARD (J.-F.), « L'Etat en Afrique entre le global et le local », *Afrique Contemporaine*, n°199, 2001.
- GAUDUSSON (Jean du bois de), « A quoi servent les Constitutions africaines », *Jeune Afrique Economie*, n° 192, 1996.
- GAUDUSSON (J. du bois de), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques : Points de repères et interrogations », *Afrique Contemporaine*, n°164, 1992, p. 50 et s.
- GAUDUSSON (J. du bois de), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, 1997, pp. 250-256.
- GUILHOT (N.), SCHMITTER (P.C), « De la Transition à la Consolidation : Une lecture rétrospective des democratization studies », *Revue Française de Science Politique*, n°56, 2000.

- HAMMOUDA (H.B.), « L'émergence en cinq leçons », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 82.
- HERMET (G.), « La démocratie à l'amiable, de l'Espagne à la Pologne », *Commentaire*, Vol 13, n°50, 1990.
- IBRAHIMA (M.), « Comment vraiment devenir indépendants », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 46.
- KABERUKA (D.), « Ces deux points qui manquent à la croissance », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 63.
- KEBE (A.A.D.), « Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats de l'Afrique noire francophone », *Annales Africaines*, Vol.1, avril 2015, pp.255-294.
- KIBANGULA (T.), « Kabila : en attendant 2016 », *Jeune Afrique*, n° 2767 du 19 au 25 janvier 2013, Spécial 23 pages.
- KODJO-GRANDVAUX (S.), « Felwine Sarr : L'Afrique n'est toujours pas décolonisée » *Jeune Afrique*, n°2878 du 6 au 12 mars 2016.
- LEAUTHIER (A.), « L'Afrique au cœur des ténèbres », *Marianne*, n°38 du 18 au 24 janvier 2014.
- LEYMARIE (P.), « Les militaires africains face à l'explosion démocratique », *Le Monde Diplomatique*, mars 1993, pp. 18-19.
- LIMAM (Z.), « Retour sur un destin unique : l'aventure Bongo », *Afrique Magazine*, n°266, novembre 2007, pp. 58-64.
- LOADA (A.M-G), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, n°3/2003, pp 139-173
- LOADA (A.M-G.), « Le Burkina Faso : Les rentes de la légitimation démocratique », *L'Afrique Politique*, 1995.
- LUBABU (T.M.K.), « Elections : Le Kenya fera-t-il des émules ? », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, pp. 44-45.

- LUBABU (T.M.K.), « Pierre Nkurunziza : le Burundi n'a jamais été aussi stable depuis l'indépendance », *Jeune Afrique*, n°2668, du 26 au 3 mars 2012, pp. 35-37.
- MAGASSOUBA (M.), « Niger : L'énigme Tandja », *Jeune Afrique*, n°2504, du 4 au 10 janvier 2009, pp. 28-29.
- MAKATU (P.B.), « RDC : Notre révolution de velours », *Jeune Afrique* n°2767, du 19 au 25 janvier 2013, pp. 66.
- MAZEAUD (P.), « Réflexion faite, oui au quinquennat », *Le Monde*, 26 juin 1997.
- MBEMBE (A.), « L'Afrique devra se créoliser », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, pp. 10-16.
- MEDAR (J.-F.), « Autoritarisme et démocratie en Afrique noire », *Politique Africaine*, n°43, 1990.
- MEHBI (B.), « Gambie : Il ne faut jamais dire Jammeh » *Jeune Afrique*, n°2758 du 17 au 23 novembre 2013, pp. 35-37.
- MICHEL (N.), « Ouganda : Le ton monte », *Jeune Afrique*, n°2626 du 8 au 14 mai 2011, pp. 41.
- MUAMBA (F.), « RD Congo : Le chef de l'Etat a suffisamment de pouvoirs », *Jeune Afrique*, n°2568, du 28 mars au 3 avril 2010, pp. 111.
- NAUDE (P.-F.), « Angola : Le MPLA serre la vis », *Jeune Afrique*, n°2508 du 1^{er} au 7 février 2009, p. 39.
- NZOUANKEU (J.M.), « Démocratie majoritaire et démocratie consensuelle », *Actualité démocratique dans le tiers monde*, juillet - décembre 1991, pp. 397-409.
- OTAYEK (R.), « Démocratie, culture politique, sociétés plurales : Une approche comparative à partir de situations africaines », *Revue française de science politique*. Vol.47 n°6, 1997.
- OURDAN (R.), « En Centrafrique, Bangui s'enfonce dans la violence », *Le Monde*, n°21444, du 28 décembre 2013, p. 4 et s.

