



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
Main Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2015

---

**Transitions démocratiques en Afrique de L'Ouest: Processus  
constitutionnels, société civile et institutions démocratiques**

Edited by: Loada, Augustin ; Wheatley, Jonathan

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-105392>

Edited Scientific Work

Published Version

Originally published at:

Transitions démocratiques en Afrique de L'Ouest: Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques. Edited by: Loada, Augustin; Wheatley, Jonathan (2015). Paris: Editions Harmattan.

# Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest

*Processus constitutionnels, société civile  
et institutions démocratiques*

## Collection **Études africaines**

*dirigée par Denis Pryn et son équipe*

Fort de plus de mille titres publiés à ce jour, la collection « Études africaines » fait peau neuve. Elle présentera toujours les essais généraux qui ont fait son succès, mais se déclinera désormais également par séries thématiques : droit, économie, politique, sociologie, etc.

MAKENGO NKUTU (Alphonse), *L'essentiel de droit public. Le cas de la République démocratique du Congo*, 2014.

VILLASANTE CERVELLO (Mariella), *Le passé colonial et les héritages actuels en Mauritanie. État des lieux de recherches nouvelles en histoire et en anthropologie sociale*, 2014.

HINNOU (Patrick), *Négociant la démocratie au quotidien*, 2014.

CIJIKA KAYOMBO (Chrysostome), *Quelles stratégies pour une éducation idéale en Afrique ?*, 2014.

OWONO-KOUMA (Augusto), *Les essais de Mongo Beti : développement et indépendance véritable de l'Afrique noire francophone*, 2014.

DOUI-WAWAYE (Augustin Jérémie), *Repenser la sécurité en République centrafricaine*, 2014.

ELOUGA (Martin) sous la dir. de, *Les Tikar du Cameroun central. Ethnogenèse, culture et relations avec les peuples voisins*, 2014.

DIARRA (Mohamed Abdoulay), *Profession : marabout en milieu rural et urbain. L'exemple du Niger*, 2014.

TOLNO (Charles-Pascal), *Afrique du Sud, Le rendez-vous de la violence*, 2014.

YAO (Koffi Matin), *Famille et parentalité en Afrique à l'heure des mutations sociétales*, 2014.

Ces dix derniers titres de la collection sont classés par ordre chronologique en commençant par le plus récent.

La liste complète des parutions, avec une courte présentation du contenu des ouvrages, peut être consultée sur le site

[www.harmattan.fr](http://www.harmattan.fr)

Sous la direction de  
Augustin Loada et Jonathan Wheatley

# Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest

*Processus constitutionnels, société civile et  
institutions démocratiques*

L'Harmattan

**© L'Harmattan, 2014**  
**5-7, rue de l'École-Polytechnique, 75005 Paris**

<http://www.harmattan.fr>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)

ISBN : 978-2-343-04865-9  
EAN : 9782343048659

# Remerciements

Le présent ouvrage a été rendu possible grâce à l'appui scientifique du *Center for Research on Direct Democracy* ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)) basé à Aarau (Suisse), dirigé de 1993 à 2013 par Andreas Auer, Professeur émérite de droit public aux Universités de Zurich et de Genève, avec le soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique, dans le cadre d'un projet de recherche mené conjointement par les Universités de Ouagadougou et de Zurich de 2010 à 2014.

Ce projet pluridisciplinaire a eu pour but de stimuler et de financer plusieurs doctorants à Ouagadougou, dont certains ont soutenu leur thèse, et de promouvoir la collaboration scientifique interafricaine. Le présent ouvrage est le fruit de cette collaboration.

Nous remercions vivement les collègues et collaborateurs qui ont pris sur eux de rédiger les différents chapitres de cet ouvrage, qui se veut le reflet des réflexions critiques menées au sein des Universités de l'Afrique de l'Ouest sur les transitions démocratiques qui ont lieu dans les pays concernés, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Togo, le Ghana, le Mali, le Niger et le Sénégal.

Augustin Loada

Jonathan Wheatley



# Préface

Pendant des générations, les experts en démocratisation ont été aux prises avec deux questions : comment et pourquoi les pays se démocratisent-ils, et quels sont les facteurs permettant à la démocratie comme régime-type de durer plus ou moins longtemps ? S'agissant de la première question, le point de vue optimiste, selon lequel la démocratie pouvait être atteinte quasiment partout pour autant qu'il y ait la volonté politique nécessaire, était partagé par de nombreux spécialistes à l'issue de la Guerre froide. Alors que de nouvelles démocraties firent leur apparition de par le monde, en Amérique latine, en Afrique et dans le monde postcommuniste, Francis Fukuyama proclama la « fin de l'histoire », en arguant que les batailles idéologiques du passé étaient révolues et que les valeurs démocratiques étaient en passe de devenir universelles.

Toutefois, au cours des années suivantes, cet optimisme exubérant a cédé la voie à un réalisme résolu et conduit les spécialistes à se concentrer davantage sur la seconde question. Beaucoup de nouvelles démocraties s'étant révélée éphémères, certains gouvernements se tournèrent rapidement vers l'autoritarisme ou adoptèrent des régimes politiques hybrides, à cheval entre démocratie et autoritarisme pur et dur. Par ailleurs, en analysant de plus près l'imbrication de ces différentes formes de régimes, on a pu constater que certains d'entre eux n'avaient jamais pris la forme de démocraties. En effet, des procédures démocratiques formelles cachaient sous leurs apparences un dynamisme autoritaire puissant, dans lequel le pouvoir et les ressources étaient distribués de la même façon qu'autrefois. Dans une grande partie de l'ex-Union soviétique et de l'Afrique subsaharienne, d'anciens dictateurs et chefs de partis politiques se sont tout simplement collés une nouvelle étiquette de « démocrates » et ont continué leurs affaires comme si de rien n'était. En outre, d'aucuns œuvrèrent à

nouveau à la consolidation de leur pouvoir, après avoir autorisé une brève période d'ouverture. On a jonglé avec les constitutions afin de donner encore plus de pouvoir au président, ce qui lui a souvent et efficacement permis de régner à perpétuité. De telles tractations constitutionnelles ont été observées à des endroits géographiquement aussi éloignés les uns des autres comme la Russie, la Biélorussie, l'Azerbaïdjan, le Burkina Faso, le Bénin, le Congo-Brazzaville, le Pérou et le Venezuela.

Ces développements ont conduit les spécialistes à se mettre une nouvelle fois à la recherche des conditions préalables nécessaires à la stabilité démocratique, une recherche qui avait été négligée dans la période optimiste suivant immédiatement la fin de la Guerre froide. Quels étaient alors les facteurs sociaux, culturels et institutionnels déterminants, permettant à une nouvelle démocratie de survivre et de s'enraciner ? Pourquoi certains pays en transition vers la démocratie ont-ils soutenu le nouveau régime, alors que d'autres ont régressé dans l'autoritarisme ou dans la « zone grise », entre autocratie et démocratie. Et, finalement, pourquoi certains dirigeants ont-ils pu violer les normes constitutionnelles et régner en maîtres, alors que d'autres semblaient limités au règne par consentement ?

L'Afrique de l'Ouest représente un laboratoire parfait pour étudier ce phénomène. En effet, la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest ont dû faire face à certains changements au lendemain de la Guerre froide. Alors que les deux superpuissances globales cessèrent de mettre à disposition des autocrates leur soutien actif, les pays adoptèrent, dans un court délai, de nouvelles constitutions et nombre d'entre eux organisèrent les premières élections (à caractère plus ou moins) démocratique. Dans certains cas, les oppositions s'avérèrent victorieuses, dans d'autres, les régimes en place parvinrent à se maintenir en tentant de s'adapter aux règles du jeu démocratique, ou, du moins, d'en adopter les fondements. Dans de rares cas, l'ensemble du système de gouvernance s'effondra lorsque le pouvoir fut divisé entre milices rivales qui se livrèrent bataille autour des ressources naturelles du pays. Dans

de nombreux cas, les dirigeants de l'époque de la Guerre froide retournèrent au pouvoir après avoir disparu dans la nature.

Près de vingt-cinq ans après la fin de la Guerre froide, le progrès démocratique en Afrique de l'Ouest laisse une image mitigée. Si nous nous penchons sur l'index relatif aux droits politiques et aux libertés civiles pour 2014 de l'organisation Freedom House, parmi les quinze membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), quatre pays (le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana et le Sénégal) sont classés comme « libres » en présentant un système plus ou moins démocratique. Deux (la Gambie et le Guinée-Bissau) sont qualifiés d'États « non libres » ou autoritaires, et les neuf autres comme partiellement libres ou se situant « quelque part dans la zone grise ». Si nous étendons notre conception de l'Afrique de l'Ouest pour inclure la Mauritanie ainsi que São Tomé et Príncipe, la Guinée équatoriale, le Cameroun, le Gabon et Congo-Brazzaville vers le sud, nous gagnons seulement un pays « libre » de plus (São Tomé et Príncipe) et cinq pays « non libres » supplémentaires (les pays restants). Ainsi, que nous acceptions ou non les tentatives de l'organisation Freedom House visant à « mesurer » la démocratie, on ne peut omettre le fait que la voie prise par les États de l'Afrique de l'Ouest en faveur (ou en défaveur) de la démocratie ait largement divergé au cours des vingt-cinq dernières années. Et ce malgré les changements de même ampleur qui se sont fait ressentir dans la plupart de ces États au début des années 1990. Qu'est-ce qui peut expliquer cette divergence des résultats ?

Nous retrouvons le même casse-tête si nous contemplons un à un les différents pays. Au Burkina Faso et au Ghana par exemple, la fin de la Guerre froide fut marquée par un régime très similaire. Bien que les deux pays fussent dirigés par un militaire puissant (Blaise Compaoré au Burkina Faso et Jerry Rawlings au Ghana), ils adoptèrent de nouvelles constitutions « démocratiques » dans les années 1991 et 1992 en organisant des élections multipartites, après une période de régime militaire. Toutefois, dans les deux cas, les régimes en place restèrent au pouvoir et raffèrent de façon convaincante tant les élections parlementaires que présidentielles

au cours des années 1990. Les parallèles s'arrêtent toutefois là. En effet, en 2000, Rawlings céda la présidence en soutenant au cours des élections suivantes son vice-président, John Atta Mills. Cependant, la défaite de ce dernier permit à l'opposition de prendre le pouvoir et un système bipartite commença à se mettre en place. En même temps, au Burkina Faso, Compaoré, détenant toujours le pouvoir aujourd'hui, réussit à manipuler la Constitution de l'État.

En 1990, le Bénin et le Togo apparaissaient également prendre la même voie. Pendant quelques vingt années, ces deux pays étaient des États de parti unique, conduits par des hommes forts (Gnassingbe Eyadema au Togo et Mathieu Kérékou au Bénin). Toutefois, en 1990, les deux régimes cédèrent à la pression intérieure et internationale. Ils organisèrent une conférence nationale à cet effet, ce qui entraîna la formation d'une nouvelle constitution « démocratique » qui, par voie de conséquence, conduisit aux premières élections. Au Bénin, Kérékou fut évincé du pouvoir, pour revenir en tant que président cinq ans plus tard, alors qu'au Togo, Eyadema resta au pouvoir. Cependant, alors qu'au Togo la Constitution fut amendée afin de satisfaire les ambitions d'Eyadema, lequel se maintiendra au pouvoir jusqu'à sa mort en 2005 (son fils lui succéda au pouvoir), au Bénin, la Constitution ne fut pas modifiée et Kérékou se retira gracieusement à la fin de son deuxième mandat en 2006.

Bien que ces voies politiques divergentes aient pris leur essor au même point de départ, de tels parcours sont observés de part et d'autre en Afrique de l'Ouest. Dans certains cas, les constitutions encadrent les actions des hommes au pouvoir, dans d'autres, ce sont les hommes au pouvoir qui encadrent la constitution. Dans certains cas, le pouvoir reste virtuellement inchangé, dans d'autres, il est contesté. Qu'est-ce qui peut expliquer les nombreuses contradictions qui caractérisent les systèmes dans ce petit coin du monde ?

D'après certains spécialistes, de telles contradictions seraient dues aux différents héritages coloniaux et précoloniaux. Auparavant, durant la période précoloniale, prévalait une pléthore

d'États féodaux et de sociétés sans État, le type d'organisation sociale divergeait suivant l'emplacement géographique, de la côte à l'arrière-pays. De même, en ce qui concerne les héritages du règne colonial français et britannique (et, plus rarement, portugais et espagnol), une tendance se dessine et se confirme à l'horizon : la mise en place d'une domination directe, observée au sein des colonies françaises, ou d'une domination indirecte, constatée dans les colonies britanniques.

Dans ce contexte, d'autres spécialistes se concentrent davantage sur les tendances politiques et sociologiques plus récentes. Ainsi, les variations de l'indice du niveau de démocratie actuellement observées seraient liées aux différences en termes de force de la société civile. En effet, d'après les arguments desdits spécialistes, la probabilité de réduire les abus d'autorité commis par les leaders politiques est renforcée au sein d'une société civile forte. Mais comment la société civile est-elle formée et quelle est sa définition ? On constate sur ce point qu'on a souvent établi une distinction entre les structures plus traditionnelles de la société capable de s'accommoder au pouvoir de l'État ou, au contraire, de le défier, et les organisations plus formelles reposant sur la participation de membres, comme les églises, les syndicats et les organisations non gouvernementales.

Par ailleurs, il convient de mentionner également le rôle des élites politiques et des leaders individuels. Selon les spécialistes, les transitions politiques peuvent être comparées à une partie d'échecs de plusieurs joueurs, dont le résultat dépend en majeure partie des stratégies adoptées par les acteurs concernés. Parfois, comme dans une partie d'échec, un joueur apparaît comme le gagnant incontesté et contrôle toute la situation sur l'échiquier. En revanche, à d'autres occasions, la partie se termine par une impasse et les joueurs sont forcés de se partager le plateau du jeu d'échecs. Dans ces cas de figure, il s'agira non seulement de suivre les règles du jeu, mais également de les établir : développer des stratégies pour implémenter ses propres arrangements constitutionnels, mettre en œuvre les lois électorales et réguler les marchés comme on l'entend. D'un point de vue individualiste,

il est possible d'observer le caractère du leader ; quelle est pour lui l'importance de se maintenir au pouvoir et quelles seraient les conséquences s'il l'abandonnait ?

Par conséquent, la transition consiste à établir de nouvelles règles au cours de la partie. Une fois les nouvelles règles mises en place, les joueurs peuvent-ils continuer à jouer tout en prenant en compte et en respectant ces nouvelles dispositions ? Les choix effectués dépendent de la constellation générale où figure le pouvoir, mais également de la nature des règles elles-mêmes. Alors que certaines règles améliorent le conflit, d'autres l'exacerbent ; alors que certaines règles permettent de mettre en place une démocratie, d'autres la rendent improbable. Finalement, certaines règles, bien que « démocratiques » par nature, sont impossibles à suivre et de fait susceptibles d'être enfreintes. Au cours des périodes de transition, toutes ces règles sont formulées et reformulées sous forme de constitutions, de lois électorales, de codes financiers ainsi que de normes et de procédures informelles. Pour mettre en valeur un argument final, il convient d'accorder plus d'importance aux règles ou aux institutions mises en place dans ce contexte.

Dans les pages suivantes, un groupe de sept spécialistes en droit, histoire et sciences politiques d'Afrique de l'Ouest tentent de mettre en lumière ces problèmes en se concentrant sur les processus de transition dans sept pays de l'Afrique de l'Ouest, soit le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. De ce fait, l'accent est mis sur les éléments suivants mentionnés précédemment : héritages, sociétés civiles, acteurs et droit constitutionnel. Bien que le livre n'apporte pas de réponses définitives aux problèmes dont il est question plus haut, les réflexions qu'il contient permettent d'ajouter une pièce non négligeable au puzzle et de mieux comprendre ce que « transition » signifie en Afrique de l'Ouest.

Jonathan Wheatley

# Éditeurs/Auteurs

AUGUSTIN LOADA

Agrégé en droit public et science politique, Professeur titulaire et Directeur de l'Ecole doctorale de l'Université Ouaga 2, Directeur exécutif du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), Ouagadougou, Burkina Faso, [aloda@hotmail.com](mailto:aloda@hotmail.com).

JONATHAN WHEATLEY

Docteur en science politique, Directeur de recherche au Research Center for Direct Democracy (c2d) à Aarau, Suisse, [jonathan.wheatley@zda.uzh.ch](mailto:jonathan.wheatley@zda.uzh.ch).

\*\*\*

MAHAMAN TIDJANI ALOU

Agrégé en science politique, Maître de conférences agrégé et Doyen de la faculté des sciences économiques et juridiques de l'Université Abdou Moumouni de Niamey, Chercheur au Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL), Niamey, Niger, [tidjanialou@yahoo.fr](mailto:tidjanialou@yahoo.fr).

ISMAÏLA MADIOR FALL

Agrégé en droit public et science politique, Maître de conférences en droit public à l'Université Cheick Anta Diop de Dakar, Sénégal, [madiorfalles@yahoo.fr](mailto:madiorfalles@yahoo.fr).

ABDOUL KARIM SAIDOU

Docteur en science politique, Chargé de programme à l'Institut Général Tiémoko Marc Garango pour la Gouvernance et le développement (IGD), Ouagadougou, Burkina Faso, akarims40@yahoo.fr.

LÉON SAMPANA

Docteur et assistant en science politique à l'Université de Bobo Dioulasso, Burkina Faso, sampan\_leon@hotmail.com.

MAGLOIRE SOMÉ

Professeur titulaire en histoire contemporaine à l'Université de Ouagadougou, Burkina Faso, magsome12@yahoo.fr.

SITA ZOUGOURI

Docteur et assistante en anthropologie à l'Université de Ouagadougou, Burkina Faso, sitazougouri@gmail.com.

# Introduction

AUGUSTIN LOADA

La présente recherche porte sur les transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest, plus particulièrement sur le rôle des élites politiques, de la société civile et des institutions dans ces processus. Bien que l'expérience coloniale se soit caractérisée par son autoritarisme, la France et la Grande-Bretagne, dans la phase de décolonisation, avaient commencé à familiariser les peuples colonisés à la démocratie, non sans quelques ambiguïtés. Comme le soutient Jean-François Bayart, « dans sa dernière phase, la colonisation a connu une libéralisation politique indéniable qui s'est traduite par l'introduction au sud du Sahara d'institutions représentatives modernes, de partis politiques multiples, d'une pluralité d'organisations syndicales, d'une presse libre, d'une législation afférente, mais qui s'est aussi distinguée par l'ampleur des manipulations administratives destinées à contenir et à orienter ces transformations » (Bayart, 1991 : 11). C'est dans ce contexte proto-démocratique que la plupart des territoires coloniaux accèdent à l'indépendance entre la fin des années 1950 et le début des années 1960.

Mais quelques années après, notamment à partir des années 1964-1965, la parenthèse libérale se referme progressivement. Sous prétexte de créer un État-nation, de promouvoir l'intégration nationale et le développement socio-économique, les élites dirigeantes mettent en place des régimes autoritaires, le plus souvent sur la base du monopartisme, et organisent des élections sans choix. Dans ce contexte, les citoyens pouvaient voter, non pas pour choisir entre plusieurs offres politiques, mais pour ratifier celle que lui imposait le parti unique au pouvoir. Ce fut le cas au Dahomey avec la proclamation de la République populaire du

Bénin le 30 novembre 1975<sup>1</sup>. Ce fut également le cas en Haute-Volta avec l'instauration officielle du parti unique en novembre 1962 jusqu'à la chute de la I<sup>re</sup> République en 1966<sup>2</sup>. Au Mali, un parti unique de fait a émergé dès 1959 avec le ralliement de l'opposition au parti au pouvoir, avant d'être officiellement consacré sous la II<sup>e</sup> République fin mars 1979<sup>3</sup>. Au Sénégal, un monopartisme de fait est instauré le 13 juin 1966 avec la fusion du seul parti d'opposition légal (Parti du regroupement africain) et du parti au pouvoir (Union progressiste sénégalaise). Il y est mis fin le 26 mars 1974 avec la reconnaissance du Parti démocratique sénégalais, la consécration du tripartisme le 1<sup>er</sup> avril 1976, puis du multipartisme intégral le 24 avril 1981. À l'exception du Sénégal<sup>4</sup>, les autres pays étudiés ont par ailleurs connu des coups d'État militaires, qui ont souvent conduit à la suspension de la constitution et de l'exercice du suffrage. En effet, quelques années après les indépendances, les militaires, prétextant l'incapacité des régimes civils à diriger efficacement l'État postcolonial, s'emparent du pouvoir pour une période plus ou moins longue. Pourtant, leurs performances politiques et économiques ne sont pas toujours meilleures. Dans certains pays, l'on assiste à une cascade de coups d'État militaires. Pour asseoir leur légitimité, les élites politico-militaires n'hésitent pas à constitutionnaliser leur régime et à organiser des élections sans choix. Ces régimes politiques, qu'ils soient civils ou militaires, varient en fonction

---

<sup>1</sup> Celle-ci prit fin en décembre 1989, suite à la Conférence nationale souveraine de février-mars 1990 et à l'adoption de la Constitution du 2 décembre 1990.

<sup>2</sup> Par la suite, les régimes constitutionnels, qui alterneront avec les régimes issus de coups d'État militaires, vont consacrer le multipartisme intégral ou le tripartisme. La Constitution de la II<sup>e</sup> République (1970-1974) et celle de la IV<sup>e</sup> République en cours depuis 1991 ont consacré le multipartisme intégral, alors que la Constitution de la III<sup>e</sup> République (1977-1980), elle, consacrait le tripartisme en ne reconnaissant que les trois premiers partis arrivés en tête à l'issue des élections législatives de 1978, les autres partis étant dissous de droit.

<sup>3</sup> Ce monopartisme sera abandonné avec la chute du président Moussa Traoré en mars 1991 et la promulgation le 25 février 1992 de la Constitution de la III<sup>e</sup> République.

<sup>4</sup> Le Sénégal a cependant essuyé une tentative de coup d'État en 1962.

de leur degré d'autoritarisme et connaissent des fortunes diverses. Certains n'ont vécu que quelques années, traduisant ainsi l'instabilité des pays, qui balancent parfois entre autoritarisme modéré et autoritarisme dur. D'autres régimes s'illustrent par leur remarquable stabilité. Mais tous affrontent, à la fin des années 1980, une sévère crise de légitimité politique. Dans certains cas, c'est la crise économique qui a sapé les bases des régimes fondés sur le clientélisme. Faute de ressources économiques, ceux-ci voient leur capacité de redistribution affaiblie et perdent leurs soutiens. Dans d'autres pays, l'échec économique se conjugue avec l'échec de l'État-nation. On assiste presque partout, dans un contexte international favorable, à la montée en puissance des forces de l'opposition. En effet, au plan mondial, le contexte géopolitique est marqué notamment par la fin de la guerre froide, qui justifiait les indulgences, voire la complaisance des puissances occidentales envers les régimes autoritaires africains. Dans de nombreux pays, les partis politiques, les organisations et mouvements de la société civile font pression sur les régimes autoritaires en place pour qu'ils concèdent des réformes démocratiques. S'amorcent alors des processus d'ouverture politique. Les acteurs de ces processus ne sont pas seulement internes. Ils sont aussi externes. Les États occidentaux et les institutions financières internationales, dominées par l'idéologie néolibérale, imposent plus ou moins ouvertement aux États africains des conditionnalités politiques. La France, en particulier lors du fameux discours de La Baule prononcé par François Mitterrand en 1990, lie la poursuite de son aide au développement aux progrès vers l'État de droit. Selon les pays, l'intervention des puissances extérieures a été décisive ou symbolique. Leur soutien à la démocratisation est parfois théorique, exprimé dans les discours et les instruments juridiques. Au regard des positions parfois ambiguës qu'elles adoptent, l'on se rend compte qu'elles privilégient leurs intérêts au détriment des impératifs de la démocratisation du continent.