- OUAZANI (C.), « Angola : En attendant les élections », *Jeune Afrique*, n°2329, du 28 août au 3 septembre 2005, pp. 71-72.
- PERDRIX (P.), « Bénin : Yayi est-il différent ? », *Jeune Afrique*, n°2359, du 26 mars au 1^{er} avril 2006, pp. 36-38.
- PHILIPPE (C.), « La démocratie au Congo : La transition difficile », *Défense Nationale*, n°48, mai 1992.
- PITRON (G.), « Djibouti : Nouvelles porte de l'Afrique ? », *Afrique Magazine*, n°279/280, janvier 2009, pp. 112-116.
- PONTIE (E.), « Congo Denis Sassou Nguesso : Nous avons dû reconstruire ce pays », *Afrique Magazine*, 279/280, janvier 2009, pp. 74-80.
- PONTIE (E.), « Gabon 1967-2007 : L'aventure Bongo », *Afrique Magazine*, n°266, novembre 2007, p. 54-56.
- PRUNIER (G.), « Aux origines de l'attentat de Nairobi : Terrorisme somalien, malaise kenyan », *Le Monde Diplomatique*, n° 716, novembre 2013, p. 10.
- QUANTIN (P.), Les élites politiques face aux transitions démocratiques, in CEAN, *L'Afrique politique* 1995, Paris, Karthala, pp. 277-284.
- QUANTIN (P.), « Congo : Les origines politiques de la décomposition d'un processus de libéralisation », *L'Afrique politique*, 1994, Paris, Karthala, 1994, pp. 167-190.
- ROBERT (A.C.), « En trois ans, quatre interventions militaires françaises en Afrique : François Hollande, président à Bangui », *Le Monde diplomatique*, n°718, janvier 2014.
- RUFIN (J.-C.), « Sarkozy n'a jamais rompu avec la Françafrique », *Jeune Afrique*, n°2668 du 26 février au 3 mars 2012, pp. 26-27.
- SACHS (J.D.), « Nous pouvons mettre fin à l'extrême pauvreté », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 56.

- SALL (A.), « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant* 825, septembre - décembre 1997, pp. 287-309.
- SECK (C.Y.), « Guinée - Moussa Dadis Camara : Pourquoi j'ai pris le pouvoir ? », *Jeune Afrique*, n°2504 du 4 janvier au 10 janvier 2009, pp. 20-26.
- SECK (C.Y.) ; « Guinée : Fin de règle », *Jeune Afrique*, n°2359 du 26 mars au 1^{er} avril 2006, pp. 44-48.
- SECK (P.A.), « L'Afrique peut-elle nourrir l'Afrique ? », *Jeune Afrique*, n°2504 du 4 au 10 janvier 2009, p. 103.
- SINDJOUN (L.), « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : Contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », *Afrique 2000*, avril - juin 1995, pp. 37-50.
- SINDJOUN (L.), « Cameroun : Le système politique face aux enjeux de la transition démocratique (1990-1993) », *L'Afrique Politique*, 1994 : Vue sur la démocratisation à marée basse, 1994, pp. 143-166.
- SINDJOUN (L.), « Le champ social, désordres inventifs et mythes simplificateurs », *Politique Africaine*, n°62, juillet 1996.
- SOUDAN (F.), « Elections : Partira ? Partira pas ? » *Jeune Afrique*, n°2758, pp. 26-29.
- SOUDAN (F.), « Politique : Dans l'ombre du père », *Jeune Afrique*, n°27-63-2764 du 22 décembre 2013 au 4 janvier 2014, pp. 32-40.
- SOUDAN (F.), « L'Afrique existe-elle ? », *Jeune Afrique*, n°2760, du 1^{er} au 7 décembre 2013.
- SOUDAN (F.), « Centrafrique : Séléka, dégage ! », *Jeune Afrique*, n°2759, du 24 au 30 novembre 2013, p. 36-40.
- SOUDAN (F.), « France-Afrique : Le grand débat », *Jeune Afrique*, n°2668 du 26 février au 3 mars 2012 ?, pp. 20-25.