Les organisations régionales ou sous-régionales ne sont pas en reste. Elles se sont engagées elles aussi dans la promotion et même la défense des processus démocratiques une décennie après

l'amorce de ces processus. C'est que le sacro-saint principe de la non-ingérence appliqué par la défunte Organisation de l'unité africaine (OUA) et le poids de nombreux chefs d'État et de gouvernement issus de régimes autoritaires ont empêché l'organisation panafricaine de jouer un quelconque rôle en matière de promotion de la démocratie pluraliste. Mais avec l'adoption le 12 juillet 2000 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, entré en vigueur le 26 mai 2001, la question de la démocratie n'apparaît plus comme un sujet tabou. En effet, les États africains, dans la poursuite des objectifs du Traité constitutif, déclarent solennellement (art. 3) leur adhésion à des principes fondamentaux, au nombre desquels : « [le] respect, [la] promotion et [la] protection des droits de l'Homme et des peuples, conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ». L'Acte constitutif de l'Union africaine affirme, dès son préambule, que les États parties se déclarent « résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratique, à promouvoir la bonne gouvernance et l'État de droit ». Il consacre, entre autres, le « (m) respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance », la « (p) condamnation et [le] rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ».

En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a pour sa part adopté le Protocole 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 signé à Dakar le 21 décembre 2001. C'est l'un des textes les plus ambitieux adoptés par une organisation interétatique africaine visant la consolidation de la paix, de la démocratie et de la stabilité dans la région. Il comprend cinquante articles organisés en trois chapitres relatifs aux principes et modalités de mise en œuvre, aux sanctions, aux dispositions générales et finales. C'est en s'appuyant sur ce texte que la CEDEAO met en quarantaine pour une période plus ou moins courte les régimes issus des changements

anticonstitutionnels. De même, l'Union africaine a adopté en 2007 la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance qui témoigne d'un changement de paradigme politique au niveau de l'organisation panafricaine. Avec ce texte, les changements de régimes politiques ne relèvent plus désormais de la seule sphère domestique des États membres. En effet, lorsque le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine constate qu'il y a eu changement anticonstitutionnel de gouvernement et que les initiatives diplomatiques ont échoué, il prend la décision de suspendre immédiatement les droits de participation de l'État partie concerné aux activités de l'Union. Qui plus est, les auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement ne sont pas à l'abri de poursuites devant la juridiction compétente de l'Union ou dans leurs États et peuvent même faire l'objet d'extradition. D'autres formes de sanction, y compris les sanctions économiques, peuvent être appliquées par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. Par ailleurs, les autorités issues d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement ne sont pas complètement isolées sur la scène diplomatique. En effet, l'Union africaine maintient ses relations diplomatiques et prend toutes initiatives afin de rétablir la démocratie dans ledit État partie. Le gouvernement sanctionné est donc encadré par le Conseil de paix et de sécurité et pressé de mettre en place une transition devant aboutir à la restauration de l'ordre démocratique. Et pour ne pas donner de prime à de tels comportements, la Charte exclut la possibilité pour les auteurs d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement de prendre part à la compétition électorale, ou d'occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur État. La Charte considère les régimes inconstitutionnels comme une menace grave non seulement pour la stabilité, la paix et la sécurité mais aussi pour le développement. Mieux, elle consacre la promotion du développement durable des États parties et de la sécurité humaine comme l'un de ses objectifs majeurs. Il existe d'ailleurs en Afrique un grand nombre de déclarations politiques, qui reconnaissent explicitement un lien positif entre la démocratie et le développement.

Dans ce sens, la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) témoigne de la volonté des chefs d'État et de gouvernement africains de promouvoir la démocratie et la « bonne gouvernance » dans leurs pays, du moins en théorie. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il existe un consensus général sur l'idée que l'Afrique doit s'ouvrir à la « gouvernance démocratique », même si tout le monde ne partage pas la même vision ou conception de la démocratie ou de la bonne gouvernance. En Afrique, en effet, la démocratie libérale a souvent été perçue comme une forme de gouvernement exogène, découlant de l'expérience des sociétés occidentales. L'une des raisons pour lesquelles elle aurait du mal à s'enraciner en Afrique proviendrait de ce qu'elle repose sur la centralité de l'individu, alors que les sociétés africaines se caractérisent davantage par le communautarisme (Lumumba-Kasongo, 2005). Pour sa part, Claude Ake souligne que les Africains mettent davantage d'accent sur « la démocratisation des opportunités économiques, le mieux-être du peuple, et un système d'État-providence solide » que sur « les droits politiques abstraits » (Ake, 2000). Dans cette optique, le développement, ou du moins le contrôle, l'allocation et la gestion des ressources économiques ainsi que les politiques publiques constituent un enjeu majeur des processus démocratiques.

## **I. Le concept de démocratie**

Dans la littérature contemporaine consacrée aux études sur la démocratie, on distingue généralement la conception minimaliste de la démocratie par opposition à la conception substantielle (Przeworski, 1999 : 23-55). Dans le premier cas, la démocratie est fondée sur les élections et les droits politiques. Dans le second cas, la démocratie est appréhendée comme un système garantissant non seulement des droits politiques mais aussi des droits économiques et sociaux, considérés par les minimalistes comme des extensions du projet démocratique en quête perpétuelle d'amélioration. Comme le soutient Joseph Schumpeter, « la méthode démocratique est le système institutionnel aboutissant à des déci-

sions politiques dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » (Schumpeter, 1976 : 9). Dans cette perspective minimaliste, la démocratie s'accommode d'une organisation élitiste de la société dans la mesure elle limite la participation politique aux seules élections, la définition des politiques publiques étant l'apanage des gouvernants (Varma, 1977 : 150-177). Schumpeter considère ainsi la démocratie comme une méthode de sélection des gouvernants. Dans cette perspective, l'avantage ou le fondement des élections concurrentielles ne repose pas tant sur la rationalité, la représentation ou l'égalité que sur la gestion des conflits, les élections apparaissant en effet comme un moyen de gérer les conflits économiques, culturels ou moraux qui traversent la société. Pour Adam Przeworski, les élections constituent un moyen d'assurer la coopération entre les élites pour des bénéfices mutuels (Przeworski, 1999). La possibilité de changer les gouvernements au moyen des élections permet de gérer de manière pacifique les conflits. La perspective de l'alternance pousse les élites à la modération et le vote permet d'informer sur les rapports de force entre les différents intérêts en compétition. Mais les élections à elles seules ne suffisent pas. La qualité des institutions importe aussi. Robert Dahl insiste sur l'idée que la démocratisation est le processus d'extension de la compétition et de la participation politique (Dahl, 2008). Pour Popper, l'intérêt de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre aux gouvernés de faire alterner les élites dans des conditions pacifiques (Popper, 1993).

Cependant, l'observation empirique des processus démocratiques suggère que la démocratie ne se limite pas aux droits politiques, ni à la participation politique, encore moins au rituel électoral. En Afrique par exemple, les élections – loin de constituer un moyen pacifique de gérer les conflits et de promouvoir la coopération des élites, comme le suggèrent certains minimalistes – apparaissent comme l'une des principales sources des conflits. Pour s'en convaincre il suffit de se rappeler les violences qui ont marqué et continuent d'affecter les processus électoraux dans de

nombreux pays africains, que ce soit avant, pendant ou après les scrutins. Léonard Wantchekon soutient cependant que contrairement à ce qu'affirment plusieurs théoriciens politiques, de Machiavel à Huntington, un gouvernement démocratique fondé sur la volonté populaire peut émerger du chaos de la guerre civile. Selon lui, les factions belligérantes prédatrices peuvent opter pour la citoyenneté et les procédures démocratiques sous certaines conditions : lorsque leurs intérêts économiques dépendent de l'investissement productif réalisé par les citoyens, lorsque les préférences politiques de ces derniers permettent d'assurer une distribution du pouvoir moins biaisée, et lorsqu'il existe un organisme externe – les Nations Unies par exemple – qui sert d'intermédiaire et supervise le désarmement conjoint et le renforcement de l'État (Wantchekon, 2004).

## **II. L'état de la recherche dans le domaine**

Même si l'euphorie du début des années 1990 a fait place aujourd'hui au désenchantement ou au scepticisme, l'intérêt pour ce qu'il est convenu d'appeler la « vague de démocratisation » est loin d'avoir disparu, surtout dans le contexte du « printemps arabe » et en particulier dans la région Nord de l'Afrique, laquelle avait semblé en marge de ce processus qui a touché le continent africain au début des années 1990. De nombreux travaux scientifiques ont été consacrés à sa réception sur le continent africain, à l'initiative de spécialistes de la science politique comparée, de l'économie politique, du droit constitutionnel, de la socio-anthropologie ou de l'histoire.

### **1. Le rôle de l'histoire et des structures politiques locales**

Estimant que la problématique de la construction démocratique en Afrique ne peut être comprise qu'en termes historiques, de nombreux auteurs se sont penchés sur le conditionnement de ce processus par des décennies, voire des générations entières

d'autoritarisme, notamment pour tempérer les enthousiasmes ou prévenir les déceptions (Bayart, 1991). Certains auteurs, et même des hommes politiques, notamment africains, appellent de leurs vœux une construction démocratique qui s'appuie sur les « réalités africaines », notamment précoloniales. Ces appels sont tantôt motivés par un souci sincère de promouvoir l'enracinement et l'appropriation du projet démocratique, tantôt motivés par une volonté de s'affranchir de dispositions ou de contraintes institutionnelles présentées comme étrangères aux réalités africaines. Ainsi, au Burkina Faso, certaines élites dirigeantes n'ont pas hésité, dans leurs plaidoyers pour la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels consacrée par la Constitution burkinabé, à dénoncer le « mimétisme » qui serait à l'origine de la consécration d'une telle clause, considérée comme étrangère aux « réalités africaines ». Au Ghana, où les chefferies traditionnelles ont été constitutionnalisées et dont l'une des principales missions constitutionnelles est d'œuvrer à la codification des règles coutumières positives, Owusu affirme que la combinaison entre institutions juridiques et politiques précoloniales et celles de la démocratie occidentale peut déboucher sur des résultats probants en matière de construction démocratique (Owusu, 2006). D'autres auteurs ne cachent pas leur perplexité et vont jusqu'à affirmer que « les sociétés politiques africaines, non seulement n'étaient pas démocratiques, mais ne portaient en elles-mêmes aucun germe directement utilisable par la démocratie contemporaine » (Coquery-Vidrovitch, 1993 : 42).

## 2. L'impact de la domination coloniale

D'autres auteurs soulignent que la domination coloniale a un impact négatif sur le processus démocratique, tout comme la persistance du pacte colonial constitue une entrave au développement économique et social de l'Afrique en la confinant dans l'exportation de produits primaires, agricoles ou miniers. En léguant aux États africains des frontières arbitraires au mépris des configurations sociologiques qui les ont précédées, la colonisation a favorisé la conflictualité et miné les fondements d'une démocratie stable

en Afrique (Diamond, Linz, Lipset, 1995 ; Bernard et al., 2002). L'administration coloniale par son autoritarisme n'a pas vraiment contribué à jeter les bases d'une démocratisation durable du continent. Les élites africaines qui ont assuré la relève coloniale au début des années 1960 ont pour la plupart été façonnées par ce système colonial. De surcroît, ce système aurait davantage renforcé les élites hostiles à la démocratie (les chefs traditionnels) que les classes bourgeoises et laborieuses naissantes, considérées par certains auteurs comme des moteurs du changement démocratique (Rueschemeyer, Stephens et Stevens, 1992). Les styles d'administration coloniale, en l'occurrence l'administration directe à la française et l'administration indirecte à la britannique – bien qu'en pratique les deux puissances coloniales aient combiné ces deux styles – ont-ils des retombées positives ou négatives sur le processus démocratique ? Les auteurs semblent partagés. Pour les uns, le style britannique a favorisé une gouvernance locale et un rapport État/société moins autoritaire, plus respectueux du pluralisme, et donc plus favorable à la démocratie. Pour les autres, il a plutôt favorisé le particularisme et affaibli l'intégration nationale. L'administration coloniale directe n'échappe pas aux mêmes opinions contradictoires. Pour certains auteurs, qu'il soit centralisé ou décentralisé, le despotisme colonial constitue un handicap pour la construction démocratique (Mamdani, 1996).

### **3. Transition et consolidation démocratiques**

Une bonne partie de la littérature consacrée à ce que Samuel Huntington a appelé la troisième vague de démocratisation a appréhendé celle-ci à travers les concepts de « transition » et de « consolidation » démocratiques (Huntington, 1993). Les auteurs se focalisent ici sur le rôle des acteurs individuels et collectifs dans les changements de régimes, aussi bien que sur les institutions qui encadrent et limitent le champ de leur action. Certains auteurs se sont penchés sur les prérequis structurels de la démocratie tels que la modernisation et le développement socio-économique (Lipset, 1960 ; Lipset, Seong et Torres, 1993 ; Diamond, 1992). D'autres auteurs se sont focalisés en particulier sur

les modes de transition. Dans ce sens, ils distinguent, d'une part, les transitions résultant des dynamiques du bas dans lesquelles, sous la pression des gouvernés, les régimes autoritaires sont obligés d'abandonner le pouvoir, d'autre part, les transitions « top down » dans lesquelles les régimes autoritaires en place disposent de suffisamment de ressources de cohésion pour dicter les nouvelles règles du jeu (O'Donnell et Schmitter, 1986 : 39). Plusieurs auteurs ont alors développé leurs propres typologies des modes de transition (Linz, 1990 ; Mainwaring, 1992 ; Karl, 1990 ; Karl et Schmitter, 1991), arguant que ces modes de transition déterminent les arrangements subséquents de partage de pouvoir et, partant, les chances de consolidation de la démocratie. Certains auteurs suggèrent qu'une transition qui s'opère sur la base d'un pacte dans lequel les nouveaux arrangements institutionnels sont négociés par les élites rivales est plus propice à un résultat démocratique, bien que la nature du pacte soit déterminante pour le type de régime qui émerge après la transition (Karl, 1990 ; Karl et Schmitter, 1991). Dans le même temps, les acteurs agissent dans un contexte social et historique bien particulier. Dans l'arène politique, ce contexte est défini par les institutions, à la fois formelles et informelles, qui existent dans la société dans laquelle l'action prend place et détermine les incitations qui encadrent les choix que font les acteurs. En particulier, les institutions limitent la catégorie de choix possibles que peuvent faire les élites durant la transition, en rendant certains modes de transition plus ou moins probables que d'autres. Certains auteurs soutiennent qu'il est peu probable que la transition d'un régime totalitaire ou post-totalitaire vers la démocratie réussisse à partir d'un pacte entre le régime et les dirigeants de l'opposition (Zhang, 1994 ; Linz et Stepan, 1996). De même, il est improbable qu'un pacte puisse être conclu dans un régime non démocratique reposant sur le clientélisme ou sur le néopatrimonialisme en l'absence d'une société civile forte et d'autres mécanismes susceptibles de faciliter le partage du pouvoir (Bratton et Van de Walle, 2002).

#### 4. Le rôle des institutions : le cas de la constitution

L'une des institutions formelles particulière intéressantes à étudier est sans conteste la constitution écrite. Dans beaucoup de cas de transition politique, notamment dans les sept États ouest-africains étudiés, une nouvelle constitution a été établie dans les débuts de la période de transition. Le processus d'élaboration, les acteurs impliqués, le degré d'enracinement informel de la constitution sous les traits du constitutionnalisme tant au niveau des élites que des citoyens ordinaires sont tout à fait instructives de la manière dont se sont déroulées les transitions dans les pays étudiés. Plusieurs auteurs ont souligné l'importance de la notion d'appropriation publique de la constitution qui découle d'un processus participatif pour son élaboration. Elster, Offe et Preuss soutiennent à ce propos que « la légitimité perçue du processus d'élaboration de la constitution [constitue] un déterminant du degré d'obéissance aux règles » (Elster, Offe et Preuss, 1998 : 64), alors que Ghai, lui, soutient qu'un processus plus participatif habilite les citoyens « en promouvant la connaissance et le respect des principes du constitutionnalisme » (Ghai, 2006 : 3). Pour Weingast, les restrictions constitutionnelles sont requises afin de s'assurer de l'existence de mécanismes incitant les détenteurs du pouvoir à promouvoir l'ordre démocratique plutôt qu'à le subvertir (Weingast, 1997). Dans les pays où la démocratie est à consolider, le constitutionnalisme, en tant qu'ensemble de normes limitant l'exercice du pouvoir, est souvent déficitaire et par conséquent incapable de renforcer la constitution écrite (Bratton, 2007), laquelle pourrait être réécrite *nolens volens* par les détenteurs du pouvoir, sans grande résistance de la part des forces sociales.

#### 5. Les régimes hybrides

Récemment, le paradigme même de transition a fait l'objet de critiques, en ce qui concerne notamment son finalisme, son postulat selon lequel la transition est un processus unidirectionnel de l'autoritarisme vers la démocratie. La validité de ce paradigme a été remise en question par certains auteurs qui soutiennent que

de nombreux régimes se situent dans une « zone grise » entre l'autoritarisme et la démocratie (Carothers, 2010). Cela a conduit à se focaliser sur les régimes dits « hybrides » (Diamond, 2002). En particulier, les auteurs distinguent les régimes hybrides, dans lesquels l'élite politique est hautement pluraliste, fractionnée et porteuse d'intérêts conflictuels ne reflétant pas nécessairement ceux de la société, des régimes hybrides, dans lesquels l'élite est relativement cohérente et unie, et conserve un pouvoir hégémonique incontestable, en dépit des procédures démocratiques formelles contraignantes. Le premier type de régime hybride repose sur un « pluralisme inefficace », défini par Carothers comme un système dans lequel, en dépit d'élections régulières et de l'alternance au pouvoir entre différents groupes, la participation politique au-delà du vote demeure très limitée (Carothers, 2002 : 10). De même, Way utilise le terme « pluralisme par défaut » pour décrire un type de régime « dans lequel la compétition politique institutionnalisée survit non parce que les leaders sont particulièrement des démocrates ou que les acteurs sociaux sont particulièrement puissants, mais parce que le gouvernement est trop fragmenté et l'État trop faible pour imposer un pouvoir autoritaire » (Way, 2002 : 127). Ce type de régime émerge lorsque l'élite est fortement fractionnée et lorsque les différentes factions rivales en son sein manquent de capacité soit pour conclure un pacte entre elles, soit pour assurer un pouvoir hégémonique. Pour sa part, le second type de régime hybride se caractérise par un pouvoir politique dominant dans lequel il existe un espace politique limité, mais réel, pour la contestation par des groupes d'opposition, et au moins les formes institutionnelles classiques de la démocratie. Mais dans ce type de régime hybride, « un groupe politique [...] domine tellement le système qu'il y a peu de chance qu'une alternance démocratique se produise dans un futur proche » (Carothers, 2002 : 11-12). Dans la même perspective, Levitsky et Way identifient un « régime autoritaire concurrentiel » comme un type de régime hybride dans lequel « les institutions démocratiques formelles sont largement perçues comme le principal moyen d'obtenir et d'exercer l'autorité politique », mais où « les pouvoirs sortants violent ces

règles si souvent et à un degré tel que ces régimes échouent à remplir les standards minimums de la démocratie » (Levitsky et Way, 2002 : 61). Carothers soutient que ni « la politique du pouvoir dominant » ni « le pluralisme inefficace » ne représentent une voie vers la démocratie, les deux étant typiquement associés à une faible étatisation, à de faibles performances économiques et à la corruption. Si une transition conduit à un régime plus ou moins démocratique (ce qui n'est pas nécessairement le cas, comme l'ont clairement soutenu Carothers et Way), cela ne signifie pas que la démocratie va nécessairement s'enraciner. Selon plusieurs auteurs, la démocratie devient durable et « consolidée » lorsqu'elle devient « le seul jeu pratiqué », tant au niveau constitutionnel qu'au niveau des comportements et des attitudes (Di Palma, 1990 ; Linz et Stepan, 1996). Autrement dit, la démocratie est consolidée quand ses normes ne sont pas seulement codifiées dans les constitutions ou les lois électorales, mais sont devenues institutionnalisées et acceptées par pratiquement tous les principaux acteurs.

## 6. La société civile

L'analyse des processus démocratiques a donné lieu à l'utilisation du concept de société civile, celle-ci étant présentée comme l'un des principaux acteurs de ces processus. Ce concept a cependant fait l'objet de réévaluations, depuis que la vague de « démocratisation » du début des années 1990 est retombée. Pour certains auteurs, la société civile n'existerait pas en Afrique noire, où elle ne serait qu'une idéologie, un slogan qu'il conviendrait de déconstruire afin de ne pas créer de confusion, ni entretenir l'illusion de systèmes politiques très proches de ceux des sociétés « civilisées » (Chabal et Daloz, 1999 : 30-32.). Ainsi, le concept de société civile devrait être récusé au profit d'autres, plus classiques mais plus heuristiques, tels les concepts de classes, d'élites, d'ethnicité, ou de genre. D'autres auteurs estiment en revanche qu'on peut l'utiliser sous bénéfice d'inventaire (Kasfir, 1998 : 17). Certes, le processus de différenciation des sphères politiques et économique et l'émergence d'une classe moyenne forte et organisée sont encore des processus incertains en Afrique

noire. De ce fait, on peut comprendre les réticences de certains chercheurs à utiliser un tel concept. Mais de là à nier qu'il puisse exister en Afrique noire une quelconque société civile, il y a un pas à ne pas franchir, à moins de faire du nominalisme. La société civile est largement en construction et ne peut être bien comprise qu'en termes historiques (Loada, 1999). Appréhendant la société civile de manière dynamique, Bayart la définit comme « la société par rapport à l'État, en tant qu'elle est immédiatement aux prises avec l'État, ou encore le processus de dé-totalisation du champ étatique par rapport au processus contradictoire de totalisation mis en œuvre par le pouvoir politique » (Bayart, Mbembe, Toulabor, 1992). Pour sa part, Larry Diamond définit la société civile comme « le domaine organisé, ouvert et volontaire de la vie sociale, qui s'auto-génère, bénéficie de soutiens provenant au moins partiellement en son sein, autonome de l'État, et lié par un ordre juridique ou un ensemble de règles communes » (Diamond, 1999 : 221)<sup>5</sup>. La société civile est largement tenue pour être un soutien de la démocratisation parce qu'elle s'oppose à la fois au pouvoir autoritaire et qu'elle participe à la consolidation et la préservation de l'ordre démocratique. Cependant, le début de la phase de transition et la phase ultérieure de consolidation mettent souvent au devant de la scène différents acteurs provenant de la société civile. Durant la transition, la société civile tend à être en opposition avec le régime autoritaire sortant et elle est souvent révolutionnaire dans la forme, s'impliquant dans les manifestations et mouvements protestataires de masse, alors que durant la phase de consolidation ce sont les groupes d'intérêts établis qui sont au centre (Diamond, 1997). Certains auteurs soutiennent que les types de société civile les plus « révolutionnaires » sont efficaces pour provoquer la chute des régimes autoritaires en place dans le court terme, mais peuvent miner la démocratisation sur le long terme en empêchant l'émergence d'un type de consensus qui est essentiel pour la consolidation de la démocratie. Zhang distingue

---

<sup>5</sup> « Civil society is the realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared-rules. »

les organisations sociétales bien établies disposant à la fois d'une capacité de représentation et de contrôle (comme c'est le cas en Amérique latine et en Europe du Sud) des mouvements sociaux spontanés qui ne disposent pas de telles capacités (comme c'est surtout le cas dans les anciens États totalitaires). Ces derniers, affirme Zhang, « manquent de contrôle interne [...] et sont dépendants du mouvement en ce qui concerne leur pouvoir et leur influence » et, en conséquence, « recourent [...] à des positions politiques démagogiques » les rendant incapables de mettre en œuvre un compromis négocié avec le régime autoritaire » (Zhang, 1994 : 134). Le résultat de ce modèle de « mouvement social » de la société civile est la lutte entre l'élite autoritaire et ses opposants fondée sur le principe suivant lequel « le vainqueur prend tout » (*winner takes all*). De même, dans le contexte africain, Ghiyma-Boadi soutient que si la société civile était à l'avant de la lutte pour mettre fin aux régimes autoritaires au début des années 1990, son rôle durant la phase ultérieure de consolidation demeure plus ambiguë. Il avertit que la société civile en Afrique est « trop faible pour redresser les rapports entre l'État et la société en faveur de cette dernière » et « a rarement été assez forte pour demander des comptes à ceux qui commettent les abus » (Gyimah-Boadi, 1997 : 280). Cependant, Auer soutient que ce n'est pas la faiblesse de la société civile qui constitue un problème en Afrique ; c'est plutôt l'interpénétration de la société civile et de l'État (Auer, 1999).

## 7. Démocratie et développement

Dans le domaine de l'économie politique, nombre de chercheurs se sont focalisé sur les relations entre le type de régime et la capacité de l'État à fournir des biens publics et promouvoir le développement. Morrow, Bueno de Mesquita et autres soutiennent que la manière dont les ressources de l'État sont distribuées dépend d'abord de la taille des *selectorates*, qu'ils définissent comme l'ensemble des acteurs qui prennent part au processus de sélection des dirigeants politiques. Elle dépend ensuite de la taille de la coalition gagnante, définie comme un sous-ensemble des *selectorates* et

dont le soutien est indispensable à l'élite dirigeante pour rester au pouvoir. Ils soutiennent que si la coalition gagnante est étroite, les leaders auront tendance à accorder la priorité aux intérêts privés des membres de cette coalition dans l'allocation des ressources au détriment des biens publics. De l'autre côté, dans les démocraties où le *selectorate* et la coalition gagnante sont larges, les dirigeants auront tendance à accorder la priorité à la fourniture de biens publics (Bueno de Mesquita et al., 2003 ; Morrow et al., 2008). Halperin et d'autres auteurs soutiennent que les démocraties solides, à la différence des régimes non démocratiques, comptent moins sur les réseaux de patronage pour les soutiens que sur les groupes d'intérêts, qui sont mieux informés sur les questions de formulation de politiques publiques. Ces régimes démocratiques sont généralement plus flexibles et sont par conséquent plus efficaces pour réaliser les objectifs de développement (Halperin et al., 2005).

Norris soutient que les formes démocratiques de redevabilité sociale renforcent les capacités des communautés à tenir les autorités publiques responsables de leurs échecs en matière de développement local. En même temps, elle met l'accent sur l'importance de la pleine participation, à l'opposé des tenants des critères minimalistes de la démocratie électorale, arguant que « les élections seules ne suffisent pas » (Norris, 2008 : 17). Ces analyses reflètent le consensus de plus en plus large suivant lequel les régimes hybrides, même s'ils peuvent s'accommoder d'élections relativement libres et honnêtes, échouent à remplir les objectifs de développement. De nombreux États africains se présentent comme un État hybride, néopatrimonial, doté d'un cadre juridique et administratif formel. Mais ici, l'État est prisonnier des réseaux informels de patronage. La distribution des postes comme prébendes prend le pas sur les fonctions formelles de l'État, ce qui compromet l'aptitude des autorités publiques à formuler des politiques publiques favorables à l'intérêt général (Booth et al., 2006). Pour Whitehead, les élections à elles seules peuvent être corruptrices et négatives pour le développement dans les régimes hybrides, dans la mesure où les

politiciens cherchent à mobiliser des ressources de manière illicite pour financer leurs campagnes électorales (Whitehead, 2002).

Un autre groupe de chercheurs se focalise sur les interrelations entre la fourniture de l'aide étrangère et le type de régime. Se fondant sur une analyse quantitative de données concernant 974 leaders de 1960 à 2000, Licht trouve que les leaders des régimes autoritaires et hybrides utilisent l'aide pour renforcer leur mainmise sur le pouvoir. Elle soutient que lorsque l'aide peut être détournée en toute impunité en raison de la faiblesse des mécanismes institutionnels et lorsque la politique locale encourage l'allocation de biens privés au détriment de biens publics, les élites dirigeantes auront tendance à s'appropriier l'aide étrangère pour la convertir en bénéfices personnels (Licht, 2009). Pour leur part, Hännny et Michaelowa trouvent que la fourniture de l'aide étrangère sans conditionnalité génère un impact négatif, dans la mesure où cela affaiblit la qualité de la démocratie procédurale et substantive dans les pays bénéficiaires, ajoutant que la participation de la société civile à la réduction de la pauvreté peut renforcer la redevabilité horizontale et contribuer au renforcement des libertés civiles (Hännny et Michaelowa, 2009). Les ressources financières tirées des industries extractives peuvent générer les mêmes effets négatifs en renforçant le pouvoir des régimes non démocratiques. C'est ce que certains auteurs ont appelé la « malédiction des ressources ». Celle-ci résulte du détournement par les élites dirigeantes des flux d'argent liquide provenant de l'exploitation des matières premières, telles que le pétrole et les ressources minières, à des fins de conservation ou d'extension de leur pouvoir autoritaire (Friedman, 2006). Pour Jensen et Wantchekon, cette « malédiction des ressources » conduit à l'effondrement des régimes démocratiques et à l'enracinement des régimes autoritaires (Jensen et Wantchekon, 2004). Les élites dirigeantes des États riches en ressources peuvent ainsi trouver suffisant de s'appuyer sur une petite « coalition gagnante » qui tire bénéfice du contrôle qu'elle exerce sur ces ressources et accorder peu d'attention aux intérêts d'un électorat beaucoup plus large.

### III. L'Afrique de l'Ouest comme terrain de recherche

S'il existe une riche réserve de monographies par pays et un certain nombre de comparaisons binaires entre des pays ouest-africains, les comparaisons impliquant plus de deux États sont relativement rares. Les exceptions notables sont la comparaison effectuée par Le Vine (1997) sur les constitutions d'Afrique de l'Ouest et celle de Robinson (1994) sur les conférences nationales en Afrique francophone. Notre étude se présente donc comme une synthèse comparative sur les transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest, impliquant précisément sept États, dont six de succession française (Bénin, Burkina Faso, Togo, Mali, Niger et Sénégal) et un de succession anglaise (Ghana). Ces sept États de l'Afrique de l'Ouest disposent de revenus par habitant de niveaux comparables et sont tous membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il s'agit pour nous d'améliorer notre compréhension des relations entre le phénomène des transitions démocratiques dans les pays identifiés, d'une part, et les élites politiques, la société civile et les institutions, d'autre part.

### IV. Les objectifs de recherche

La présente recherche comparative sur les processus démocratiques en cours au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Togo, au Niger, au Sénégal et au Ghana vise à investiguer pourquoi ces sept États de l'Afrique de l'Ouest présentent autant de différences en termes de types de régimes, nonobstant le fait qu'ils présentent des niveaux de développement socio-économique similaires, ainsi que des processus d'ouverture démocratique et de changement constitutionnel comparables durant les années 1990. Dans cette perspective, les héritages politiques (précoloniaux, coloniaux, postcoloniaux) seront pris en compte pour mieux éclairer les processus démocratiques en cours en Afrique de l'Ouest depuis le début des années 1990. Enfin, la dimension

économique des processus démocratiques sera également explorée dans les pays couverts par la recherche. D'une manière générale, ces pays partagent des traits communs mais présentent aussi des traits différents, résultant de la manière dont ils ont abordé la transition démocratique et des résultats de cette transition. Ainsi, l'objectif fondamental de la présente recherche vise à expliquer les divergences entre les sept pays couverts et à explorer les leçons à tirer en termes de développement institutionnel fondé sur une gouvernance ouverte et démocratique. Dans ce sens, il s'agira d'aller au-delà des façades formelles pour explorer comment le pouvoir et les ressources sont distribués de manière informelle à travers les réseaux de patronage et les mécanismes informels.

## V. Méthodologie

Etudier les transitions politiques en Afrique implique d'éviter de tomber dans au moins trois pièges : les généralisations abusives faites au mépris de l'hétérogénéité de l'Afrique, la méconnaissance de l'historicité propre de l'Afrique et l'enfermement dans l'alternative universalisme/relativisme culturel. Les sociétés africaines sont à la fois plurielles, dotées d'historicités propres, et ne peuvent être mieux comprises que par le recours à des méthodologies mixtes utilisant des théories et concepts universels mais repensés à la lumière des réalités contextuelles propres (Gazibo, 2010 : 30 ss.).

Les objectifs de la recherche seront poursuivis à travers la mise en œuvre d'une approche comparative sous-tendue par la méthode historique, s'inscrivant à la fois dans le temps et dans l'espace ouest-africain ; cela nous permettra de dégager des constantes, des régularités. Toutefois, une telle généralisation doit se faire avec un luxe de précautions. Pour éviter les abus, sa portée doit être limitée dans le temps et dans l'espace (Seiler, 2004). Il existe différentes méthodes à travers lesquelles les chercheurs comparent des échantillons de pays qu'ils ont sélectionnés de manière intentionnelle. Au nombre de ces méthodes figure la méthode des cas similaires, laquelle vise à comparer les systèmes politiques qui

partagent de nombreuses caractéristiques communes dans le but de neutraliser quelques différences tout en soulignant d'autres. Cette méthode vise à identifier les principales caractéristiques qui diffèrent entre pays similaires et qui sont susceptibles d'expliquer le résultat politique observé. Cette méthode est particulièrement bien adaptée pour les études portant sur une aire régionale déterminée (Todd Landman, 2008 : 70-71). C'est pourquoi nous l'avons utilisée ici.

Nous avons retenu comme variables clés le rôle des élites politiques, de la société civile et des institutions. Le niveau d'analyse retenu a donc été celui de la macropolitique, c'est-à-dire que l'analyse s'est focalisée sur les groupes d'individus, les interactions entre ces groupes, les structures du pouvoir, les processus politiques. Plus particulièrement, la comparaison a porté sur :

- l'héritage institutionnel du passé ;
- la période du changement constitutionnel ;
- les dynamiques des régimes après l'élaboration des constitutions ;
- la démocratie et le développement.

Au niveau de l'héritage institutionnel du passé, on observe que les États postcoloniaux étudiés reposent sur des sociétés dont les configurations sociopolitiques diffèrent. Malgré la domination coloniale et les tentatives des élites postcoloniales de création d'États-nations, les structures héritées de l'histoire précoloniale continuent de montrer une forte résilience. Certaines sociétés sont dépourvues d'autorités centrales. Qualifiées de « sociétés lignagères », celles-ci constituent des communautés assez homogènes, sans stratification ni couches sociales évidentes. Ce sont des constructions rigoureusement horizontales, sans classe ni conscience de classe, sans complexe de supériorité ni d'infériorité d'une partie de la population à l'égard de l'autre. Ce qui ne signifie pas absence d'inégalités sociales. La souveraineté y était diffuse et reposait sur la personne des chefs de lignage, le plus

large regroupement de parenté localisé. Ici, la démocratie présentait donc un caractère à la fois social et politique. Chaque chef de lignage était le porte-parole de sa collectivité au sein d'un conseil local ou supra-familial qui constituait, en même temps que tous les autres existants dans la société, l'organe suprême de l'expression politique et populaire (Lombard, 1967). Ainsi, il n'y avait fondamentalement pas de modes particuliers d'expression protestataires en dehors des mécanismes précédemment cités. Ces sociétés sont caractérisées dans les relations entre individus par un manque évident de contrainte et l'existence, toujours bénéfique, de contrat entre le chef et ses sujets. Les sujets sollicitaient du chef aide, secours et avantages matériels, tandis que le chef attendait de ses sujets loyalisme et attachement à la communauté villageoise. Si le chef n'était plus en mesure d'apporter cette aide et cette protection, les sujets pouvaient non seulement refuser leur service, mais aussi entrer en rébellion et lui choisir un successeur (Lombard, 1967). Ces sociétés occupent une grande partie des pays de l'Afrique de l'Ouest. Au Burkina Faso, elles constituent la majorité des sociétés présentes dans l'Ouest et le Sud-Ouest. Au Bénin, elles se situent exclusivement dans le Nord-Ouest, dominé par la chaîne de l'Atakora. Ce type de société se trouve également au Sénégal et au Mali.

On trouve également en Afrique de l'Ouest des sociétés étatiques qui ont précédé l'État postcolonial et qui continuent à entretenir des relations complexes, parfois ambivalentes avec lui. Dans ces sociétés, les modes d'accession au pouvoir s'articulent essentiellement autour des successions dynastiques, qui peuvent être matrilineaires ou patrilineaires. Mais ces règles coutumières n'empêchent pas la confiscation du pouvoir par la force ou à la suite d'une guerre de succession ; tout comme l'avènement de régimes constitutionnels dans les États postcoloniaux et la réprobation des « changements anticonstitutionnels » de régimes par les instruments juridiques internationaux n'ont pas mis fin aux coups d'État militaires comme mode d'accession au pouvoir. Dans les systèmes politiques précoloniaux, les chefs, nonobstant les pouvoirs exorbitants dont ils disposaient, devaient les exer-

cer avec responsabilité. En effet, des mécanismes de reddition des comptes avaient été institués dans ce sens. Ainsi, dans de nombreux royaumes, le roi devait rendre des comptes de sa gestion devant les anciens, les sages de la cour royale, les notables et les principaux chefs du royaume, certains membres de la lignée royale, la reine-mère, etc. En cas de faute grave, la sanction suprême était la révocation, voire le suicide, qui pouvait, par exemple, être ordonné et exécuté au travers des œufs de perruche dans certains royaumes de l'ancien Dahomey (aujourd'hui Bénin). Des comptes rendus sur la gestion politique étaient également faits périodiquement, à l'occasion de certaines fêtes traditionnelles. La reddition des comptes était également l'occasion d'entendre les griefs sur la gestion du chef. Ces griefs pouvaient être formulés par les notables, les anciens, mais aussi par différents personnages dont la fonction principale était de servir de canal d'expression protestataire : les épouses du roi, notamment la première, ses sœurs, des individus appartenant à des castes comme celle des forgerons, les griots. Parfois, un « fou du roi » disait tout haut les vérités tues. La parenté à plaisanterie était aussi un moyen de se défouler. L'expression protestataire n'aboutissait pas seulement à la préservation de l'ordre sociopolitique en place. Elle pouvait aller jusqu'à déboucher sur des révolutions de palais. L'idée que les chefs traditionnels africains exerçaient un pouvoir purement arbitraire et n'avaient pas de compte à rendre n'est donc pas conforme à la réalité dans bien des sociétés politiques précoloniales.

Les mécanismes institutionnels par lesquels les leaders traditionnels devaient rendre compte ont bien sûr été altérés, voire détruits avec l'avènement successif de l'État colonial et de l'État postcolonial. Mais certains d'entre eux semblent avoir perduré et été repris par certains chefs d'État africains ou leur entourage, qui en ont fait un instrument de communication, de relais avec le reste de la société, mais aussi de patronage, plutôt qu'un mécanisme de modération des abus du chef. C'est le cas des « premières dames » ou des frères et sœurs du chef de l'État, dont certains contrôlent des pans plus ou moins importants du pouvoir. Dans beaucoup de pays de la sous-région, les membres de la famille du chef de l'État

jouent un rôle politique important. Au Togo, Faure Gnassingbé a succédé à son père en 2005. Au Sénégal, les adversaires de l'ancien président Abdoulaye Wade l'ont accusé d'avoir cherché à imposer son fils Karim Wade comme son successeur. Au Burkina Faso, une partie de l'opinion a prêté au président Compaoré le projet de dévolution du pouvoir à son frère cadet à la fin de dernier mandat présidentiel en 2015 ; ce que les intéressés ont toujours démenti. Il n'en demeure pas moins que le rôle politique de François Compaoré est si important qu'il est appelé « le petit président ». L'emprise qu'exercent les membres de la famille présidentielle sur le champ politique et même économique témoigne de la nature patrimoniale du pouvoir exercé par les chefs d'États de la sous-région, qui organisent la gestion de l'État postcolonial comme ils le feraient pour la gestion de leur espace domestique. Pour certains auteurs, ce néopatrimonialisme n'est pas étranger à la « tradition africaine » (Médard, 1994). En effet, même là où on pouvait parler de sociétés à État, la distinction entre domaine public (royal) et domaine privé (du roi) était difficile à établir. Dans beaucoup de royaumes, le chef pouvait disposer de tout, pourvu que ce soit pour faire pour le bien de la collectivité. Il n'avait pas de biens propres. En ce qui concerne la terre par exemple, il n'en était qu'un usufruitier. Son pouvoir était essentiellement limité par les coutumes. Aujourd'hui, malgré l'interdiction constitutionnelle aux ministres et aux chefs d'État d'abuser de leur position pour s'approprier les biens de l'État, on observe partout que l'accès aux positions de pouvoir politique constitue le principal moyen d'enrichissement. Les entrepreneurs politiques, à commencer par ceux qui exercent les plus hautes fonctions, sont aussi des entrepreneurs économiques et ne semblent mus que par la captation des rentes qu'offre l'État. La vague de « démocratisation » du début des années 1990 ne semble pas avoir mis fin à cette situation qui plombe les efforts de réduction de la pauvreté en Afrique. Dans tous les sept pays étudiés, des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté ont remplacé les programmes d'ajustements structurels (PAS) imposés par les institutions financières internationales. Celles-ci insistent pour une implication des acteurs non

étatiques (organisations de la société civile et du secteur privé) dans l'adoption, la relecture et la mise en œuvre de ces documents stratégiques afin d'en assurer la légitimité ; il est vrai que les PAS ont suscité partout de nombreuses critiques, notamment sur leur caractère « antisocial ». Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté comprennent généralement une dimension « bonne gouvernance » incluant la lutte contre la corruption. Malgré l'existence d'une panoplie complète d'institutions censées lutter contre la « mauvaise gouvernance » et la corruption, ces phénomènes continuent de caractériser la manière dont les affaires publiques sont gérées dans la sous-région, nonobstant la vague de « démocratisation ».

Cette vague de démocratisation n'a pas touché les pays ouest-africains de manière uniforme. Dans l'ensemble, elle s'est opérationnalisée à travers deux principaux modes de transition : « par le haut » et « par le bas ». Dans le premier cas, la transition s'est effectuée essentiellement à travers un pacte entre les élites, le rapport de force pouvant être favorable ou défavorable aux forces démocratiques. Au Burkina Faso, au Ghana, au Sénégal, la transition s'est faite essentiellement par le haut, les mobilisations populaires ayant été trop faibles pour faire plier le régime en place, ou ont échoué à le faire lorsqu'elles étaient relativement importantes comme au Burkina Faso. En règle générale, les responsables de l'opposition ont été confrontés à un régime autoritaire encore solide, lequel a concédé une ouverture politique tout en veillant à contrôler la transition – avec succès – afin de conserver le pouvoir. Au Sénégal où était en cours une expérience de multipartisme limité, l'ouverture démocratique a pris la forme de réformes consistant à élargir davantage les libertés et le processus électoral, lequel s'est affermi avec la première alternance démocratique survenue en 2000.

Dans certains cas comme au Burkina Faso, les transactions entre différents segments de l'élite n'ont pas abouti à un accord ou consensus politique formel. Lorsque la transition s'opère par le haut, le processus d'élaboration de la constitution fondatrice du nouveau régime politique n'est généralement pas participatif

ou inclusif, et il aboutit à la consécration du « présidentielisme ». Cependant, même dans les processus constituant plus inclusifs comme celui qui s'est déroulé au Bénin, les analystes soulignent que le présidentielisme n'a pas été véritablement remis en cause, témoignant ainsi d'une forte résilience en Afrique (Topanou, 2013). Dans le second mode de transition, à savoir la transition « par le bas », les populations ont joué un rôle majeur par leur mobilisation, permettant à de nouvelles élites d'accéder au pouvoir. Cela a été le cas au Bénin, au Niger, au Mali. Dans ces pays, la mobilisation populaire conduite par les forces de l'opposition a débouché sur la tenue de conférences nationales souveraines, le Bénin ayant été le pionnier en la matière. Dans ce pays, c'est dans un contexte social, économique et politique de crise qu'un pacte a été conclu entre les anciennes et les nouvelles élites. La marge de manœuvre du régime en place s'étant considérablement réduite, l'ouverture politique était inévitable. Faut-il pour autant parler de consensus béninois ? On peut en douter, à en juger par les propos du professeur béninois Debourou : « Des politiciens répètent, comme un leitmotiv, qu'à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, les Béninois avaient réalisé le consensus : c'est grossier, mais c'est flatteur et c'est rassurant. À l'hôtel PLM-ALEDJO où s'étaient tenues les journées mémorables de la conférence, les représentants du Parti pour la révolution populaire du Bénin (PRPB) matraqués à longueur de journée et assis au banc des accusés ne s'étaient point exprimés. Le consensus, s'il en est, se réalisa contre eux et à leur corps défendant, sans leur participation » (Debourou, 2013 : 185). En tout état de cause, les conférences nationales, aussi bien au Bénin que dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest qui ont tenté la formule (Niger et Mali), ont débouché sur des processus constitutifs inclusifs et des élections fondatrices qui ont porté au pouvoir de nouvelles élites dirigeantes. Dans le cas du Mali, la conférence a été organisée à la suite d'une révolte populaire et du renversement par l'armée du régime en place, qui a tenté de résister aux pressions internes et externes en faveur de la démocratisation.