- SOUDAN (F.), et al., « Sénégal : 50 ans le vrai bilan. Ombres et lumières d'un demi-siècle d'indépendance », *Jeune Afrique*, n°2568 du 28 mars au 3 avril 2010, pp. 26-35.
- SOUDAN (F.), « Président d'un jour », *Jeune Afrique*, n°2499 du 30 novembre au 6 décembre 2008, p. 6.
- SOUDAN (F.), TOUCHARD (L.) et., al., « Terrorisme : Les nouveaux maîtres du Mali », *Jeune Afrique*, n°2698 du 23 au 29 septembre 2012, pp. 24-33.
- SOW (C.), « Guinée Présidentielle 2010 : Paysage avant la bataille », *Jeune Afrique*, n°2577 du 30 mai au 5 juin 2010, pp. 32-35.
- THIAM (T.), « C'est le moment de faire la différence », *Jeune Afrique*, L'Afrique en 2014, Hors Série, n°35, p. 74.
- THORIN (V.), « Libéria : Charles Taylor, de Calabar au tribunal », *Jeune Afrique*, n°2359, du 26 mars au 1^{er} avril 2006, pp. 42-43.
- TSHIYEMBE (M.), « La Science politique africaniste et le statut théorique de l'Etat : un bilan négatif », *Politique africaine*, n°71, 1998, pp. 109-132.
- TOMONDJI (S.M.) « Denis Amoussou-Yéyé : Il faut convaincre Yayi Bono d'ouvrir le débat politique », *Notre Afrik*, n°42, Mars 2014.
- TOULABOR (C.), « Jeu de mots, jeu de vilains : Lexique de la dérision politique au Togo », *Politique africaine*, n°3, 1981, pp. 55-71.
- WODIE (F.), « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », *Penant*, n°803, juin - septembre 1990, pp. 195-204.
- YAHMED (B.B.), « Démocratiquement élus », *Jeune Afrique*, n°2773, du 2 au 8 mars 2014.
- YAHMED (B.B.), « Le testament de James Wolfensohn », *Jeune Afrique*, n°2283, du 10 au 16 octobre 2004.
- YAHMED (B.B.), « Afrique : Du vide au 'trop plein' », *Jeune Afrique*, n°2768, du 26 janvier 2014 au 1^{er} février 2014.

- YAHMED (B.B.), « Le mal le plus grand », *Jeune Afrique*, n°2237, du 23 au 29 novembre 2003.
- YAHMED (M.B.), « L'Afrique c'est compliqué », *Jeune Afrique*, n°2774, du 9 au 15 mars 2014.
- YAHMED (M.B.), « Burkina Faso : Compaoré face au changement », *Jeune Afrique*, n°2668 du 26 février au 3 mars 2012, le Plus de Jeune Afrique.
- YAHMED (M.B.), « Madagascar Andry Rajoelina : Prolonger la transition serait une injustice », *Jeune Afrique*, n°2626 du 8 au 14 mai 2011, pp. 44-50.
- YAHMED (M.B.), « Guinée : Jeunes loups et vieux démons », *Jeune Afrique*, n°2504, du 4 au 10 janvier 2009, p. 4.
- YONABA (S.), « Les élections législatives du 24 mai 1992 et la polémique autour de la fraude électorale », *Revue Burkinabè de Droit* n°23, janvier 1993, p. 25 et s.

TABLE DES MATIERES

Dédicaces	3
Remerciementsp	5
ABREVIATIONS	6
SOMMAIRE	9
INTRODUCTION.....	10
PREMIERE PARTIE : LA DEMOCRATIE FORMELLE	46
TITRE I. ELECTION PRESIDENTIELLE ET LEGITIMITE DEMOCRATIQUE	48
CHAPITRE I. LES ELECTIONS PRESIDENTIELLES	49
Section 1. Les élections fondatrices	50
Paragraphe 1. Une génération d'élections ambiguës	50
A. Les premières élections libres	51
B. Les premières élections controversées	57
Paragraphe 2. Une autre génération d'élections mitigées	62
A. Des élections entachées d'irrégularités	62
B. Des élections jugées transparentes	69
Section 2. Le bonus malus démocratique.....	72
Paragraphe 1. Le messianisme des alternances politiques	73
A. La routinisation des alternances en Afrique de l'Ouest	74
B. L'introuvable alternance en Afrique Centrale	79
Paragraphe II. La marée démocratique	83
A. La haute marée démocratique.....	83
B. La basse marée démocratique.....	85
CHAPITRE II : LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE.....	90
Section 1. La légitimité en questions	91