Le cas Togo se caractérise à la fois par une transition par le haut et par le bas. La mobilisation populaire a conduit le régime en place à concéder une conférence nationale souveraine (8 juillet - 28 août 1991) qui s'est ensuite transformée en procès contre lui ; un procès instruit par une opposition politique ascendante, qui dans un premier temps contrôle avec succès la transition politique. Mais par la suite survient une restauration autoritaire par le régime en place qui profite des divisions de l'opposition et de ses erreurs stratégiques consistant à dissoudre l'ancien parti unique, à ne rien concéder au « dictateur » en place, lequel est humilié et dépouillé de l'essentiel de ses pouvoirs, alors qu'il a encore la mainmise sur une armée tribale. L'armée, principalement composée de Kabyè, ethnie du président, s'empare de la radio et de la télévision les 27 et 28 novembre 1992 et exige la dissolution de l'organe de transition, le Haut Conseil de la République, ainsi que la participation de l'ancien parti unique au gouvernement. Après quelques jours, elle attaque la résidence du premier ministre qui est conduit manu militari devant le chef de l'État. C'est dans ce contexte que le pays adopte, le 27 septembre 1992, une nouvelle Constitution qui restaure les pouvoirs du président. Des élections législatives organisées en 1994 donnent la majorité aux partis politiques de l'opposition. Mais la défection d'une partie de l'opposition sous la houlette d'Edem Kodjo, qui est nommé premier ministre à l'issue des législatives de 1994, permet à l'ancien parti unique de disposer d'une majorité parlementaire. La Constitution est réécrite le 31 décembre 2002 en vue de permettre au président sortant de se représenter à un troisième mandat, auparavant prohibé par la clause limitative du nombre de mandats présidentiels. Elle renforce aussi les pouvoirs du président de la République, au détriment du premier ministre qui est désormais un simple exécutant de ses volontés. Comme on peut le constater, la transition politique n'a pas débouché sur un affaiblissement du « présidentialisme », même lorsque le rapport de force a été temporairement ou durablement favorable aux forces démocratiques. Cette situation n'est pas propre au Togo, comme indiqué précédemment. Le premier ministre, quand il existe, n'est que

« le premier des ministres ». En ce qui concerne les autres pôles du pouvoir, le parlement et la justice, ils demeurent dans la plupart des pays de la sous-région sous l'emprise du pouvoir présidentiel. Toutefois, le degré de cette emprise est variable d'un pays à l'autre. Au Bénin par exemple, le Parlement a souvent été dominé par une majorité « à géométrie variable » hostile au président de la République. Des velléités de contrôle de la justice existent, mais cette dernière fait souvent preuve d'indocilité.

Les transitions politiques, à terme, ont dans certains cas débouché sur la recomposition de la scène politique et le renforcement de la société civile au détriment du régime autoritaire en place. Dans d'autres cas, le statu quo a été préservé, débouchant davantage sur la continuité que sur le changement des régimes autoritaires. Cependant, même dans ces cas, les régimes autoritaires ont dû s'adapter aux impératifs démocratiques, se muant ainsi en régimes hybrides, combinant à la fois les traits de la démocratie formelle et leurs réflexes autoritaires d'antan. Quel que soit le résultat de ces transitions, on observe partout des tentatives de manipulations des nouvelles constitutions – certaines ayant échoué, d'autres ayant abouti – avec pour objectif d'écarter des rivaux ou pour faire sauter le verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels, devenu l'une des pierres angulaires du néoconstitutionnalisme africain du début des années 1990 (Loada, 2003). De telles révisions surviennent dans les pays où il existe un parti dominant ou une majorité parlementaire qualifiée au service des ambitions présidentielles, en face de contre-pouvoirs faibles, qu'ils soient institutionnels (parlement, juridiction constitutionnelle), partisans ou sociaux (société civile). C'est le cas au Burkina Faso et au Togo. En revanche, lorsque les contre-pouvoirs se dressent devant les projets de manipulations constitutionnelles, ceux-ci sont mis en échec. C'est le cas au Bénin, au Sénégal ou au Niger. Dans les deux premiers pays, les présidents en place n'ont pas passé outre l'opposition de la cour constitutionnelle (cas du Bénin) ni le mouvement protestataire qui a réuni la société civile et les partis politiques de l'opposition. Au Niger, au contraire, le président Mamadou Tanja a ignoré l'arrêt de la Cour constitutionnelle,

qu'il a dissoute, et les résistances des forces sociopolitiques à la mise en œuvre de son projet de révision intégrale de la Constitution en vue de la conservation du pouvoir, offrant ainsi à l'armée un prétexte pour intervenir sur la scène politique par un coup d'État militaire.

Dans tous les pays, les stratégies de mobilisation électorale font la part belle au clientélisme et à la corruption électorale. Dans la mobilisation électorale, les « notables », qu'il s'agisse des chefs traditionnels, des chefs religieux, des opérateurs économiques ou des « fils du terroir » occupant des positions stratégiques dans l'appareil d'État, jouent un rôle important. Dans certains pays, les identités ethniques ou régionales jouent également un rôle important. C'est le cas au Bénin, au Togo, au Ghana, et même au Niger. Au Sénégal, ce sont surtout les hiérarchies des confréries qui jouent un rôle important, même si les consignes de vote des marabouts sont de moins en moins suivies (Sall, 2014). Au Burkina Faso, les consignes de vote sont surtout formulées par les chefs traditionnels dont la légitimité est plus prégnante en milieu rural où réside la grande majorité de la population. Partout, l'argent joue un rôle important, permettant de fluidifier les rapports politiques et sociaux. Dans ces conditions, ce sont les détenteurs de l'appareil d'État qui mobilisent le plus de ressources économiques et politiques dans la compétition électorale. Dans certains pays, la capacité de mobilisation des ressources économiques et financières ne constitue pas un avantage nécessairement décisif pour le pouvoir sortant ; d'une part parce que les bases matérielles de l'opposition ne sont pas négligeables, d'autre part parce que l'électorat est à même d'effectuer un vote sanction et réaliser ainsi l'alternance. C'est le cas au Bénin, au Ghana, au Sénégal, et dans une certaine mesure au Niger. En revanche, dans les pays comme le Burkina Faso, où le parti au pouvoir dispose de financements conséquents et peut s'appuyer non seulement sur l'appareil d'État civil et militaire, mais aussi sur des forces sociales et économiques comme les principaux chefs traditionnels et les principaux opérateurs économiques, la compétition électorale devient inéquitable face à une opposition faible et désargentée.

En vue de comparer dans les sept pays étudiés le poids de l'héritage institutionnel, les changements constitutionnels qui se sont opérés au début des années 1990, les dynamiques des nouveaux régimes qui en ont résulté ainsi que leurs effets en matière de développement, nous combinerons à la fois les méthodes quantitatives et qualitatives. Sur le plan quantitatif, les résultats des enquêtes par sondage menées par le réseau Afrobaromètre ([www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)) ont été utilisés. Ces enquêtes couvrent les pays qui forment notre échantillon. S'agissant de l'approche qualitative, elle a permis, à travers des études de cas approfondies dans chacun des sept États, de montrer comment la société civile interagit avec les élites dirigeantes et comment celles-ci interagissent entre elles, et de dévoiler les contraintes institutionnelles, à la fois formelles et informelles, qui sous-tendent ces interactions. Dans certains cas, des techniques d'entrevue semi-structurée ont été utilisées. Elles ont visé notamment les élites les plus représentatives du monde politique, des leaders de la société civile et des analystes tels que les universitaires et les journalistes.

Cette recherche ambitionne de contribuer à l'amélioration des théories de la démocratisation et de la dynamique des régimes, de contribuer aux débats sur la « consolidation de la démocratie » et les échecs en la matière. Même s'il existe déjà un important corpus de recherche couvrant les thématiques traitées ici, la présente recherche contribue à une meilleure connaissance d'une région souvent négligée, à savoir l'Afrique de l'Ouest, qui se présente comme un laboratoire de recherche unique pour étudier l'évolution des régimes politiques africains. Depuis la fin de la guerre froide, il existe un consensus croissant selon lequel la gouvernance démocratique peut jouer un rôle positif dans le processus de développement. La primauté du droit, le respect de la propriété, la liberté des médias et la liberté d'expression créent des conditions propices au développement durable. Des études ont aussi montré que la démocratisation pouvait contribuer à la réduction de la pauvreté. Les enquêtes Afrobaromètre montrent non seulement que la pauvreté telle que vécue par les individus (et mesurée par la fréquence à laquelle les gens sont privés de besoins de base comme

la nourriture, l'eau potable, les traitements médicaux, le combustible pour la cuisine, les revenus) est en corrélation positive avec les indicateurs de la liberté politique, mais aussi que les changements en termes de liberté politique et la démocratisation sont liés aux changements au niveau de la pauvreté vécue<sup>6</sup>. On peut même noter une adhésion déclarée des dirigeants ouest-africains à ce consensus. Cela ne doit pas cependant occulter le scepticisme croissant qui domine à propos de la sous-région. Comme mentionné précédemment, certains régimes qui présentent les caractéristiques formelles de la démocratie reposent en même temps sur des institutions informelles qui prennent en charge la répartition des ressources à travers des réseaux clientélistes, respectivement sur une coalition dominante étroite dont la priorité est moins de poursuivre des objectifs de développement que de s'accaparer des rentes de l'État. Dans ce contexte, l'objectif susmentionné de la recherche est, d'une part, d'aller au-delà des paramètres formels des régimes pour examiner comment ils fonctionnent dans la pratique à travers l'allocation des ressources, d'autre part, de dévoiler comment la configuration institutionnelle du régime impacte la capacité de l'État à promouvoir le développement économique durable et à réduire la pauvreté. Une telle analyse d'économie politique peut contribuer à générer des lignes directrices sur comment faire fonctionner la démocratie afin de servir le développement.

Dans les chapitres qui suivent ont été traités les sujets suivants :

- l'impact de l'histoire sur la démocratisation ;
- les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions ;
- la consolidation des régimes démocratiques (conception institutionnelle, stabilité constitutionnelle et processus électoraux) ;

---

<sup>6</sup> Voir [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org).

- le développement économique et les comportements électoraux : interactions entre élites politiques et économiques ;
- la démocratie, les politiques publiques et la bonne gouvernance ;
- les legs historiques et les modes de transition dans l'étude des processus démocratiques.

Dans le premier chapitre, Magloire Somé rappelle que la problématique de la construction démocratique en Afrique reste conditionnée par l'impact de l'histoire. Par exemple, si l'on prend le cas de l'opposition, dont la reconnaissance officielle constitue l'un des « acquis » des processus de libéralisation politique, l'analyse montre que cela se traduit aujourd'hui par des pratiques et des comportements qui rappellent les moyens et formes d'opposition au pouvoir traditionnel dans certaines sociétés précoloniales. Tenant compte de la diversité des situations, il analyse le problème en fonction des structures sociales. Dans les sociétés lignagères et communautaires, les individus ont tendance à exprimer plus souvent un esprit d'indépendance, une prise de distance vis-à-vis de l'autorité lorsqu'elle se manifeste sous des formes coercitives. S'il existe dans ces sociétés une possibilité d'expression de son point de vue, le débat, du moins les échanges autorisés, doivent suivre une logique de séniorité dégressive ; ce qui est aux antipodes des valeurs démocratiques. La valorisation du consensus vise à prévenir les frustrations. Or, l'accumulation de celles-ci conduit à la vengeance, sinon à la révolte. Ces formes d'expression protestataires s'observent aussi dans des États comme le Burkina Faso où les élites étatiques ou locales doivent parfois essuyer des frondes, voire des révoltes sociales. Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, l'État voit sa légitimité concurrencée par des chefferies traditionnelles plus ou moins puissantes dont l'organisation et le fonctionnement sont loin d'être démocratiques. Ces sociétés étatiques reposent en effet sur des inégalités sociales qui s'opposent à la reconnaissance d'une citoyenneté démocratique. Si la centralisation du pouvoir a permis l'émergence de formes embryonnaires de biens publics, ceux-ci ont cependant du mal à se distinguer

nettement des biens privés. Dans ces sociétés à autorité centrale, les moyens et les formes d'opposition s'expriment à l'intérieur de l'aristocratie. Vis-à-vis du souverain, les formes d'opposition peuvent déboucher sur l'assassinat de celui-ci. Dans le peuple, le mécontentement s'exprime suivant des voies autorisées et ne prend que rarement la forme d'une révolte. Ces structures traditionnelles de la gouvernance n'ont pas disparu aujourd'hui. Elles ont réussi à s'adapter à divers contextes politiques parfois difficiles. Ainsi, avec l'avènement de l'État colonial, les chefferies traditionnelles feront l'objet d'une instrumentalisation. À la faveur du processus de décolonisation les chefs traditionnels ont tenté sans succès de faire entendre leurs voix et ont été définitivement supplantés par les nouvelles élites dirigeantes. Leurs rapports ne sont pas exempts de tensions, oscillant en effet entre hostilité et accommodement réciproque, réhabilitation ou reconnaissance officielle et clientélisme électoral (Aymar et Perrot, 2003). Comme le note Jean-François Bayart, « dans maintes régions du sous-continent, [les chefferies traditionnelles] sont des pièces maîtresses de la domination, à l'interface de la coercition et de la légitimité, de l'exploitation et de la redistribution, de l'ouverture au grand large de la globalisation et de la modernisation économique mais aussi de la reproduction de la coutume. Aussi demeurent-elles de hauts lieux des luttes sociales et politiques, en particulier entre hommes et femmes, et entre aînés et cadets » (Bayart, 2009 : 38-39). Les transitions démocratiques ont permis dans certains pays de poser le débat sur le rôle et la place des structures traditionnelles de la gouvernance dans l'espace public. Des réponses différentes ont été apportées à cette problématique. Dans plusieurs pays, les constitutions tentent de leur assigner un rôle spécifique dans la gouvernance. Sur ce point, le Ghana se présente comme un modèle, non seulement par l'organisation de la chefferie tant au plan national qu'au plan régional comme institution constitutionnelle, mais aussi par la définition de son rôle consultatif et la mise en place de dispositions constitutionnelles visant à l'inciter à s'investir ailleurs que dans la politique active. Au contraire, dans un pays comme le Burkina Faso, où le processus démocratique a

été contrôlé et verrouillé par les élites dirigeantes postsankaristes, celles-ci ont souvent exprimé leur réserve, voire leur hostilité à toute tentative d'encadrer les chefferies traditionnelles. Ici, les hiérarchies traditionnelles, et à un degré moindre les hiérarchies religieuses, ont été progressivement intégrées dans la coalition dominante en place depuis la prise du pouvoir du président Compaoré en 1987. En contrepartie des rentes qui leur sont distribuées, ces hiérarchies traditionnelles et religieuses s'évertuent à mobiliser l'électorat en faveur du régime. Mais avec l'érosion progressive de la coalition dominante, ce pacte risque d'être remis en cause et la problématique de leur rôle et place dans la gouvernance remise sur l'agenda politique.

Comme le rappelle Tidjani Alou-Mahaman dans le chapitre 2, les processus démocratiques engagés dans les pays africains ont été des occasions de renouvellement constitutionnel. De nouveaux textes ont été adoptés dans des contextes favorables au changement démocratique, contrairement aux contextes routiniers où le renouvellement ou la révision de la constitution sont toujours suspects de manipulation et d'arrangements politiques favorables à ceux qui sont au pouvoir. L'auteur souligne la diversité des histoires constitutionnelles des pays concernés et la pluralité des démarches politiques faisant ressortir des situations contrastées. D'une manière générale, les transitions démocratiques sont avant tout l'expression d'un rapport de force politique. Dans certains cas, les constitutions ont été octroyées ; dans d'autres cas, elles ont été négociées. Mais les modalités d'exercice du pouvoir constituant originaire, sa nature démocratique ou autoritaire, ne semblent pas déterminer la nature du régime politique établi par la nouvelle constitution, encore moins son avenir. Si la tenue d'une conférence nationale souveraine et la « fétichisation » de la constitution qui en a résulté au Bénin ont jeté les bases d'un régime démocratique assez durable, dans des pays comme le Niger ou le Togo, la tenue d'une conférence nationale n'a pas empêché le régime constitutionnel issu de la transition politique de sombrer. Même le Mali qui a tenu une conférence nationale souveraine a vu son régime démocratique ébranlé plus tard, en 2012. De même,

des pays qui, comme le Burkina Faso ou le Sénégal, ont fait l'économie de la conférence nationale souveraine peuvent connaître des fortunes tout aussi diverses et déboucher dans un cas sur une résilience du régime autoritaire et dans l'autre cas sur une double alternance qui consolide le régime démocratique.

Pour sa part, Ismaïla Madior Fall souligne dans le chapitre 3 les originalités et les progrès du néoconstitutionnalisme du début des années 1990 sans toutefois occulter ses limites. Analysant l'état des pratiques constitutionnelles depuis cette période et s'interrogeant sur les sens et les dynamiques de ce néoconstitutionnalisme, il note de remarquables progrès tant au niveau de la démocratisation de la dévolution du pouvoir qu'au niveau de la sacralisation des normes constitutionnelles. Ainsi, dans certains pays, des mécanismes de protection de la constitution contre les révisions opportunistes ont été consacrés et renforcés par ce que l'auteur appelle l'émergence d'un « patriotisme constitutionnel ». À cela s'ajoute l'émergence de principes et de valeurs de convergence constitutionnelle au niveau de l'espace CEDEAO. Toutefois, l'auteur reconnaît la persistance de nombreux obstacles à l'essor de ce néoconstitutionnalisme, au nombre desquels il cite la faible codification des valeurs et réalités des sociétés africaines en raison d'une faible participation du « pays réel » aux processus constituants. Or, la participation est essentielle à la légitimité de la constitution ou à sa révision. Elle est nécessaire pour une bonne compréhension et mobilisation des dispositions constitutionnelles par les citoyens, pour l'émergence d'un sentiment d'appartenance commune à une même nation. Elle n'est pas cependant sans risques, comme on l'a vu dans le cas du Niger ou du Burkina Faso. En effet, le débat sur la constitution peut être passionné, surtout lorsqu'il ne concerne que les élites, et diviser les partisans et les adversaires de telle ou telle réforme constitutionnelle ; ce qui peut conduire à l'arbitrage des militaires.

Dans le chapitre 4, Sita Zougouri, s'intéressant aux rapports entre démocratisation et développement économique, note qu'il n'y a pas d'interaction vertueuse entre les deux processus, en raison de l'absence de « vote économique » de la grande majorité

des électeurs et de la collusion entre les élites économiques et les élites dirigeantes ; les premières étant en quête d'opportunités économiques, les secondes en quête de financement de leurs activités politiques ou partisans. Parfois, on assiste même à des confusions en ce qui concerne le rôle des unes et des autres.

Dans sa contribution sur les legs institutionnels et les modes de transition dans l'étude des processus démocratiques, Saidou Abdoul Karim, dans le chapitre 5, s'interroge sur la question de savoir quel rôle jouent les héritages historiques dans la gouvernance actuelle en Afrique, avec pour objectif de mettre en exergue, à partir des sept cas couverts par cette étude, le rôle des legs historiques et des modes de transition en tant que variables indépendantes dans les processus démocratiques en Afrique de l'Ouest. À cet effet, il s'appuie sur deux variables de la démocratisation, à savoir le type de régime et le mode de gestion des ressources économiques. Sans verser dans une lecture déterministe, le postulat de base de sa réflexion est l'idée que les trajectoires historiques des pays africains en matière de démocratisation ont des effets sur la qualité de leur processus de consolidation démocratique. L'auteur souligne, d'une part, que les modes de transition et les legs historiques permettent de mettre en lumière la dynamique des régimes en Afrique en élucidant leurs soubassements politiques et, d'autre part, qu'ils aident à mieux appréhender les modes de gestion des ressources économiques. À bien des égards, les héritages historiques et les modes de transition politique ont eu des effets directs dans la structuration des régimes politiques, dans la plupart des cas du fait de la prégnance de la mauvaise gouvernance politique et économique. Qui plus est, la faiblesse des progrès enregistrés en matière d'institutionnalisation de la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest est en grande partie liée à la perpétuation de la culture patrimoniale héritée de l'histoire, mais aussi de la nature des luttes politiques qui ont accompagné les processus de transition démocratique dans les années 1990. Qu'il s'agisse de la bonne gouvernance économique ou des pratiques de gestion du pouvoir politique, la trajectoire historique des pays demeure un repère fondamental pour appréhender leur évolution et leur

performance dans la construction de la démocratie et du développement. L'ouvrage s'achève enfin par une conclusion qui tire les principaux enseignements de l'analyse et ouvre de nouvelles perspectives de recherche.



## *Chapitre 1*

# État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé

MAGLOIRE SOMÉ

La question de l'État en Afrique a constitué une des préoccupations essentielles des observateurs de la scène politique africaine au lendemain des indépendances de 1960. La construction de l'État-nation et la forme de l'État à promouvoir ont été au centre des débats politiques des élites qui ont lutté pour l'indépendance. De part et d'autre sur le continent, les tentatives sont nombreuses et les visions divergentes sur la question des régimes politiques convenables à la situation de l'Afrique, qui commençait à faire ses premiers pas dans la gestion de la souveraineté. D'aucuns, favorables au monopartisme, ont vu dans ce système la voie royale de réalisation de l'unité nationale. D'autres, plus soucieux de pluralisme, ont préféré laisser s'exprimer les différentes sensibilités politiques. Mais presque partout l'instabilité politique s'est installée assez rapidement. Du fait de l'intervention fréquente de l'armée dans la gestion du pouvoir, le coup d'État militaire est apparu comme le mode privilégié d'accès au pouvoir dans la plupart des États ouest-africains. À l'exception du Sénégal, tous les pays d'Afrique de l'Ouest ont en effet fait l'expérience de l'irruption des militaires sur la scène politique. Cette instabilité, conjuguée aux crises économiques récurrentes qui en sont souvent la cause,

a conféré un caractère prophétique à l'affirmation du célèbre agronome français René Dumont selon laquelle « l'Afrique noire est mal partie » (Dumont, 1962).

Si les élites africaines ont beaucoup critiqué l'État postcolonial et disserté sur les défis auxquels il est confronté, elles ont rarement formulé des propositions alternatives constructives fondées sur les institutions traditionnelles africaines. Les dirigeants africains se sont le plus souvent complus à reproduire plus ou moins fidèlement et avec plus ou moins de réussite le modèle étatique issu de la colonisation. Tout d'abord, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), à sa naissance en 1963, a déclaré que les frontières issues de la colonisation devaient rester intangibles. Ensuite, les élites dirigeantes africaines ont dû se rendre compte que les institutions politiques léguées par les puissances occidentales reposaient sur des principes et valeurs universels ou présentés comme tels ; ce qui justifie bien que les Africains les adoptent pour construire et consolider leurs jeunes États. Mais face aux crises multiples, l'on est en droit de se demander dans quelle mesure les héritages politiques du passé, de l'époque précoloniale aux expériences coloniales et postcoloniales, peuvent aider à comprendre et reconstruire les processus démocratiques en cours dans les pays de la sous-région.

La connaissance du passé aide à comprendre le présent et à baliser les voies du futur. Bien qu'ignorées, voire combattues par l'État postcolonial, les structures politiques africaines dites traditionnelles continuent, dans plusieurs cas, de faire preuve de résilience. Elles exercent rarement une grande influence sur les arrangements institutionnels de l'État postcolonial mais déterminent parfois le fonctionnement, voire les résultats du jeu démocratique. Au-delà de l'influence plus ou moins forte que les structures traditionnelles peuvent avoir sur les processus démocratiques en Afrique, on peut se demander si ces structures ne comportaient pas des modes d'expression oppositionnelle, des mécanismes de redditions des comptes des dirigeants ou des valeurs relatives à la chose publique. Comment l'État colonial, après avoir soumis les chefs traditionnels, a pu garantir leur place

dans le jeu de la distribution des pouvoirs, en particulier dans la perspective de la décolonisation? Que peut-on retenir d'un demi-siècle d'expérience postcoloniale dominée par l'instabilité politique?

## **I. Structures étatiques, moyens de contrôle social et formes d'opposition au pouvoir traditionnel dans les sociétés précoloniales**

Meyer Fortes et Edward Evans Evans-Pritchard (1987) ont distingué, dans leur ouvrage devenu un classique des études africanistes, deux types de systèmes politiques traditionnels en Afrique :

- Les sociétés possédant un État avec des organes de gouvernement tels qu'une autorité centralisée, un appareil administratif et des institutions judiciaires. Il s'agit en réalité d'« États primitifs dans lesquels les clivages de richesse, les privilèges et les statuts correspondent dans l'État moderne à la distribution du pouvoir et de l'autorité ».
- Les sociétés dépourvues d'autorité centralisée, d'appareil administratif et d'institutions judiciaires constituées que l'on peut appeler des sociétés sans État. Un des faits caractéristiques de l'absence d'État est l'inexistence de « divisions tranchées de rang, de statut ou de richesse ».

L'histoire de l'Afrique occidentale montre un phénomène contrasté de la cohabitation dans l'espace de ces deux types de systèmes. Suivant les vicissitudes de l'évolution, des royaumes se sont constitués et ont fortement étendu, par l'effet de conquêtes, les horizons de leurs frontières en englobant d'autres royaumes et des sociétés sans États. On a pu constater, comme nous le fait remarquer Catherine Coquery-Vidrovitch (1993), des phénomènes de ruptures – avec le déclin, sinon la disparition, de certains États –, mais aussi de permanence des deux types de structures dans la longue durée.

Les structures étatiques aux dimensions fortement étendues, à l'exemple des empires, se sont succédées dans l'espace du Soudan occidental et central. Elles ont présenté deux systèmes politiques dont la portée en termes d'invention du politique a été différente. Fortes et Evans-Pritchard soulignent que le facteur démographique, le mode de vie, l'aspect territorial, etc., sans être des conditions *sine qua non* de l'évolution d'une société, peuvent influencer le type d'organisation sociale. Les États se sont le plus souvent constitués à l'intérieur de groupes d'une certaine importance démographique. Dans ces « États primitifs », l'accès au pouvoir politique a pour enjeu l'accès aux privilèges économiques (ressources fiscales, mobilisation d'une force de travail, etc.), qui sont autant de ressources politiques permettant aux détenteurs du pouvoir de le conserver. Les royaumes du Ghana et du Mali, plaques tournantes du commerce de longue distance, ont été plutôt des confédérations de royaumes et de provinces conquises que des États au départ centralisateurs. Le royaume du Ghana, en l'occurrence, créé par les Sarakolé ou Soninké au IV<sup>e</sup> siècle de l'ère chrétienne, s'est progressivement étendu aux espaces mandingue et wolof, intégrant d'autres royaumes dans son ressort territorial. Le royaume du Ghana ainsi constitué a privilégié une forme de pouvoir confédéral. Les différents royaumes satellites gardaient leur organisation propre mais reconnaissaient la suzeraineté de Koumbi Saleh sur leur juridiction territoriale. L'appartenance au grand ensemble consistait davantage à faire une allégeance symbolique qu'en une soumission imposant l'adoption des institutions de l'autorité conquérante. Le pays Sarakolé, centre de gravité du pouvoir, avait ses institutions propres reposant sur une conception centralisée du pouvoir politique. Les minorités soumises, qui possédaient en dehors de l'espace Sarakolé des structures de pouvoir diffuses, conservaient leurs personnalités politiques, à l'instar des royaumes satellites. La confédération des pouvoirs, coiffée par l'autorité de Koumbi, atteint son apogée au X<sup>e</sup> siècle, mais périclité vers la fin du XI<sup>e</sup> siècle, précisément en 1076, sous la pression des Almoravides.

Il faut attendre le milieu du XIII<sup>e</sup> siècle pour qu'émerge, sous la houlette de Soundjata Kéita, l'empire mandingue du Mali aux horizons fortement plus étendus. Le nouvel État s'est doté d'une charte à valeur de constitution, dite de Kurukanfuga, fondement de la cohésion entre les différents peuples confédérés sous l'autorité de la capitale Niani. Cette constitution reproduisait le schéma des couches sociales du Ghana, reconnaissant la personnalité de chaque région. Mais contrairement au Ghana où chaque homme pratiquait le métier de son choix, dans l'empire du Mali, Soundjata Kéita, proclamé *mansa* (roi des rois) à Kurukanfuga, a rendu héréditaires les professions en codifiant le système de clans de métiers. Mieux, il a mis en place un gouvernement des compagnons reposant sur deux types de provinces : d'une part les provinces qui ont rallié dès les premières heures le nouveau pouvoir et dont les rois ont conservé leur titre (Ghana et Mema) ; d'autre part les provinces conquises où, à côté du chef traditionnel, Soundjata a nommé un *farin* (gouverneur) qui le représentait. Cet acte a été reproduit par ses successeurs musulmans qui en ont fait une tradition. Ainsi le *mansa* caporalisait le pouvoir des vaincus tout en respectant leurs institutions traditionnelles. D'où une certaine souplesse de l'administration des provinces fondée sur une confédération de royaumes ou de provinces, permettant à chacune de ces entités de conserver une large autonomie. Le Mali, tout comme le Ghana, n'était pas un État centralisateur. Les royaumes vassaux du Ghana et de Mema n'étaient liés au pouvoir central que par une allégeance symbolique. Toutefois, la création de garnisons mandingues dans les principales régions garantissait la sécurité et constituait du même coup une force de dissuasion.

Au niveau du pouvoir central, le *mansa* est le chef du gouvernement, entouré de hauts dignitaires et fonctionnaires choisis parmi les descendants de ses compagnons. Ils formaient avec les descendants des généraux, une sorte d'aristocratie militaire, le conseil du gouvernement du *mansa*. Mais toute autorité émanait exclusivement de ce dernier. Le griot prenait place dans la gestion du pouvoir comme étant d'abord le porte-parole du *mansa*, ensuite son protocole chargé de gérer les courriers et les audiences,

et enfin le précepteur des princes et le majordome de la cour impériale. Dans cette optique, l'organisation de l'État mandingue ne reposait pas sur un système de parenté élargi, mais plutôt sur une association de plusieurs composantes lignagères, ethniques et socioprofessionnelles. Avec l'empire musulman du Mali s'est développée une diplomatie orientée vers les pays musulmans du nord, en particulier l'Égypte. Une ambassade y a été établie. Les échanges diplomatiques impliquaient des aspects commerciaux autour de l'or, mais aussi la sécurisation des cortèges du *mansa* qui entreprenait de faire le pèlerinage à la Mecque. Le *mansa* mandingue apparaissait comme le « père du peuple » et tenait à en jouer le rôle. Il rendait lui-même la justice et entendait les plaintes de ses sujets contre les *farins* qui les représentaient dans les provinces, elles-mêmes subdivisées en *kafus* ou *jamanas*. Il jugeait les litiges entre particuliers selon les lois du pays. Tout le monde pouvait venir lui demander justice.

On le voit, les systèmes étatiques dans les deux empires étaient décentralisés dans leurs conceptions, au regard de la reconnaissance de la personnalité politique et culturelle de chaque région ou État associé ou conquis. Les royaumes vassaux reconnaissaient la suzeraineté du pouvoir central mais conservaient une large autonomie organisationnelle. Il existait donc une variété d'institutions qui se juxtaposaient dans l'espace, sans s'emboîter les unes dans les autres comme c'est le cas dans les États fédéraux contemporains (où les institutions fédérales sont toujours au-dessus des institutions locales). En définitive, les empires ont été davantage des espaces d'hégémonie de conquérants plus forts qui ont réussi à s'imposer en obtenant des allégeances à leur autorité, que des États centralisés où le contrôle était vertical. L'Empire songhay, qui succède au Mali, a été plus centralisateur en termes d'imposition de l'autorité dans un espace fortement étendu. La structuration du pouvoir et l'absolutisme royal tranchaient avec les systèmes fédéraux du Ghana et du Mali. Le souverain, l'*askia*, perçu comme un personnage sacré, était vénéré et craint, même s'il était considéré comme le père de son peuple. Entouré d'une cour nombreuse comprenant des membres de sa famille, de grands dignitaires et

des griots, il était, en raison de sa sacralité, le garant de la fécondité et de la prospérité du peuple. Le gouvernement royal comprenait des ministres et des conseillers nommés, révocables par l'*askia* et hiérarchisés selon leurs fonctions. On peut distinguer le gouvernement central auprès de l'*askia* et celui des provinces. Les agents du gouvernement central formaient le conseil impérial, qui débattait de tous les problèmes de l'empire. On notait le maître de l'eau, le ministre de l'agriculture, le ministre du budget (gardien du trésor et responsable des dépenses du souverain), le chef des armées, le chargé des étrangers, des commissaires impériaux que l'empereur envoyait périodiquement en mission dans les provinces pour régler les problèmes urgents, lever des contributions extraordinaires sur les commerçants des grandes villes ou contrôler les agents locaux et les administrateurs des provinces. Il existait un système d'administration directe imposé aux deux grandes provinces de l'empire suivant une hiérarchisation stricte des pouvoirs en fonction des subdivisions du territoire, et un système d'administration indirecte portant sur les pays vassaux ou tributaires.

Les enseignements qu'il convient de tirer portent sur la question de la pérennité des institutions dans le temps. Quand l'empire du Ghana chute, les provinces et royaumes vassaux reprennent leur indépendance. Le royaume du Ghana continue d'exister, mais il est réduit, devant l'émancipation de ses provinces, à sa réalité étatique première, l'État soninké. Entre la chute du Ghana en 1076 et l'émergence du Mali en 1235, l'intermède de plus de deux siècles a vu l'émergence du seul royaume de Sosso aux côtés des royaumes de Ghana et de Mema. Le Mali émerge aux dépens de Sosso, mais le Ghana et Mema lui font allégeance en devenant des États vassaux. L'autorité politique de Niani leur accorde une large autonomie dans la gestion des affaires internes. À la montée de l'Empire songhay, les royaumes du Ghana et de Mema n'étaient plus qu'un souvenir. On ne connaît les institutions des États précédents que grâce aux *tarikhs* que complètent les sources orales. Que reste-t-il des institutions du Mali ? du Songhay après sa chute en 1591 ? Du Mali on retient la constitution dite de Kurukanfuga qui, en réalité, se ramène à une simple codification de métiers

rendus héréditaires et à la mise en place d'un système de parenté à plaisanterie. En fait de constitution, il s'agit d'une charte codifiant des relations socioprofessionnelles et interclaniques. Elle n'a pas fondé l'État et ne l'a pas pérennisé dans le temps.

La chute des grands empires a laissé un vide que l'émergence ultérieure de royaumes et de principautés n'a pu combler. Les sociétés fondatrices des grands empires ont gardé des concepts renvoyant à des titres de notabilité surannée, presque définitivement surfaite. Sarakolé, Malinké et Songhay sont retournés à des formes de communautés villageoises au pouvoir diffus au moment de la conquête européenne. En revanche, l'histoire de l'Afrique montre qu'il existe par contre des structures étatiques qui ont pu s'enraciner dans l'épaisseur du temps, dans la longue durée. Les États wolof, ashanti, dahoméen, dagomba, mampoursi, moose, peuls des deux Fouta, gourmantché, bambara se sont développés au milieu d'une mosaïque de sociétés dépourvues de structures étatiques consistantes, sur la côte Atlantique et dans les savanes de l'arrière-pays. Ces États ont mis en place une véritable culture étatique fondée sur de solides institutions. Ils se sont réadaptés à leur destin en fonction des vicissitudes de l'histoire. Le royaume du Dahomey, par exemple, avait dû reconnaître au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle la suzeraineté de l'*alafin* d'Oyo, avant de reprendre son indépendance à la chute de l'empire yoruba d'Oyo au cours des années 1830. Il a dû affronter la conquête et lui a opposé une résistance opiniâtre avant de chuter devant la supériorité technique du conquérant français.

Dans l'ensemble, ces structures étatiques ont mis en place des moyens de contrôle social et de maintien de l'ordre à l'intérieur de leurs territoires à travers la coercition organisée, le recours ou la possibilité de recours à la force physique. Ceux des États les mieux organisés utilisaient la police et l'armée comme instruments de coercition. L'ordre social était maintenu par la punition de ceux qui enfreignaient les lois et par la répression des révoltes par l'armée. Mais on retrouverait difficilement des valeurs démocratiques en leur sein. Les institutions de certains États, comme ceux des *Moose* (dans l'actuel Burkina Faso), prévoient certes un système

électif à la mort du roi, mais la conception du pouvoir n'est pas démocratique. Le pouvoir, *nam*, est le patrimoine d'une famille dont seuls les membres s'engagent dans une compétition pour le conquérir et en exercer le contrôle. Les roturiers sont éloignés de la gestion du pouvoir ou ennoblis et associés à sa gestion comme des courtisans chargés de tâches précises. Michel Izard (1985) a pu distinguer les « gens du pouvoir » des « gens de la terre ». Il s'agit bien de deux catégories de groupes sociaux possédant des pouvoirs qui se complètent. Mais chacun reste dans sa sphère suivant un système plus ou moins héréditaire. L'autorité politique est détenue par le *dima*, le roi, qui s'appuie sur des courtisans chargés de contrôler les chefs de province, détenteurs de l'échelon inférieur du pouvoir. Les rôles étant partagés, les sphères bien définies, il ne reste plus que des relations de sujétion entre l'aristocratie et le peuple de roturiers. Un roturier ne peut contester le pouvoir de l'aristocratie dirigeante sous peine de répression. La contestation du pouvoir ne peut se faire qu'au sein même de cette aristocratie. Dans les compétitions de succession où la ruse est érigée en règle de jeu, le refus de certains candidats de reconnaître leur défaite a conduit à la contestation de l'autorité du vainqueur. Il y a eu dans l'histoire du Moogo de mauvais perdants du pouvoir qui, au lieu de se soumettre, ont conquis d'autres espaces territoriaux pour exercer le pouvoir afin d'éviter la condition de roturier imposée par la règle du jeu aux candidats malheureux. Les royaumes moose se sont ainsi développés par scissiparité, faisant ainsi des Moose une « société à royautés multiples ». Certains chefs de province, dans leur volonté d'autonomisation, ont pu contester un moment le pouvoir central. Le processus d'autonomisation se fait par la défiance du pouvoir central qui, s'il échoue à s'imposer, constate de fait l'indépendance d'un prince qui détermine son espace territorial et met en place ses propres institutions calquées sur la tradition du pouvoir nakomga. Si l'autonomisation, sinon l'indépendance (au tournant du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle) du Bousouma (province septentrionale du royaume de Ouagadougou) de l'autorité centrale n'a pas suscité des affrontements armés, la révolte du Lallé, elle, a provoqué des affrontements qui ont duré

plus de trois décennies (du milieu des années 1860 à 1896, date de la conquête française). Le Moogo Naaba Wobgo a dû faire appel aux Zaberma pour lui prêter main forte dans la reconquête de son autorité sur la province occidentale de son royaume. C'est le conquérant français qui, en réprimant les rebelles, a mis fin à la révolte et imposé sa paix entre les parties. Dans les royaumes moose, la circonscription de zones de pouvoir réservées à une famille et le devoir de soumission du roturier au détenteur du pouvoir laissent peu de place à l'expression de la liberté dans la sphère du pouvoir. La liberté est conditionnée par la reconnaissance par chacun de son statut et l'observance des attributions y afférentes. Le souverain est en même temps chef de l'exécutif et de la justice et garant de l'ordre par le moyen de l'armée. L'absence d'une séparation des pouvoirs temporels rend impossible la promotion des valeurs démocratiques. Il existe d'ailleurs une justice des parties. Les membres de l'aristocratie ne sont pas jugés ou astreints aux mêmes pénalités que les roturiers.

À côté des structures étatiques ont évolué des systèmes politiques soit semi-centralisés, soit carrément diffus. Les anthropologues ont pu voir dans ces systèmes des formes communautaires que l'on a appelé « civilisation villageoise » ou « système d'organisation segmentaire » (Capron, 1973). Ainsi de la société bwa du Burkina Faso. Chez les Lobi – peuple à cheval entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Ghana –, Henri Labouret (1931) a pu voir une organisation communale. Au plan politique, la caractéristique essentielle de ces sociétés est que le village représente l'unité à la fois lignagère et territoriale. L'organisation sociale et politique repose sur une conception à la fois religieuse et politique. La gestion du pouvoir politique est en même temps une gestion du sacré par l'entremise de la divinité chtonienne. Chez les Lobi, les Dagara-Wulé et les Bwa Dahyaso du Burkina Faso, la gestion de la divinité chtonienne est assez complexe. Il existe des autels de terre dont la gestion regroupe un ensemble de villages. L'organisation sociale qui en résulte est semi-centralisée. Il existe un village-métropole autour duquel s'agglutinent d'autres villages à qui le chef de terre du village-métropole a concédé des parts de

puissance de son autel. Un autel secondaire est donc placé dans chaque village qui possède désormais son administration dirigée par un chef de terre villageois. Juridiquement, le village relève de l'autorité centrale, mais il reste autonome et n'est pas astreint à une obligation de type fiscal ou soumis à des relations de vassalité qui scelleraient une forme de sujétion. Le chef de terre, qu'il soit du village-métropole ou du village périphérique, dispose d'une autorité très discrète. Ce n'est point un autocrate, mais un simple « citoyen » de son village. On est ici en présence d'une administration véritablement décentralisée et d'une option existentielle qui exclut les formes de hiérarchies. Au niveau villageois, le chef de terre est le fondateur du village ou l'aîné du lignage du fondateur. Il est le prêtre de la communauté auprès de la divinité chthonienne. Cette fonction fait de lui le responsable des réparations des fautes graves faites à la terre, telles que le versement de sang humain, des actions de grâce à la divinité chthonienne, des demandes de protection de la pluie ou d'éloignement de maux divers (épidémies par exemple). Il prend toutes les décisions relatives au culte de la terre auquel participe la communauté villageoise. Dans son pouvoir temporel, il veille au maintien de la paix dans le village, résolvant les litiges liés à la terre, assurant le rôle de protecteur de la communauté contre les malfaiteurs (sorciers, assassins). Il a la possibilité d'expulser du village un délictueux impénitent. Et pour le faire sans apparaître comme un autocrate, il s'entoure de l'assemblée des chefs de maison. Chez les Lobi, davantage que chez les Dagara et les Bwa, les décisions de cette assemblée doivent toujours être prises à l'unanimité des membres du conseil pour être valables. Cette condition est indispensable d'autant plus que pour les Lobi « un singe ne peut commander un autre singe ». Cette maxime traduit un attachement non seulement à l'égalitarisme mais aussi à la liberté individuelle. Elle signifie également qu'« on ne peut obliger un Lobi par la force à adhérer à une proposition qu'il réprouve ou pour laquelle il a été mal informé ». Quoi qu'il en soit, les délibérations de l'assemblée des chefs de maison ne semblent pas orientées vers la prise d'initiatives visant à améliorer la vie des villageois dans le sens du progrès. Le principe est de perpétuer un

système ancestral, de conserver le legs des anciens en recourant au besoin à des sanctions surnaturelles contre les contrevenants à l'ordre établi par les ancêtres. Le chef de terre dirige le village avec le consensus des chefs de maison. Mais en cas de litige entre deux villages au sujet de la terre, c'est le chef du village-métropole qui seul peut trancher. Chez les Dagara, le chef de terre s'appuie sur des personnes responsabilisées à des tâches particulières. Il dispose d'un adjoint qui est désigné dans un autre lignage et qui représente son contrepoids. L'esprit d'indépendance de ces populations rejette toute forme de concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne, fut-elle sociale comme le lignage. C'est pourquoi on refuse au chef de terre le couteau, moyen de sacrifice mais aussi symbole de pouvoir (glaive de commandement). Le couteau sera détenu par un membre d'un autre lignage. On équilibre ainsi les forces en faisant du chef de terre un « souverain sans sceptre ».

L'administration du village comprend également le chef de la brousse, chargé de gérer sous la bienveillance du chef de terre la forêt villageoise et, de façon plus générale, l'environnement, et de régler la chasse. Tout se fait sur la base de la concertation pour éviter de frustrer des personnes qui pourraient les accuser d'exercice autocratique du pouvoir. Le forgeron, qui manipule les forces du sacré, est étroitement associé au règlement des conflits. Lorsque deux parties en belligérance refusent d'obtempérer au rappel à l'ordre du chef de terre, celui-ci envoie le forgeron pour imposer la cessation des hostilités, avant que tout jugement ne soit prononcé. Les limites de l'autorité villageoise étaient assez importantes. Le chef de terre qui fixe des amendes excessives en cas de délit est vu d'un mauvais œil par l'assemblée villageoise, laquelle peut l'accuser de corruption. Si les systèmes politiques organisés autour de l'espace villageois ont été classés parmi les sociétés sans État, ce n'est pas tant parce qu'ils méconnaissent les fonctions classiques de l'État moderne (ordre, justice, police) que par l'absence de distinction entre gouvernants et gouvernés, entre société civile et société politique. Dans de telles sociétés, il existe des chefs, mais ceux-ci se distinguent à peine du commun

des mortels (Savonnet-Guyot, 1986). Ici, l'esprit d'indépendance s'exprime souvent de manière très forte. Cela se traduit par une prise de distance vis-à-vis de l'autorité lorsque celle-ci s'affirme de manière coercitive. Au niveau de l'assemblée villageoise, chaque chef de famille a la possibilité de donner son point de vue sur les questions débattues. Mais les échanges, qui suivent la logique de la séniorité dégressive, sont loin d'être démocratiques. En effet, le débat vise plutôt le consensus pour éviter de frustrer les autres. Or, l'accumulation des frustrations conduit à la vengeance, sinon à la révolte, laquelle constitue une forme de contestation de l'autorité. Dans ces sociétés, il existe une invention du politique qui s'écarte de toute centralisation, mais qui possède un système de gouvernement avec des institutions garantissant la cohésion des groupes sociaux. La colonisation européenne, en mettant en place une structure administrative centralisée, a exercé une coercition, voire une oppression sur ces types de société où l'esprit d'indépendance est très poussé.