Paragraphe 1. La légitimité au sens classique	91
A. La légitimité selon Max Weber	92
B. Les anachronismes de la théorie wébérienne	96
Paragraphe 2. La légalité en questions	99
A. A côté de la légitimité, la légalité	99
B. La légitimité selon Pierre Rosanvallon.....	102
Section 2. Les ressorts problématiques de la légitimité	105
Paragraphe 1. Le commandement politique	106
A. La domination politique	106
B. L'obéissance politique	110
Paragraphe 2. L'effilochement de la légitimité	113
A. L'évaporation des soutiens	114
B. Les situations de crises	117
TITRE II. LES LIMITES DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE.....	122
CHAPITRE I. LE SENS CONTROVERSE DU VOTE.....	123
Section 1. Le vote identitaire dans la démocratie de concurrence	124
Paragraphe 1. Les spécificités du vote identitaire	125
A. Le vote segmentaire.....	126
B. Le vote solidaire	134
Paragraphe 2. Les accommodements politiques	139
A. Le vote alternatif	140
B. Etude de cas	143
Section 2. La réponse par la démocratie consociative	146
Paragraphe 1. La démocratie de concordance	148
A. La société de concordance.....	150
B. La gouvernance de consensus.....	152

Paragraphe 2. Les impasses de la démocratie consociative	156
A. La fragilité des coalitions	158
B. Les apories du consensualisme	160
CHAPITRE II. LE MANDAT PRESIDENTIEL	163
Section 1. Le mandat présidentiel	164
Paragraphe 1. L'instabilité du mandat présidentiel	165
A. La durée du mandat présidentiel	166
B. La limitation du nombre de mandats présidentiels	170
Paragraphe 2. Le machiavélisme constitutionnel	173
A. L'acceptation des stratagèmes constitutionnels	175
B. Le refus des subterfuges constitutionnels	181
Section 2. L'abstention et le vote obligatoire	188
Paragraphe 1. L'abstention électorale	189
A. Les causes volontaires	190
B. Les causes involontaires	192
Paragraphe 2. Le vote obligatoire	196
A. L'opportunité du vote obligatoire	197
B. La rationalisation du vote obligatoire	202
DEUXIEME PARTIE : LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE	207
TITRE I. DEMOCRATIE ET PROBLEMATIQUE DE LA PAUVRETE	209
CHAPITRE I. ANCORAGE DEMOCRATIQUE, PERSISTANCE DE LA PAUVRETE	210
Section 1. Les initiatives contre la pauvreté	211
Paragraphe 1. La pauvreté vue par les institutions internationales	211
A. La mesure de la pauvreté	212
B. Les grilles de lecture	215

Paragraphe 2. L'analyse de la lutte contre la pauvreté.....	219
A. Les stratégies de lutte contre la pauvreté.....	219
B. Le défi de la réduction des inégalités	222
Section 2. Le paradigme de la gouvernance démocratique	226
Paragraphe 1. Les analyses des objectifs de développement	227
A. Le consensus de Washington	227
B. Des objectifs du millénaire aux objectifs de développement	232
Paragraphe 2. La primauté de la gouvernance démocratique.....	237
A. La prépondérance au niveau interne des Etats	238
B. La prééminence au niveau continental	241
CHAPITRE II. LES NOUVEAUX STANDARDS DEMOCRATIQUES.....	244
Section 1. Les orientations de la CEDEAO	245
Paragraphe 1. Les instruments juridiques de la CEDEAO.....	245
A. Le protocole de la CEDEAO.....	245
B. L'effectivité du droit communautaire.....	248
Paragraphe 2. La philosophie de la CEDEAO	254
A. Les grandes initiatives	255
B. Les mécanismes de suivi	256
Section 2. Les avancées au Burkina Faso et au Sénégal	259
Paragraphe 1. Les performances contradictoires du Burkina.....	259
A. Le cadre macro-politique.....	259
B. Les mécanismes de promotion	262
Paragraphe 2. Les timides performances du Sénégal	264
A. Le contexte politique	264
B. Les mécanismes de promotion	268