## II. Les systèmes coloniaux et la naissance du jeu démocratique

L'État colonial, composante de l'empire, est un État d'exception qui s'est normalisé au gré de l'évolution, d'abord par une sorte de régime d'association avec la métropole (qui conserve la réalité du pouvoir et les territoires coloniaux). Issu d'une conquête qui provoque, par-ci par-là, la résistance, l'État colonial est d'abord militaire, avant d'être un pouvoir civil, et garde jalousement les méthodes répressives de l'administration militaire comme moyen de dissuasion. Quand il n'est pas issu de la conquête, il est le résultat de traités de protectorat et d'amitié dont les termes profitent davantage à la métropole qu'à la société locale. L'administration civile, qui se met en place progressivement avant la Première Guerre mondiale, garde toutes les caractéristiques du régime d'exception. Dans l'empire colonial français, le gouverneur général de l'Afrique-Occidentale française (AOF) – aussi bien d'ailleurs que les lieutenant-gouverneurs relevant de son autorité – concentre

entre ses mains tous les pouvoirs. Dans l'empire colonial britannique, l'exception est de règle, mais la tradition décentralisatrice a conduit à limiter les pouvoirs du gouverneur en lui affectant un conseil exécutif et un conseil législatif. D'un colonisateur à l'autre, il y a des différences, des nuances, mais aussi des similitudes qu'il convient de relever pour montrer les différentes facettes de l'État colonial.

## 1. De la diversité des systèmes britanniques

L'on a souvent vanté les mérites du système colonial britannique qui présenterait des souplesses liées à l'application d'une administration indirecte, l'*indirect rule*. En réalité, le colonisateur britannique n'a pas appliqué partout ce type d'administration. En fonction des situations, il s'est vu obligé d'appliquer, comme dans le cas des sociétés sans État, un système d'administration directe, à l'instar de la France. L'*indirect rule* s'inspire du système communaliste et de la décentralisation administrative britanniques. Une double forme de gouvernement est mise en place en Grande-Bretagne en vue de séparer les institutions du pouvoir central de celles des pouvoirs régionaux et locaux. Le gouvernement local, dirigé par des élus, lève des taxes dans la région et reçoit des subventions du gouvernement central, qui met en place un système de contrôle de la gestion de l'administration décentralisée.

De l'installation coloniale jusqu'en 1945, la Grande-Bretagne instaure par le truchement de l'*indirect rule*, en combinaison avec l'administration directe, une *native administration*. Cette dernière est conçue comme une structure de gouvernement colonial à l'échelon local, chargée de la supervision des institutions coutumières qui régulent les affaires des populations autochtones. La *native administration* s'assurait que les institutions coutumières respectaient la loi et assuraient les services de maintien de l'ordre, de répartition et de recouvrement de l'impôt ainsi que le fonctionnement des tribunaux. Au Nigeria et en Gold Coast, la *native administration* avait compétence sur la diversité des *native authorities* suivant les systèmes traditionnels qui préexistaient à la colonisation. Celles-ci étaient toutefois étroitement contrôlées par

la *native administration*. En pays Ashanti et dans les émirats du Nord Nigeria, où existaient des systèmes étatiques traditionnels ou issus des révolutions islamiques du XIX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne a appliqué l'administration indirecte dans laquelle le *paramount chief*, souverain traditionnel, est appuyé par un conseil. Dans le Sud du Nigeria et dans le Nord-Ouest de la Gold Coast, où les sociétés sont organisées autour de lignages, de cités-États ou de communautés non étatiques, le colonisateur britannique a reconnu les conseils traditionnels, mais imposé une administration directe. L'*indirect rule* implique dans son principe une attitude de non-intervention de l'autorité coloniale dans les affaires locales, en particulier coutumières, des populations colonisées avec cependant la possibilité d'un contrôle dans un souci de maintien de l'ordre. Quelle que soit la situation précoloniale en place, même dans le cas de l'application d'une administration directe, le colonisateur britannique s'est toujours efforcé d'instituer des conseils locaux plus ou moins représentatifs selon leur caractère traditionnel ou non. Ces conseils visaient à renforcer d'abord le pouvoir du chef traditionnel afin d'en capter l'influence au profit de l'entreprise coloniale. Les *native authorities* disposaient ainsi de pouvoirs à la fois exécutifs, judiciaires, fiscaux et en partie législatifs. Ils étaient composés d'agents formés par le colonisateur britannique et affectés auprès des chefs. Tout en restant dans son rôle coutumier, le chef est invité à faire appliquer les décisions administratives. Le cas de l'administration directe se fait, comme dans le système français, parmi les sociétés sans État.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'institution de la *native administration* a été remplacée par celle du *local government*. En effet, le colonisateur britannique, sous la pression des dynamiques externes et internes, cherchait à associer les élites africaines à la gestion du pouvoir central. C'est ainsi que la Gold Coast a été subdivisée en quatre régions possédant chacune un gouvernement local. Dans le *local government* résultant du processus de décolonisation, les élites ont joué un rôle plus prépondérant que les *native authorities* dans la mesure où l'autorité coloniale leur confiait progressivement la direction des institutions

du pouvoir central. Les *native authorities* dans leur diversité ont continué d'assumer les charges coutumières avec leurs conseils, mais sous le contrôle désormais du *local government*. La nouvelle institution politico-administrative est conçue pour être un organe représentatif issu d'élections démocratiques, dans lequel les « évolués », la classe moyenne et les agriculteurs, devaient jouer un rôle prépondérant. En visant le transfert de compétences, le *local government* représentait un instrument d'encadrement et d'éducation politique destiné à former les élites à la gestion du pouvoir. Dans le processus de décolonisation du Ghana en particulier, les élites intellectuelles étaient hostiles aux chefs traditionnels à qui l'autorité britannique avait conféré trop de pouvoirs. Cette évolution de l'État colonial britannique présente des différences et, peu ou prou, des nuances avec celui de la France.

## 2. De l'évolution du système français

Le modèle d'État colonial mis en place par la France s'inspire, comme chez les Britanniques, des valeurs de la métropole. La politique coloniale étant en faveur de l'assimilation, le colonisateur français a privilégié un système d'administration centralisé inspiré de la tradition jacobine. Entre le principe de l'assimilation et celui de l'association, il y a eu un débat dans la classe politique et en particulier au sein du parti colonial. Mais le courant favorable à l'assimilation l'emporte au moment de l'installation coloniale. La situation politique interne aux sociétés africaines que le conquérant français avait trouvée sur place imposait également cette option administrative. Au Soudan, en particulier dans le bassin du Niger, le colonel Louis Archinard, qui a conquis Ségou et Djenné, s'est aperçu que le djihad d'El Hadj Omar Tall avait déstabilisé le royaume bambara de Ségou et créé une situation politique instable. Les Peuls et les Toucouleurs capturaient des esclaves parmi les populations conquises, ce qui entraînait des mouvements de populations incontrôlables. Archinard opte alors pour la solution de l'administration directe afin de contrôler à la fois les nouveaux conquérants et les anciens chefs, et stabiliser les populations dans leurs territoires. En Côte d'Ivoire, devant

la résistance opiniâtre des Baoulé, Louis Gustave Binger décide d'appliquer, lui aussi, l'administration directe, mais surtout de démanteler leur structures étatiques afin d'imposer la domination française. Ailleurs en Afrique occidentale, l'administration militaire associait étroitement les intermédiaires de la conquête dans l'administration des territoires fraîchement conquis. Dans les sociétés où préexistaient des structures étatiques, les chefs ont été maintenus, mais simplement comme courroies de transmission de l'autorité coloniale. Là où il n'existait pas de hiérarchie sociale tranchée et donc pas de chefs politiques visibles, le colonisateur français a créé les « chefs indigènes ». Dans beaucoup de sociétés, ces « chefs indigènes » ont été choisis parmi les intermédiaires de la conquête, ce qui créait de véritables malaises au sein des populations autochtones, mais aussi des abus de la part de ces chefs d'origine allogène.

Cette politique d'administration directe a été poursuivie par les administrateurs civils qui ont été nommés au début du XX<sup>e</sup> siècle, d'Ernest Roume à William Merlaud-Ponty et François Clozel. Quand William Ponty s'aperçoit que les chefs allochtones nommés au commandement des sociétés sans États causaient de nombreux abus à l'origine des révoltes des populations, il élabore dès 1909 une « politique des races » visant à nommer le chef au sein de la population qu'il serait amené à commander. D'où un redécoupage des cantons en fonction des groupements ethniques. Cette politique impliquait le principe du contact direct de l'administrateur avec les populations par l'intermédiaire des chefs. Mais cette politique n'a pas produit les résultats escomptés, car l'administrateur commandant le cercle perdait toujours le contact direct lorsqu'il cherchait à l'établir, du fait de l'hostilité des populations.

Le commandement indigène regroupait l'ensemble des chefferies traditionnelles ou de création coloniale chargées de jouer le rôle de maillon de la chaîne administrative au niveau inférieur (canton et village). Dans tous les cas, le « chef indigène » est un sujet français sans prérogatives quelconques, au même titre que ses congénères ou sujets. Le résultat de cette politique, c'est le

refus des chefs de jouer un rôle actif dans la politique coloniale, laquelle leur a conféré le rôle d'auxiliaire d'un pouvoir étranger qui n'a ni leur adhésion ni celle de leurs peuples. Dans les sociétés où le pouvoir politique est diffus, les abus des chefs allochtones ont provoqué des situations d'insoumission, voire de révoltes, que le colonisateur a mis du temps à réprimer dans le sang. La révolte de Yérékofasso en pays Toussian en 1914, suivie de la grande révolte de la boucle de la Volta Noire en 1915 et 1916, attestent de l'échec de cette politique d'administration directe.

En 1917, le gouverneur général Joost van Vollenhoven, constatant l'échec de la politique d'administration directe, met en place une politique d'association qui consiste à prendre en compte l'autorité indigène dans la politique administrative. En 1919, la mise en application de cette nouvelle politique a conduit à la création des conseils de notables dans tous les cercles de l'ensemble des huit territoires de l'AOF. Ces conseils composés de seize membres regroupaient une large majorité de chefs de canton et quelques notables des plus influents. Ils se réunissaient plus d'une fois par an pour discuter des mesures d'application de la politique coloniale. Les chefs demeurent des auxiliaires de l'administration française, associés à titre consultatif à la prise des décisions qu'ils sont tenus de faire exécuter. Chargés de collecter l'impôt de capitation, ils sont désormais responsables des tribunaux coutumiers et de la gestion des affaires internes à leurs communautés. Leurs pouvoirs ont été renforcés par l'instauration du « salariat », qui consiste au versement de ristournes sur les impôts de capitation collectés.

Ce système d'association, assez proche de l'*indirect rule* britannique, s'impose définitivement au sortir de la Première Guerre mondiale comme le modèle politico-administratif appliqué en AOF. Dans tous les cas, l'autonomie des chefs traditionnels ou des chefs créés par le colonisateur reste limitée car ceux-ci ne sont en réalité que des instruments de l'administration coloniale. Le principe de l'assimilation prévaut dans le cadre du système d'association, et le régime de l'indigénat qui faisait office de justice coloniale destinée aux colonisés est maintenu jusqu'en 1946. Les chefs vivaient dans une situation très confortable, au risque

de trahir les intérêts de leurs peuples. Mais globalement, ils ont résisté à la culture française. L'école des otages, une création de Faidherbe à Saint Louis au Sénégal en 1854, a été reprise par l'administration coloniale sous la forme de « l'école des fils de chefs et des interprètes ». L'objectif visé est de former des auxiliaires de l'administration, instruits et plus aptes à jouer le rôle de maillon de la chaîne administrative française auprès de leurs congénères. Finalement, ce projet de formation du chef « intellectuel » échoue du fait de la résistance même des bénéficiaires. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'école française est davantage fréquentée par les fils de roturiers que de chefs.

L'État colonial français est resté dans l'entre-deux-guerres un État répressif. L'administrateur français, qui détient tous les pouvoirs, a tendance à réduire par la méthode forte toute forme de résistance ou d'insoumission. Il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que des réformes soient opérées et les élites africaines associées à la vie politique de leurs territoires respectifs. À partir de 1946, c'est la création, en lieu et place de l'Empire, de l'Union française, dans laquelle les Africains sont associés à la vie politique de leurs territoires. Les chefs, dépassés par l'évolution, ne pouvaient plus rattraper le temps perdu et sont écartés du jeu politique. Un projet de loi de 1948 visant à leur accorder un statut échoue à maintes reprises à l'Assemblée de l'Union. Le colonisateur français préfère alors s'appuyer sur les élites qui sortent peu à peu de leur situation d'auxiliaires pour porter le manteau de citoyens associés à la gestion des affaires de leurs territoires. Abandonnés par le colonisateur qui ne leur a pas accordé de statut et les nouvelles élites qui contestent leur autorité et rechignent à aménager en leur faveur des espaces de pouvoir, les chefs créent dès 1953, à Dakar, le « syndicat des chefs traditionnels ».

Par la loi-cadre ou loi Gaston Defferre, la France fait un pas dans le processus de décolonisation en mettant en place les assemblées territoriales et en associant les Africains aux conseils de gouvernement. Elle ramène ainsi les élites à leurs préoccupations territoriales de gestion du pouvoir. En 1958, dans le cadre de la Communauté franco-africaine, chaque territoire se dote

d'une constitution et proclame la république avant d'accéder à l'indépendance en 1960.

Dans le processus de la décolonisation, que ce soit dans les colonies britanniques ou françaises, les nouvelles élites supplantent les autorités traditionnelles. Les institutions issues de la colonisation remplacent celles de l'époque précoloniale qui ne sont plus adaptées à ce nouveau contexte et préfigurent les organes de l'État moderne, conçu pour être républicain et démocratique. L'apprentissage de la démocratie est amorcé dans le cadre de la décolonisation. Le jeu politique de contestation ou de pressions exercées sur le pouvoir colonial se déroule dans un contexte pluraliste. Il est l'apanage des nouvelles élites, qui doivent cependant composer avec les élites d'autrefois pour obtenir les soutiens ou l'obéissance des populations locales. Ainsi, en Haute-Volta, où la majorité de la population (les paysans surtout) se sent peu concernée, les groupes de pression tels que les chefs traditionnels et l'Église catholique jouent un rôle déterminant dans la vie politique. Les chefs traditionnels en particulier influencent fortement la sélection des candidats par les états-majors des partis et les campagnes électorales. Compte tenu du poids de l'analphabétisme, les campagnes électorales ne se font pas sur la base de programmes mais sur la base des personnalités. Elles consistent essentiellement à solliciter l'appui des chefs traditionnels et des notables. Les meetings politiques sont caractérisés par des violences verbales, voire physiques, et coûtent cher. Selon Madiéga, « les irrégularités et les fraudes sont nombreuses. L'administration et la chefferie traditionnelle ne s'embarrassent pas de la légalité : refus d'enregistrer les listes de l'opposition, intimidation d'électeurs, vote par un seul électeur (le chef, par exemple), bourrage d'urnes, manipulations des résultats. Tous ces procédés [sont] utilisés par les chefs et des responsables de l'administration pour soutenir les candidats des partis < conservateurs > ou < modérés > » (Madiéga, 1995 : 438). Toutes ces caractéristiques du processus démocratique amorcé dans les années quarante en Haute-Volta semblent avoir perduré jusqu'à aujourd'hui.

### III. Les expériences autoritaires postcoloniales

Les États africains qui accèdent à l'indépendance dans le cadre du Commonwealth ou de la Communauté franco-africaine conservent les institutions issues de la colonisation. Les options politiques en faveur de tel ou tel régime sont fonction des visions que les nouveaux dirigeants ont de la réalisation de l'unité nationale et du développement économique et social. Les pays de l'Afrique occidentale se répartissent au lendemain des indépendances entre d'une part les pays révolutionnaires (Guinée, Ghana, Mali) qui se réclament de l'idéologie socialiste, avec plus ou moins de référence au marxisme-léninisme, et d'autre part les pays dits modérés, rangés derrière le bloc occidental, mais qui ont expérimenté deux types de système politique : le système à parti unique (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo) et le système compétitif (Sénégal, Haute-Volta). Tous, sauf le Sénégal, ont connu le coup d'État militaire, parfois de façon répétitive, et l'expérience du régime militaire.

L'instauration du parti unique par les pères de l'indépendance des pays qui en ont fait l'expérience est justifiée par la menace que constituerait pour la construction de l'État-nation les facteurs tels que la diversité socioculturelle, les disparités régionales, les antagonismes anciens entre populations. Le parti unique, qu'il soit de type révolutionnaire ou modéré, était également un parti-État, perçu comme le creuset de la formation du citoyen et de la réalisation de l'unité nationale contre les tentatives tribalistes et régionalistes. Il était censé représenter l'instrument de sécurisation de l'État par la mobilisation de toutes les forces vives de la nation. Au Mali, l'expérience a fait long feu avec le coup d'État de 1965 perpétré par Moussa Traoré contre Modibo Kéita. Quant à l'expérience guinéenne, sous la houlette de Sékou Touré, elle s'est révélée comme une pure dictature qui a muselé toutes les forces démocratiques et décimé les opposants lorsqu'ils n'ont pu s'exiler. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, l'expérience du parti unique est plus difficile à classer. Autoritarisme modéré organisant des

élections parfois concurrentielles dans le cadre d'un système semi-compétitif, le régime de la Côte d'Ivoire a été rarement qualifié de dictature. Mais l'expression ouverte d'opinions politiques dissidentes était interdite. Félix Houphouët-Boigny, en même temps qu'il instaurait le parti unique, niait du même coup le phénomène de la diversité et donc du pluralisme de la société ivoirienne et des options politiques. Mieux, il transposait à la Côte d'Ivoire moderne les institutions baoulé relatives à la représentation du chef. Or, cette conception du pouvoir n'était pas nécessairement pertinente pour les autres groupes ethniques du pays. Houphouët-Boigny naviguait ainsi habilement entre les références aux cultures africaines, en particulier baoulé, pour justifier le maintien de sa position comme le chef incontesté qui doit conserver le pouvoir à vie, et le système occidental en matière économique, sans oublier le parti unique inspiré des démocraties populaires. Ce n'est qu'après trente ans de régime à parti unique que la Côte d'Ivoire s'ouvre à l'organisation d'élections pluralistes où l'opposition sort de l'ombre pour s'exprimer. Pendant toute cette période, hormis le Front populaire ivoirien (FPI) de Laurent Gbagbo, la classe politique, animée par une bourgeoisie aux ordres du parti unique, n'est pas habituée à la contestation de l'ordre établi. Elle a du mal à accepter l'émergence d'une opposition.

A la mort d'Houphouët-Boigny, on s'aperçoit que le parti unique n'a pas réalisé l'unité nationale. Certes, la Côte d'Ivoire a connu une croissance économique qui a fait d'elle la vitrine du développement de l'Afrique de l'Ouest. Mais le parti unique n'a été que l'instrument au service de la volonté du père de la nation. Les rivalités internes au parti pour l'héritage du « Vieux » ont révélé les frustrations profondes de certains groupes ethniques face au monopole du pouvoir par d'autres ; frustrations des élites du Nord qui estiment que leur heure est venue d'accéder à la gestion du pouvoir. La réaction de celles du Sud a été de contrer les ambitions de leurs rivaux du Nord par une politique d'exclusion, fondée sur l'idéologie de « l'ivoirité ». La démocratie pluraliste qui se mène, en particulier après Houphouët-Boigny, repose sur une coloration fortement identitaire dans laquelle les variables

de l'ethnie, de la région et de la religion sont déterminantes pour l'issue du jeu politique.

L'apprentissage du jeu politique fondé sur le multipartisme en Afrique de l'Ouest s'avère presque partout difficile, faute de racines historiques. En effet, sauf au Sénégal, ce n'est que dans la période de la décolonisation que les nouvelles élites africaines ont été initiées à ce nouveau jeu politique, au moment où s'imposait la conception occidentale de la démocratie représentative. Plusieurs partis territoriaux, en plus du Rassemblement démocratique africain (RDA) qui était interterritorial, ont émergé çà et là en vue de contester le pouvoir colonial et de revendiquer l'indépendance. L'administration coloniale française elle-même tolérait l'expression plurielle et concurrentielle des volontés des colonisés à accéder à la gestion de leurs propres affaires. Elle prenait parfois parti et favorisait la fraude au profit des candidats et partis qui avaient sa faveur. Elle veillait cependant à atténuer les tensions susceptibles de naître entre les différentes formations politiques. Au Nigéria, la Grande-Bretagne, pour sa part, a pris du temps pour concilier les vues du Nord et du Sud avant de réaliser la fédération à l'accession du territoire à l'indépendance. Au Ghana, elle a pesé de son poids pour obtenir du Convention People's Party (CPP) de Kwame Nkrumah une large décentralisation territoriale afin de respecter la personnalité de chaque région, le droit des minorités et la préservation de la place des chefs traditionnels dans l'échiquier national, avant d'accorder l'indépendance. Nkrumah, par esprit de conciliation, accepte la nouvelle formule proposée par la Grande-Bretagne, mais limite dès 1959, à travers le *Chiefs Recognition Bill*, le pouvoir des chefs. Cette loi prévoit que ceux qui se révèlent récalcitrants doivent être destitués. Aujourd'hui, le Ghana continue de se distinguer dans la sous-région par ses efforts pour intégrer la chefferie dans la gouvernance de l'État postcolonial. Tout le chapitre XXII (articles 270 à 277) de la Constitution ghanéenne de 1992 a ainsi été consacré à la chefferie traditionnelle.

Que ce soit au Ghana ou dans les pays francophones de la sous-région, les régimes de pluralisme ont, depuis la décolonisation,

favorisé l'expression des libertés et possiblement un jeu démocratique plus ouvert fondé sur des options concurrentielles de conquête du pouvoir. En même temps, ils parviennent difficilement à contenir les manipulations identitaires qui menacent parfois d'emporter le fragile État-nation. Le Nigeria en a fait l'amère expérience avec la guerre sécessionniste du Biafra de 1966 à 1970. Au Sénégal, le parti socialiste s'est imposé pratiquement comme un parti-État de fait, derrière une façade pluraliste. Ce parti a en effet dominé la vie politique pendant quarante ans, avant que ne survienne l'alternance démocratique de 2000, suivie d'une autre en 2012, confirmant ainsi la solidité de l'expérience démocratique sénégalaise. De la même façon, l'expérience du Ghana en matière de démocratisation apparaît aujourd'hui comme une réussite avec la routinisation de l'alternance au pouvoir des deux principaux partis politiques. Cette démocratisation a été précédée d'une longue parenthèse autoritaire. À l'indépendance, le parti dominant et son leader Kwame N'Krumah se distinguent par leur autoritarisme. Pour les contrer, Koffi Busia, le leader de l'opposition, réussit à fusionner en novembre 1957 la pléthore des partis politiques à caractère régional ou confessionnel nés au moment de l'éveil politique pour former un nouveau parti dénommé United Party. Le paysage politique devient bipartite. Mais par le jeu d'influence politique, le parti au pouvoir obtient le ralliement de transfuges de l'opposition. Ceux qui refusent le ralliement sont contraints à l'exil ou incarcérés. Dans le Nord, l'opposition est ainsi réduite à néant. En 1959, pour prévenir les velléités régionalistes, Nkrumah interdit tous les partis à caractère régional. En vue de diversifier l'économie fondée essentiellement sur la culture du cacao, Nkrumah décide de ponctionner le revenu des planteurs de cacao mais doit affronter leur mécontentement. Il décide alors de dissoudre leurs organisations professionnelles. En 1960, alors que le Ghana vient d'être proclamé république, le parti présidentiel oriente sa lutte contre les organisations syndicales, accusées d'être des agents de la subversion. Les leaders syndicaux, même de gauche, sont jetés en prison ou interdits d'activité tandis que la grève est prohibée. C'est dans ce contexte de difficultés

socio-économiques et d'autoritarisme du président Nkrumah, qui désillusionne même ses partisans les plus ardents, qu'intervient le coup d'État de 1966. Le Ghana entre alors dans un cycle de coups d'État militaires caractéristiques de la situation politique dans la plupart des pays d'Afrique occidentale. Le Burkina Faso est aussi l'un des exemples les plus emblématiques de l'instabilité politique en situation postcoloniale. Dans l'ancienne Haute-Volta, la Constitution de la Première République met en place un régime présidentiel qui donne tous les pouvoirs au chef de l'État, Maurice Yaméogo. Ce dernier met en place un parti unique. De nombreux opposants qui rejettent le régime de parti unique sont jetés en prison, ou contraints de s'exiler, ou de vivre dans la clandestinité. En 1961, la plupart des opposants emprisonnés sont libérés sous réserve d'adhésion au parti unique. Malgré tout, le régime demeure très instable. Entre septembre 1960 et décembre 1965, une douzaine de remaniements ministériels sont opérés. Les syndicats, qui refusent l'idée d'une centrale syndicale unique pour tous les travailleurs que le régime tente d'imposer, deviennent le refuge de l'opposition politique. Sous prétexte de promouvoir l'égalité citoyenne garantie par la Constitution, le président Yaméogo s'attaque au statut des chefs traditionnels en supprimant tous leurs insignes, leurs rémunérations, et interdit leur remplacement en cas de décès ou de révocation. Candidat unique à l'élection présidentielle du 3 octobre 1965, il est réélu avec 99,98% des suffrages exprimés. Mais la gabegie dans la gestion des rares ressources financières coalise toutes les forces d'opposition à son régime dans un soulèvement populaire le 3 janvier 1966 qui le renverse. L'accession du lieutenant-colonel Sangoulé Lamizana au pouvoir consacre la mainmise définitive de l'armée sur la gestion des affaires de l'État<sup>1</sup>. Dès décembre 1966, il met en place un Conseil supérieur des forces armées comme organe dirigeant du pouvoir d'État. Au bout de quatre ans, en juin 1970, le gouvernement militaire fait adopter une constitution. Celle-ci réserve toutefois

---

<sup>1</sup> À ce jour, Maurice Yaméogo demeure le seul dirigeant civil à avoir assumé les fonctions de chef de l'État au Burkina Faso.

le poste de président de la République au « militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé », à savoir le président en place devenu général. Les partis politiques sont de nouveau autorisés. Les luttes intestines au sein de la classe politique servent de prétexte pour mettre fin au régime parlementaire de la Deuxième République le 8 février 1974. Les militaires concentrent alors les pouvoirs et ont désormais les mains libres pour conduire les affaires de l'État. Sous prétexte de promouvoir l'unité nationale, le général Lamizana tente d'imposer ce que d'aucuns perçoivent comme un parti unique : le Mouvement national pour le renouveau (MNR). L'opposition politique qui continue d'agiter les structures syndicales ne cache pas son hostilité envers cette nouvelle orientation politique. Les centrales syndicales appellent à une grève générale en décembre 1975, dont l'aboutissement est la renonciation au MNR et la formation, le 9 février 1976, d'un nouveau gouvernement, dit de transition. Un gouvernement d'union nationale est formé en janvier 1977 pour préparer la mise en place de nouvelles institutions. Une nouvelle constitution est adoptée en décembre 1977 et des élections législatives et présidentielles compétitives sont organisées en 1978. L'intermède de la Troisième République ne dure que trois ans. Le régime est en effet très tôt confronté aux luttes syndicales qui s'imposent comme le mode de contestation politique par excellence. La succession des grèves finit par rendre impopulaire le gouvernement, lequel est renversé le 25 novembre 1980 par le colonel Saye Zerbo qui prend la tête du Comité militaire de redressement pour le progrès national (CMRPN). La prise du pouvoir par le colonel Saye Zerbo suscite au sein de la population beaucoup d'enthousiasme et l'espoir de lendemains meilleurs. Le gouvernement mis en place par le CMRPN, qui est soutenu par les opposants au régime de la Troisième République, en particulier par le parti de l'historien Joseph Ki-Zerbo, le Front progressiste voltaïque (FPV), séduit par la présence de nombreux technocrates. Des mesures sont prises pour moraliser la vie de l'administration voltaïque par la fermeture des débits de boissons aux heures ouvrables. L'émigration est strictement règlementée. Mais très vite, la popularité du régime est mise à

mal par les contestations des syndicats infiltrés par les militants communistes convaincus que la voie royale pour garantir le bonheur du peuple est celle de la révolution. Face aux contestations syndicales aux allures d'opposition politique, le CMRPN répond par la répression et la restriction des libertés syndicales. Il est finalement renversé le 7 novembre 1982 par une coalition d'officiers conduite par le capitaine Thomas Sankara. Cette prise du pouvoir par le Conseil du salut du peuple (CSP) révèle les lignes de fracture au sein de l'armée burkinabé. Celle-ci est traversée par des courants idéologiques opposés. Les mouvements étudiants d'orientation marxiste alimentent une kyrielle de partis et groupuscules plus ou moins clandestins, décidés à engager le pays dans la voie révolutionnaire. Les militaires sont eux-mêmes traversés par le courant révolutionnaire. L'éviction de ce courant incarné par le capitaine Sankara au sein du CSP, le 17 mai 1983, est suivie le 4 août 1983 par un contre-coup d'État suivi d'une proclamation de la « Révolution démocratique et populaire » (RDP) par un Conseil national de la révolution (CNR). Il s'agit alors pour la nouvelle élite dirigeante d'opérer une rupture politique et idéologique. La mise en œuvre de ce projet aux relents totalitaires ne laisse aucun espace de liberté à une opposition quelconque. Le régime met en place les comités de défense de la révolution (CDR) qui quadrillent toute l'administration et tout le territoire. Des transformations profondes de la société et de l'État sont engagées : nationalisation du sol et du sous-sol, engagement des trois luttes (contre les feux de brousse, la divagation des animaux et la coupe abusive du bois), lancement du programme populaire de développement qui exige de nombreux sacrifices de la part des travailleurs, effort populaire d'investissement, grands chantiers agricoles, « bataille du rail », « vaccination commando », lutte contre la corruption et pour l'émancipation de la femme, etc.

Les organisations de gauche, aux intérêts et positions idéologiques contradictoires, soutiennent la révolution, mais en sont aussi les fossoyeurs. Les élites révolutionnaires s'associent et se démarquent de ces organisations. Les CDR, le talon d'Achille du pouvoir révolutionnaire, mobilisent la population pour des

travaux d'intérêt collectif, mais sont aussi des instruments d'exaction, des sources d'abus divers. Les agents publics véreux, mais aussi ceux considérés comme des opposants ou dissidents sont licenciés de la fonction publique. Les partis politiques jugés hostiles sont interdits, les syndicats sommés d'adopter une orientation révolutionnaire. Dans ce contexte, les opposants sont contraints à l'exil ou au silence pour éviter la répression. Dès 1986, des fissures apparaissent au niveau du pouvoir. Celles-ci atteignent leur paroxysme le 15 octobre 1987 avec l'assassinat de Thomas Sankara. Le Front populaire dirigé par le capitaine Blaise Compaoré prend alors le pouvoir. Pour asseoir sa légitimité, le nouveau régime décrit une situation politique tendue et met fin progressivement à la révolution. Sous la pression des dynamiques externes et internes, un processus de libéralisation politique est amorcé, concomitamment avec la libéralisation de l'économie burkinabé. Ce processus d'ouverture politique est contrôlé par le régime en place qui entend utiliser la démocratisation pour légitimer le Front populaire au pouvoir depuis 1987. Les revendications en faveur d'une conférence nationale souveraine sont repoussées par le pouvoir. Une constitution rédigée par une commission constitutionnelle présidée par le médecin-commandant Arsène Bongnessan Yé est adoptée par référendum le 2 juin 1991, suivie d'une élection présidentielle en décembre 1991 et de législatives en 1992. C'est dans ce contexte qu'émerge le régime hybride de la IV<sup>e</sup> République au début des années 1990.

## IV. Conclusion

Le continent africain, et particulièrement sa partie occidentale, présente une variété de systèmes politiques régissant la vie des États ou des communautés villageoises. À des degrés divers, les sociétés sont régies à l'époque précoloniale par des constitutions non écrites qui déterminent les rapports sociaux et les relations entre les groupes humains, y compris dans leurs rapports avec la terre et la nature. Des régimes rigoureusement centralisés ont vu le jour dans le cadre de royaumes, fédérations ou confédérations,

ou dans le cadre d'empires. Des « systèmes politiques villageois » ont aussi émergé. Mais la séparation des pouvoirs et l'expression des libertés n'étaient pas toujours évidentes. De ce point de vue, le « citoyen » ne pouvait pas contester l'autorité du détenteur du pouvoir. La possibilité d'exprimer le mécontentement existait, mais il fallait passer par des intermédiaires (comme les griots dans les empires soudanais médiévaux) pour faire entendre sa voix. Ces formes traditionnelles de représentation du pouvoir ont pu être utilisées pour justifier les positions des tenants du pouvoir dans le contexte moderne. Il reste que les systèmes politiques précoloniaux, qui continuent d'influencer les groupes socioculturels, n'ont pas réussi à inspirer les élites politiques contemporaines au motif qu'ils ne sont plus adaptés au contexte nouveau.

L'État colonial est par essence un État d'exception qui, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ouvre des espaces de liberté aux colonisés en les associant à la gestion des affaires de leurs territoires respectifs. Le pouvoir colonial met en place des institutions protodémocratiques qui offrent le cadre d'une compétition de type pluraliste entre les formations politiques. C'est au lendemain des indépendances que l'on voit émerger des options et des expériences politiques de plusieurs tendances : régimes de parti unique (révolutionnaire ou modéré), ou de pluralisme (avec soit la présence d'un parti dominant qui monopolise le pouvoir d'État pendant plusieurs décennies, soit un équilibre des forces). Mais presque partout l'instabilité politique apparaît comme l'un des traits dominants. À l'exception du Sénégal, des coups d'État militaires ont lieu dans tous les pays d'Afrique occidentale, proclamant soit la révolution, comme au Bénin ou au Burkina Faso, ou rompant tout simplement le cours normal de la vie politique.

L'instabilité politique engendrée par l'intervention des militaires au pouvoir, de même que le monopole du pouvoir par le parti unique, n'ont pas aidé à la consolidation de la démocratie ni au renouvellement de la classe politique, de sorte qu'au moment de la transition démocratique et depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la quasi-totalité des États d'Afrique occidentale semblent refaire leur apprentissage de la démocratie.



## *Chapitre 2*

# **Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions**

MAHAMAN TIDJANI ALOU

Les questions touchant à l'élaboration des constitutions sont classiques dans les démocraties modernes. Un regard rétrospectif sur la vie politique des États modernes nous permet de comprendre qu'il s'agit d'un exercice courant. Rares sont en effet les États qui n'ont pas changé de constitution, comme on peut le constater dans les trajectoires politiques de nombreux États européens au cours des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles. Un tel engouement renvoie aux premiers mouvements du constitutionnalisme (Seurin 1981). Plus récemment, ce sont les pays d'Amérique latine, après la chute des régimes dictatoriaux des années 1970 et 1980, qui se sont engagés dans ce mouvement de constitutionnalisation des régimes politiques après des périodes prétoiriennes relativement longues et dures (Maus & Bon, 1991). Il faut comprendre ces démarches comme des préalables nécessaires aux processus démocratiques (Jaffrelot, 2000).

En Afrique, les constitutions ont souvent été interprétées comme des actes de souveraineté nationale au moment de l'accession à l'indépendance, malgré leur forte propension au mimétisme (Crabb, 1984 : 174-175). Mais ces constitutions n'ont guère occasionné de débats politiques. En Afrique francophone, elles ont souvent été l'œuvre d'experts constitutionnalistes français qui se sont le plus souvent contentés de reproduire, dans

ses éléments essentiels, la Constitution de la V<sup>e</sup> République, moyennant quelques aménagements mineurs. D'ailleurs, selon l'interprétation d'Yves-André Fauré, ces constitutions ont surtout permis d'instituer les grandes fonctions de l'État et de partager le pouvoir au sein de l'élite nouvelle. En outre, elles ont un effet confirmatoire des pouvoirs en place. Pour lui, les constitutions seraient « le reflet d'une brutale répartition des fonctions politiques qui distinguent ceux qui participent au pouvoir de ceux qui ne gouvernent pas, mais aussi, au sein du premier groupe, ceux qui décident et disposent de la force de ceux qui ne leur servent que d'auxiliaires, de relais ». Et l'auteur d'ajouter que « ces constitutions ne font qu'enregistrer ce mouvement général de plus grande affirmation du pouvoir » (Fauré, 1981 : 223). Dans un tel contexte, le constitutionnalisme et l'État de droit ne sauraient être à l'ordre du jour. En effet, ces constitutions décoratives étaient loin d'avoir le sens qu'elles ont acquis au début des années 1990 avec l'enclenchement des processus démocratiques dans la plupart des pays africains, suite à la chute du mur de Berlin. Il faut dire que cet événement historique sonne aussi le glas du modèle constitutionnel issu de l'empire soviétique. Comme le dit Conte, « en URSS, la constitution ne joue absolument pas le rôle qui est le sien dans les pays d'Europe occidentale. Il ne s'agit pas, en effet, de limiter d'une quelconque façon le pouvoir du parti communiste par le biais d'une loi fondamentale. Le but n'est pas d'aboutir à la mise en place de mécanismes de régulation de ce pouvoir. La fonction de la constitution est d'abord symbolique ; mais ce symbole ne représente qu'une de ses multiples facettes. La constitution est aussi et peut-être programmatique. Elle profile un but et dégage des méthodes aussi bien pour usage interne que pour usage externe. C'est l'aspect déclaratif de la constitution, auquel les dirigeants attachent la plus grande importance » (Conte, 1984 : 181-182).

Au début des années 1990, on assiste à l'avènement d'un constitutionnalisme d'essence libérale (Martin & Cabanis, 2011) et le débat sur cette question est toujours vif, comme pour marquer l'intérêt qui lui est accordé par les acteurs politiques dans les

démocraties naissantes. Dans ce cadre, les périodes d'élaboration des constitutions sont toujours des moments critiques, suscitant de fortes controverses où s'affrontent des options idéologiques et où s'expriment les préférences de régimes politiques en fonction de l'efficacité qu'on en attend. D'une certaine manière, ces périodes de production constitutionnelle déterminent la qualité de la démocratie attendue. De la qualité des débats qui en découlent, naît le consensus politique nécessaire à l'acclimatation de toute constitution qui se veut démocratique. C'est pourquoi on peut considérer que la constitution est le socle fondateur des régimes mis en place au début des transitions démocratiques. C'est ce qui justifie qu'on parle de loi fondamentale pour marquer sa suprématie par rapport aux autres normes juridiques. Ainsi, dans cette recherche, il est question d'analyser un des éléments essentiels qui conditionnent l'existence d'une démocratie viable, en l'occurrence l'élaboration de la constitution.

Si les périodes de régimes autoritaires ont été des moments où la constitution, même affichée, ne faisait pas trop sens et n'avait que peu d'impact dans le fonctionnement de l'État, les périodes actuelles, elles, la magnifient dans ses capacités à fonder une vie politique saine et durable dans un contexte où la démocratie libérale prend toute sa signification et sa portée. Pour Bertrand Mathieu, constitutionnaliste français, « la constitution a pour objet de régir la société politique, d'en exprimer les valeurs et d'organiser l'exercice du pouvoir » (Mathieu, 2013 : 7). On peut alors comprendre pourquoi sa genèse, qui est au cœur de cette réflexion, devient si importante et si décisive pour la stabilité politique et institutionnelle dans ces périodes de transition démocratique.

Si dans les pays africains, la question oblige à un retour vers le passé politique récent, il n'en demeure pas moins qu'elle est d'une actualité brûlante dans les pays du Maghreb, récemment secoués par les révolutions démocratiques et où l'élaboration des constitutions revêt des enjeux politiques incontestables (Guidère, 2012). Evidemment, les terrains retenus – en l'occurrence l'Afrique de l'Ouest – ne couvrent pas toutes les situations, mais ils sont significatifs. Leur histoire est contrastée (colonisation française ou

britannique) et leurs trajectoires politiques sont différentes. D'où l'intérêt de reposer le débat sur ce sujet dont l'enjeu reste, avant tout, l'élaboration d'une constitution consensuelle au sein de la classe politique qui permette aux processus démocratiques de se mouvoir dans un cadre juridique légitime. Comme le reconnaît Conac, « l'un des objectifs d'un constitutionnalisme intelligemment conçu est de désamorcer les méfiances et les réflexes de violence qu'ils peuvent engendrer » (Conac, 1998 : 15). Certes, le sujet a suscité quelques recherches intéressantes, comme on peut le voir dans certains travaux de recension bibliographique (Buijtenhuijs & Thiriot, 1995 : 45-46 ; Van Walraven & Thiriot, 2002 : 49-51). Mais on peut observer plus particulièrement que dans tous les pays étudiés, les transitions démocratiques en cours ont renvoyé à des débats constitutionnels assez intenses. Une telle dynamique permet d'introduire le droit comme variable déterminante de ces processus dans des arènes politiques qui ne lui avaient donné que peu d'importance. Force est malgré tout de reconnaître que la constitution, en tant que cadre normatif et organisationnel, a eu tendance à être survalorisée, comme si tout le jeu politique se limitait au contenu de la constitution. Comme l'a constaté Gazibo dans son ouvrage *Les paradoxes des démocratisations en Afrique*, « il convient de réhabiliter le droit et de considérer que dans les situations où le droit n'est pas effectif, c'est parce que les acteurs ont été défailants dans la conception des textes de lois » (Gazibo, 2005 : 226). Pour cet auteur, la qualité des dispositions juridiques peut, par effet d'encadrement, entraîner des stratégies plus favorables à la consolidation démocratique, même si les formules institutionnelles ne sont pas, à elles seules, des gages de réussite ou d'échec (ibid.).

Loin d'être un simple débat technique, l'élaboration des constitutions, dans l'expérience africaine, révèle de réels enjeux politiques. Ceux-ci sont de divers ordres :

- Ils concernent d'abord la répartition et le partage des pouvoirs entre les différentes institutions de la république mises en place par la constitution. C'est le débat sur la nature du régime politique. Alors que les pratiques précédant les

transitions démocratiques en cours avaient transformé les parlements en simples chambres d'enregistrement des lois proposées par les gouvernements, le nouveau contexte politique créé à la faveur des processus de démocratisation semble donner crédit, un peu partout, à la nécessité de revaloriser la fonction de député et réinsère par la même occasion les parlements dans le jeu politique. En outre, on ne saurait ignorer la place grandissante prise par les cours constitutionnelles qui deviennent incontestablement des acteurs stratégiques dans le jeu politique, comme le montre le cas du Bénin et du Niger au cours de ces dernières années. En clair, l'élaboration des constitutions, et plus particulièrement la détermination de leur contenu, devient un objet de lutte politique et de débats publics souvent intenses.

- Ils introduisent aussi la question des valeurs que la République entend sacraliser. Alors que dans les premières constitutions, ces valeurs n'avaient qu'une fonction cosmétique, dans les nouvelles constitutions, elles entendent désormais correspondre à des choix de société.

Les contextes dans lesquels ces débats interviennent sont variables d'un État à l'autre. Deux moments forts se présentent dans ces contextes africains de transition démocratique. Le premier intervient à la fondation ou refondation des régimes politiques, suite à des ruptures politiques, sous la forme d'une alternance démocratique consécutive à 40 ans de régime à parti dominant, comme dans le cas du Sénégal en 2000, ou à la suite de coups d'État militaires, comme au Niger où l'on a observé d'ailleurs une remarquable inflation constitutionnelle. Le second concerne les contextes des révisions constitutionnelles stratégiques qui interviennent ultérieurement, après l'avènement des nouveaux régimes constitutionnels, comme on peut le constater au Burkina Faso, par exemple, concernant la révision de l'article 37 de la Constitution relatif au renouvellement du mandat présidentiel. Ces révisions sont le plus souvent instrumentalisées par les pouvoirs en place dans le but de conforter des positions politiques

acquises au détriment d'autres forces en présence, les rendant du même coup suspectes. Dans les deux moments, il est question de changer la constitution perçue comme une source de blocage institutionnel, ou de la modifier quand elle est jugée inapte à promouvoir une « bonne gouvernance politique ». Ces questions nous plongent au cœur des enjeux des politiques publiques institutionnelles (Quermone, 1985), telles qu'elles sont conçues et mises en place sur nos terrains d'études, à travers les acteurs mobilisés et les buts poursuivis. Ici, l'élaboration des constitutions devient pour les acteurs politiques un moyen de faire prévaloir leurs ambitions politiques et de se positionner dans les luttes pour la conquête ou la préservation de leur pouvoir.

En réalité, dans un État de droit, toutes ces questions renvoient à l'identification du pouvoir constituant dans ses différentes composantes et déclinaisons (Schmitt, 1993 ; Bastide, 1985). Dans la doctrine juridique, celui-ci peut être originel ou dérivé. En conséquence, il peut concerner autant l'élaboration de la constitution dans le premier cas de figure que sa révision dans le second cas de figure. Dans les pays étudiés par la présente recherche, le pouvoir constituant originaire, dans la phase de transition démocratique, implique formellement une chaîne d'institutions qui fait appel à une pluralité d'acteurs engagés dans des rapports de forces et intervenant à divers niveaux dans l'élaboration de la constitution<sup>1</sup>. Plus largement, la production de la substance de la constitution oriente vers un examen de son contenu, dans le choix des valeurs privilégiées et d'un régime politique spécifique. Il s'agit de sujets très controversés qui permettent, malgré tout, de dégager des tendances fortes. Celles-ci mettent en évidence des logiques de convergence entre les pays, en dépit des différences qui les caractérisent, mais aussi des éléments de singularité qui traduisent des tentatives d'innovation, voire d'instrumentalisation entreprises par les acteurs.

---

<sup>1</sup> Quant au pouvoir constituant dérivé, il reste malgré tout classique dans ses procédures. Il exprime le plus souvent les rapports de force en présence ; il est porté par les tenants du pouvoir en place et est entériné soit par le parlement à une majorité qualifiée, soit par un référendum.

## I. L'élaboration formelle des constitutions

Dans la doctrine du droit classique, l'élaboration des constitutions obéit à des logiques formelles strictement encadrées. Celles-ci s'expriment à travers l'exercice d'un pouvoir constituant (Schmitt, 1993 ; Loada & Ibriga, 2007 ; Bastide, 1985) qui est le plus souvent l'expression des rapports de force en présence au moment de l'élaboration de la constitution. Dans un pays comme la France, les républicains ont tenté de traduire leurs conquêtes politiques dans les constitutions, lesquelles étaient souvent éphémères. En Afrique, les processus d'élaboration des constitutions au moment des transitions démocratiques ont beaucoup de similitudes avec les situations vécues par les révolutionnaires français en 1791 ou en 1848, ou encore, celles vécues par les républicains au moment de l'élaboration des lois constitutionnelles de la III<sup>e</sup> République. Il s'agit avant tout de sortir des régimes autoritaires et de changer l'ordre politique établi. À cet égard, on attendait des constitutions qu'elles posent les bases institutionnelles des démocraties naissantes. On constate d'un côté que le processus d'élaboration des constitutions a été caractérisé, en général<sup>2</sup>, par leur ouverture. Dans certains États, ce processus a revêtu des traits assez originaux, incluant la procédure référendaire dans tous les pays qui ont été étudiés.