TITRE II. LES EFFETS INDUITS DE LA DEMOCRATIE SUBSTANTIELLE	278
CHAPITRE I. LA MONTEE EN PUISSANCE DES ACTEURS NON ETATIQUES ...	279
Section 1. L'implication de la société civile	280
Paragraphe 1. L'évolution de la société civile	280
A. Les dynamiques des organisations de la société civile.....	282
B. Une néo-opposition africaine.....	285
Paragraphe 2. La société civile ouest-africaine	286
A. Les particularités de la société civile.....	287
B. Les actions en faveur de la CEDEAO	290
Section 2. L'évaluation de la société civile.....	294
Paragraphe 1. Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs.....	296
A. Les organes du MAEP	296
B. La pertinence des indicateurs du MAEP	299
Paragraphe 2. L'évaluation des organisations de la société civile	302
A. Le focus sur l'agriculture et les industries extractives	302
B. Le focus sur le droit à l'information et la dimension genre.....	309
CHAPITRE II. LE MANDAT UNIQUE ET LE STATUT DES ANCIENS	
PRESIDENTS	315
Section 1. Le mandat unique	316
Paragraphe 1. L'état des lieux du mandat unique	316
A. Le mandat unique sans option de retour ou l'impossibilité de réélection	317
B. Le mandat unique avec option de retour ou la possibilité de réélection.....	320
Paragraphe 2. Les virtualités favorables au mandat unique	323
A. Les effets induits sur l'élection présidentielle	324
B. Les effets catalyseurs sur la bonne gouvernance	328
Section 2. Un nouveau statut pour anciens présidents	331

Paragraphe 1. Le statut actuel des anciens présidents	331
A. La protection juridique des anciens chefs d'Etat.....	332
B. La vie après le pouvoir	334
Paragraphe 2. Le statut moderne des anciens présidents	337
A. Les critères du prix « Mo Ibrahim »	338
B. Un Sénat panafricain pour anciens chefs d'Etat	340
CONCLUSION	344
BIBLIOGRAPHIE	349

LES PARADOXES DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DANS LES ETATS D'AFRIQUE FRANCOPHONE

RESUME

La gouvernance est un mot-clé qui revient sans cesse dans « les éléments de langage » de la démocratie contemporaine. Sa définition polysémique, sa large acception et ses multiples applications, en font un concept institutionnel et un outil d'intelligence politique. Présentée comme une certification démocratique, elle est généralement brandie par les gouvernants africains, alors que paradoxalement, les gouvernés en sont encore à la recherche des retombées de la « bonne gouvernance », parce qu'en dépit des acquis démocratiques, ils sont en proie à la persistance de la pauvreté.

Dans la perspective de cette thèse, les ressources, les principes, les normes de la Science politique, du Droit public et de la Sociologie politique ont, d'abord, été mobilisés et testés en vue de cerner les paradoxes de la gouvernance démocratique, en partant de l'observation d'une quinzaine d'Etats d'Afrique francophone sur un cycle ouvert depuis les premières élections démocratiques des années 1990, jusqu'aux dernières de 2015, avec en toile de fond, les défis et enjeux du développement.

Ensuite, cette étude place le curseur au niveau de la démocratie formelle et va jusqu'à la quête de la démocratie substantielle. L'auteur en tire un bilan dans lequel stratégies institutionnelles, jeux et enjeux électoraux se disputent aux « fantasmes démocratiques » et au « machiavélisme constitutionnel », tout en s'employant à une pleine application de l'ingénierie constitutionnelle. Sous un jour nouveau, cette recherche interroge en profondeur la gouvernance démocratique, véritable mantra, qui agite des réflexions et apporte des réponses, en tenant compte des interdépendances liées aux phénomènes politiques, économiques et sociaux.

Enfin, la présente thèse permet d'appréhender à quel point la Science politique et le Droit constitutionnel, en dépit de leurs rapports tumultueux mais affectueux, sont capables de susciter des dynamiques argumentatives et de déclencher de nouvelles perspectives.

Assurément, de nombreuses pistes de recherche ont été ouvertes. Elles attendent de recevoir une dignité conceptuelle.

Mots-clés : démocratie, élection, constitution, alternance, gouvernance, développement, mandat unique.

Cheikh Omar DIALLO