### 1. Un processus d'élaboration constitutionnelle ouvert

Les transitions démocratiques qui s'ouvrent en Afrique de l'Ouest à partir des années 1990 comportent de nombreuses séquences. Celles-ci sont parfois enchevêtrées les unes dans les autres et donnent à voir des phénomènes relativement complexes. La séquence relative à l'élaboration des constitutions a été faiblement traitée par les politistes qui se sont intéressés au processus démocratiques en Afrique (Buijtenhuijs & Thiriot, 1995 : 45-46 ; van Walraven & Thiriot, 2002 : 49-51). Ce sont surtout les luttes

<sup>2</sup> Cela n'a pas été le cas du Togo.

politiques, l'analyse des acteurs et des régimes politiques qui ont focalisé leur attention (Quantin & Daloz, 1997 ; Gazibo, 2005), laissant sans doute ces aspects formels des processus aux juristes. Pourtant, à y voir de plus près, l'élaboration des textes n'est pas que juridique. Elle induit d'autres dimensions, comme le choix des personnes devant rédiger les textes, les enjeux qui entourent le contenu de la constitution, les acteurs les plus concernés ainsi que les procédures d'adoption du projet élaboré. Sans doute il s'agit de questions relativement nouvelles et peu discutées dans les arènes politiques africaines avant l'avènement des processus démocratiques. Plusieurs raisons expliquent ce faible intérêt pour les questions constitutionnelles. On peut relever leur occultation par les régimes dictatoriaux qui ont longtemps géré le pouvoir dans ces pays et la faible importance que les oppositions (souvent d'obédience marxiste) accordaient à la constitution, considérée avant tout comme un outil de domination de la bourgeoisie. Mais le fait que ces transitions démocratiques interviennent aussi dans un climat politique marqué par la victoire du libéralisme et l'effondrement concomitant du bloc soviétique octroie au texte constitutionnel la valeur stratégique qui lui a manqué jusqu'alors dans les luttes politiques. L'État de droit, qui se présente désormais comme une norme de référence pour les démocraties naissantes, repositionne la constitution, qui est désormais placée au sommet de l'édifice juridique auquel les dirigeants devraient se conformer dans l'exercice du pouvoir. Par conséquent, son élaboration comporte des enjeux importants autour des questions liées, d'une part, à la qualité des membres accrédités pour l'écriture des projets de constitution, et d'autre part, aux procédures d'adoption des nouveaux textes. Dans la plupart des États considérés ici, on observe que la production des constitutions n'est pas seulement une affaire d'experts ou d'hommes politiques détenant un pouvoir constituant en raison d'une légitimité indiscutable. Elle met également en scène de nombreux acteurs de provenances diverses, qui contribuent chacun à leur manière à l'écriture des projets initiaux. Si les situations observées varient d'un pays à l'autre, ce sont, en

règle générale, des comités restreints qui ont été constitués pour proposer les avant-projets de constitution.

La situation du Sénégal est spécifique parce que ce pays a eu une trajectoire politique particulière par rapport aux autres pays de la sous-région. Du coup, sa transition démocratique ne ressemble pas à celle des autres pays. En effet, le Sénégal n'a pas connu le fameux épisode de la conférence nationale. Expérimentant une démocratie pluraliste à parti dominant, l'approfondissement de sa démarche a surtout rimé avec les possibilités d'alternance qu'autorisait désormais l'organisation d'élections présidentielles plus sincères et transparentes que par le passé. Des changements à la Constitution ont été opérés à l'initiative du gouvernement, qui a utilisé la voie parlementaire pour les faire aboutir. Mais en 2001, un référendum a été organisé pour l'adoption d'une nouvelle constitution. La question de l'élaboration des constitutions ne s'est pas posée de la même manière dans les pays qui sortaient d'une expérience plus autoritaire. Dans les pays où des comités de rédaction ont été mis en place, leur composition est variable. Cependant, on constate dans la réalité la forte influence du modèle béninois et la singularité du cas nigérien. Chacun des pays étudiés reflète toutefois une démarche qui lui est propre.

## **2. L'influence du modèle béninois**

La Constitution béninoise a été rédigée par un groupe d'experts désignés après la Conférence nationale qui en a tracé les grandes lignes. En se référant aux travaux de Stéphane Bolle, on peut identifier trois acteurs importants dans l'écriture de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Pour lui, la Conférence nationale a organisé le pouvoir constituant « dérivé » pour que la Constitution succédant à la loi constitutionnelle de la transition intègre ses commandements et recueille l'assentiment du peuple. Le rapport Glèlè, en grande partie formalisé par les textes constitutionnels, législatifs et réglementaires provisoires, définit la procédure de préparation technique, de mise en forme politique et d'approbation populaire de la future norme suprême (Bolle, 1997). La compétence constituante est ainsi partagée entre trois acteurs : la

Commission constitutionnelle qui se situe à un niveau technique, le Haut Conseil de la République, acteur politique par excellence, et le peuple qui est l'arbitre ultime. En fait, on se rend bien compte que les tâches ont été distribuées en fonction du titre de légitimité de chaque autorité de la transition et de la qualité de souverain attribuée au peuple en démocratie. L'expérience béninoise est intéressante en raison de son positionnement dans l'avènement des transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest et de sa consécration comme modèle d'inspiration pour les autres expériences qui vont suivre.

### **3. La singularité du cas nigérien**

Le cas nigérien est intéressant en raison de la pluralité des régimes dit de transition qu'il faut démarquer des transitions démocratiques. Sans sortir de sa construction démocratique, le Niger a dû faire face à des coups d'État militaires en cascade, occasionnant à chaque fois la mise en place d'un régime de transition vers le retour à une vie constitutionnelle normale. Dans sa première transition (novembre 1991-avril 1993) a prévalu au départ l'idée d'un travail technique conduit par des experts reconnus, pris en charge ensuite par des hommes politiques au niveau des structures mises en place, faisant figure d'organe législatif, avant la soumission du texte au référendum. Ici, il est intéressant de remarquer que les militaires ne sont pas impliqués dans un tel processus.

De tous les pays concernés, le Niger demeure le seul dont la transition démocratique s'est soldée par des coups d'État à répétition, sans qu'aucun des régimes militaires ne se stabilise de façon durable. Trois coups d'État et cinq constitutions, tel est le bilan de cette transition démocratique qui cherche encore sa voie plus d'une vingtaine d'années après la Conférence nationale de 1991. Chaque constitution est l'aboutissement d'un mode d'élaboration spécifique associant les acteurs les plus variés et déployant des séquences où ce sont les hommes politiques qui ont eu le dernier mot sur les aspects les plus essentiels du dispositif constitutionnel.

La Constitution de la III<sup>e</sup> République fait suite à la Conférence nationale souveraine. Elle a été élaborée au cours du régime de transition qui a été mis en place. Mais c'est le Haut Conseil de la République (HCR)<sup>3</sup> qui pilote tout le processus d'élaboration des textes fondamentaux en mettant en place une commission de 50 membres dirigée par un magistrat et comprenant des personnalités d'horizons divers (hommes politiques, syndicalistes, juristes, militants associatifs, etc.), lesquels ont eu la responsabilité de conduire le processus à son terme. En général, celui-ci n'a pas provoqué trop de polémiques si l'on exclut la controverse suscitée par la question de la laïcité.

La deuxième transition fait suite au coup d'État conduit par le Général Ibrahim Baré Mainassara. Le processus d'élaboration de la Constitution a été fortement guidé par la junte qui a, dès le début, marqué sa préférence pour un régime présidentiel. En effet, la junte considérait que c'est le régime semi-présidentiel de la III<sup>e</sup> République, par la cohabitation qu'il permettait (Grégoire, 1996), qui a entraîné la crise politique de l'année 1995, incitant l'armée à s'emparer encore une fois du pouvoir. Par conséquent, il revenait à la commission mise en place dans le cadre du Forum du renouveau démocratique (FRD) de traduire cette option de l'armée dans une nouvelle constitution. Cette transition a été courte. Elle a duré à peine six mois.

Pendant la transition de 1999 conduite par le commandant Daouda Mallam Wanké, un Comité des textes fondamentaux (CTF) a été institué pour élaborer le projet de constitution de la V<sup>e</sup> République. Il a été dirigé par un enseignant chercheur en droit public. Ce dernier a proposé une liste de personnalités d'horizons divers pour élaborer un projet de constitution. Celui-ci a ensuite été soumis à un Comité des sages (un organe regroupant des personnalités politiques et morales) qui a soumis, à son tour, un projet que l'un des ténors de la junte a qualifié de « salade sans goût » en raison de la prolifération des institutions. La version

---

<sup>3</sup> Le HCR est le Parlement de transition. Il comprend 15 membres élus individuellement par la Conférence nationale. Cf. Acte fondamental n°21 du 29 octobre 1991. JORN du 1<sup>er</sup> novembre 1991.

finale de la Constitution est le fruit d'une démarche plutôt informelle ayant abouti en fin de compte à un projet constitutionnel qu'on dit avoir été retouché jusqu'au dernier moment, et même après le référendum. On peut remarquer que c'est la junte qui a joué, là encore, un rôle déterminant dans l'élaboration de sa forme définitive.

Cette place prépondérante de la junte a été également visible au moment de l'élaboration de la Constitution de la VII<sup>e</sup> République après le coup d'État du commandant Salou Djibo. Pendant cette dernière transition, les nouveaux détenteurs du pouvoir ont exprimé la volonté de faire participer à la vie politique les partis, mais aussi les syndicats, les associations dans leur diversité et des personnes-ressources. Ainsi, l'élaboration de la Constitution s'est faite en trois étapes. Un Comité des textes fondamentaux (CTF) a d'abord produit la première mouture du texte constitutionnel. Il comprenait 19 personnalités parmi lesquelles des professeurs d'université, des administrateurs, des magistrats, un notaire, un avocat. Ce groupe avait la possibilité d'associer à son travail toute personne qu'il jugeait utile d'écouter. L'avant-projet a ensuite été soumis au Conseil consultatif national (CCN) au sein duquel siégeaient les partis politiques, les associations, des personnalités reconnues pour leur compétence et leur sagesse. Même si l'institution mise en place n'a pas regroupé autant de délégués que la Conférence nationale souveraine, on peut relever que cette ouverture a permis de rassembler plus d'une centaine de personnalités d'horizon divers. Il convient de relever une innovation notable : le CCN, dans ses démarches, a été assisté par la fondation OSIWA<sup>4</sup> qui a réuni au Niger des intellectuels de la sous-région, y compris du Nigéria, qui ont apporté leurs contributions à ce débat dans le cadre d'un colloque. Par ailleurs, le CCN a bénéficié d'un appui du PNUD qui a recruté un consultant international assisté par un consultant national pour accompagner tout le processus de discussion et d'amendement du projet de constitution. Aussi, le texte soumis par le Comité des textes fondamentaux a été substan-

---

<sup>4</sup> Open Society Initiative for West Africa.

tiellement modifié et a provoqué de vives discussions, donnant à voir, pour la première fois, un réel débat national sur la constitution. En fin de compte, c'est la junte qui a apporté le dernier arbitrage sur l'avant-projet avant sa soumission au référendum. Ainsi, dans le texte de la Constitution de la VII<sup>e</sup> République du Niger, on trouve des contributions issues du Comité des textes fondamentaux, des dispositions substantielles introduites par le Conseil consultatif national, et le texte qui a été retenu par la junte après ce processus d'élaboration.

Il convient de signaler le court épisode de la VI<sup>e</sup> République dont la Constitution a la particularité de n'avoir pas été élaborée en période de transition militaire, mais par le pouvoir en place, à l'initiative du président de la République, Mamadou Tandja. Celui-ci, faute de n'avoir pu réviser la Constitution en vue de contourner la clause limitative du nombre de mandats présidentiels qui l'empêchait d'être candidat à sa propre succession après deux mandats consécutifs, a décidé, contre l'avis de la Cour constitutionnelle, de doter le Niger d'une nouvelle loi fondamentale. Celle-ci a été élaborée par un comité restreint de cinq membres (trois professeurs d'université, un magistrat et un avocat). Ce comité a dû travailler dans des délais très courts en raison des enjeux politiques du moment. On peut observer que, pour la première fois, il n'y a pas eu d'ouverture, ni envers les partis politiques, ni à l'égard du monde associatif.

#### **4. Les autres cas**

Au-delà de l'exemplarité du modèle béninois et de la singularité du cas nigérien, le Burkina Faso, le Mali, le Togo et le Ghana ont eu des démarches mettant en évidence d'autres spécificités. Au Burkina Faso, l'élaboration de la Constitution de juin 1991 a été conduite par une commission constitutionnelle présidée par le n<sup>o</sup>2 du régime militaire en place, le médecin commandant Arsène B. Yé. La commission, dominée par les représentants du pouvoir en place, a taillé une constitution sur mesure pour le président Compaoré et sa coalition dominante, en dépit de quelques concessions faites à la société civile et aux partis d'opposition

largement minoritaires. Le projet de constitution est légitimé par des assises du Front populaire au pouvoir avant d'être adopté par référendum le 2 juin 1991. Les opposants vont tenter par la suite, sans succès, de rééquilibrer le rapport de forces qui leur était défavorable en exigeant la convocation d'une conférence nationale souveraine. Peine perdue. Un forum est tout de même concédé par le pouvoir mais est rapidement ajourné *sine die*.

Au Mali, une Conférence nationale est au contraire organisée. Celle-ci fait suite à un coup d'État militaire sanglant qui met fin au régime de Moussa Traoré. Son processus, de même que les séquences de la transition, ont été contrôlés par les nouveaux tenants du pouvoir. La Constitution a été élaborée pendant la Conférence nationale par la sous-commission ad hoc de la commission politique et institutionnelle préparatoire instituée par le régime militaire. Cette sous-commission comprenait des professeurs de droit, un avocat, un magistrat et un membre représentant le régime. Deux membres de cette sous-commission ont été désignés pour préparer et présenter un texte. Le texte proposé s'inspire largement de la Constitution française de 1958. Après plusieurs jours de débats et d'amendements, la sous-commission adopte l'avant-projet qui est soumis à une conférence préparatoire. Celle-ci a examiné, discuté et adopté l'avant-projet de la constitution avant de le soumettre au débat au sein de la commission constitutionnelle.

Les différents chapitres ont fait l'objet de critiques, de suggestions, d'amendements et quelques fois de suppressions de certaines dispositions. Le processus d'adoption est le consensus ou, à défaut, un vote à la majorité simple des membres de la commission. Incontestablement, les professeurs de droit ont été influents dans le processus d'écriture de la nouvelle Constitution. Deux d'entre eux furent chargés de préparer le texte. Au cours des débats de la commission, ils ont joué un rôle de facilitation pour préciser les termes, leur importance et leur signification. Après son adoption par la commission constitutionnelle, l'avant-projet de constitution – devenu « projet de constitution » – est soumis au débat en séance plénière, puis approuvé sans changement par un vote des

délégués à main levée. Il a fallu cependant recompter les voix à plusieurs reprises pour rassurer les participants. Finalement, le projet de constitution est adopté par la Conférence nationale. Une commission de mise en forme avant le référendum a été mise en place sous l'égide du ministre de la justice (Diarra, 2010).

Au Togo, le général Eyadema a été contraint d'accepter une conférence nationale tumultueuse mais n'avait guère l'intention de quitter le pouvoir. C'est dans ce climat que le Haut Conseil de la République a été chargé d'organiser l'élaboration des textes. Il est pris d'assaut par une majorité très hostile au pouvoir établi. Bien que le processus ait été transparent et apparemment ouvert, les véritables parties prenantes à l'élaboration de la Constitution étaient essentiellement les membres de l'opposition, comme s'il s'agissait d'élaborer un texte constitutionnel contre les abus et dérives du parti au pouvoir. En outre, le gouvernement d'alors n'avait réservé que trois portefeuilles ministériels sur vingt-trois au Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti au pouvoir. À vrai dire, au Togo, c'est l'opposition qui a imposé ses orientations au pouvoir en place qui n'a guère participé à l'élaboration du texte. Il n'est donc pas surprenant que le pouvoir en place, défait, voire humilié, ait cherché à prendre sa revanche – avec ce succès tel que d'aucuns n'ont pas hésité à parler de restauration autoritaire.

Au Ghana, c'est sous la pression des forces internes et externes que Rawlings, le charismatique leader de la révolution ghanéenne, a dû s'engager dans le processus démocratique qui a donné naissance à la IV<sup>e</sup> République. Le travail d'élaboration de la Constitution est confié à un comité d'experts de neuf membres nommés par le pouvoir en place, sous la présidence du Dr S.K. B Asanté. Ce comité travaille entre mai et juillet 1991. L'avant-projet de constitution produit à l'issue de cette première étape est ensuite soumis à une assemblée consultative de 260 membres parmi lesquels on compte 117 membres élus par les assemblées de districts, 121 par les associations, et vingt-deux nommés par le gouvernement. La Constitution est adoptée par référendum à 92,6% (Shillington, 1992) et engage le pays dans une transition démocratique qui consacre le retour à un pouvoir démocratique civil. Aujourd'hui,

le Ghana de l'après-Rawlings, avec sa double alternance de 2000 et 2008, apparaît comme l'un des rares îlots démocratiques dans un environnement de désenchantement démocratique.

## **II. La centralité du référendum dans les procédures d'adoption des constitutions**

Les procédures d'adoption des constitutions au cours des transitions démocratiques obéissent à des démarches plutôt classiques. Elles intègrent des entreprises de popularisation du projet de constitution qui débouchent parfois sur des légères modifications et aboutissent toujours à l'organisation d'un scrutin référendaire.

### **1. Des entreprises nécessaires de popularisation**

La popularisation de la constitution intervient dès que le projet est ficelé. Généralement, elle est conduite par les acteurs qui ont joué un rôle dans son élaboration. Il s'agit d'abord d'une démarche à vocation pédagogique mais aussi démocratique qui prend, selon les pays, une ampleur et des modalités variables.

La popularisation permet de répertorier les aspirations des participants en matière politique, de socialiser les citoyens de base au constitutionnalisme et d'ouvrir un débat national, qui reste pour l'essentiel capté, maîtrisé par la seule technocratie des juristes et politiciens. Tentative innovante mais limitée de vulgarisation de la culture démocratique, l'opération a le mérite d'accorder un espace de parole aux gouvernés. Elle invite donc les protagonistes de la rédaction de la constitution à considérer les doléances populaires lors de la finalisation du projet définitif, interpelle leurs consciences, et les prépare à l'acceptation responsable du verdict populaire ultime : le référendum constitutionnel.

Dans la plupart des pays africains, l'idée démocratique, dans la forme qu'elle a prise après la chute du mur de Berlin, reste malgré tout, une idée nouvelle. Les populations font face à une nouvelle donne politique qui les intègre désormais dans le mouvement de démocratisation qui se globalise (Guèye, 2009). Bien entendu, le

degré de compréhension et d'acceptation de l'idée démocratique varie selon qu'on soit en zone urbaine ou en zone rurale. Et dans tous les cas, la mise en œuvre du nouveau régime politique ne va pas de soi en raison de la préexistence d'autres formes de loyauté qui gardent encore leur prégnance au sein des sociétés. C'est le cas des loyautés dites traditionnelles, mais surtout des socialisations de type autoritaire qui ont marqué les modes de gouvernance en Afrique. Ainsi, pour les partis politiques, la question de la diffusion de l'idée démocratique se pose avec la plus grande acuité. Elle y va de leur survie puisqu'ils sont indissociables du cadre démocratique émergent. Elle détermine l'effectivité des choix politiques issus qui sortiront des transitions démocratiques. Il faut expliquer aux populations ce qu'est une constitution, ce qu'elle contient, de même que sa portée, avant d'envisager de la soumettre à leur approbation ; la démarche sous tendue étant que le projet reflète davantage le choix de l'élite ou des populations scolarisées et moins celui des populations vivant en zone rurale. C'est pourquoi les débuts des transitions démocratiques ont été aussi des périodes d'explication et de dialogue pour convaincre les populations du bien-fondé du changement politique projeté. Et c'est aussi pour cette raison que les débats ont peu tourné autour d'enjeux autres que celui de la démocratie que la classe politique essaie de s'approprier avant de la diffuser. Ainsi, dans certains pays, des missions sont dépêchées auprès des populations pour présenter le projet de constitution. Il est demandé aussi à ces populations de contribuer à son amélioration. Même s'il faut reconnaître que la démarche est parfois démagogique dans sa réalité ou dans les effets qu'on y escompte, force est aussi de reconnaître qu'elle favorise de nouveaux contacts avec les populations qu'on entend désormais associer à la vie politique. Leur participation au scrutin référendaire est attendue et prépare aussi d'une certaine manière aux élections législatives et présidentielles. Des débats sont également organisés à la télévision pour donner tout son sens à l'idée démocratique. Le projet de constitution est évalué dans ses mérites mais aussi dans ses limites. Les techniciens du droit et de la science politique deviennent visibles sur les plateaux

de télévision et dans les studios radiophoniques. Au fond, toutes ces démarches participent de la campagne référendaire qui repose sur des bases consensuelles, car il faut voter pour ou contre le projet de constitution. Les référendums ont toujours fait l'objet de débats intenses. Par ce scrutin, c'est la population qui intervient à son tour dans l'élaboration de la constitution en l'approuvant ou en la rejetant. Il ne faut pas idéaliser l'exercice de popularisation de la constitution mené par les élites. Le plus souvent, il s'agit plus d'emmener les populations à ratifier les projets élaborés par les élites que d'ouvrir les processus constituants aux desideratas des populations locales. Les aspirations profondes et les valeurs cardinales de ces populations sont généralement méconnues par les élites qui entendent conserver leur mainmise sur le pouvoir politique et les règles qui le régissent.

## **2. Les cas béninois et nigérien**

L'exemple béninois introduit une innovation intéressante au-delà des situations binaires habituelles. En effet, on constate que le peuple béninois, lui aussi, a été un acteur influent du processus d'élaboration de la constitution du fait de son implication directe dans le processus de popularisation du projet de constitution et de l'adoption par référendum de la norme suprême de la démocratie en gestation. La profonde division des hommes politiques sur des options primordiales pour l'avenir institutionnel du pays, telles que la limitation de l'âge des prétendants à la magistrature suprême et le type de régime (présidentiel ou semi-présidentiel) à adopter, engendre chez eux l'idée de faire du peuple souverain l'arbitre suprême, le censeur ultime des débats (Bolle, 1997). Habituellement, un référendum constitutionnel se ramène à un choix exclusif sur un mode binaire : les partisans du projet votent « oui », les adversaires « non ». Incapables de trancher de façon consensuelle le problème de l'âge d'éligibilité à la présidence de la République, les hauts conseillers de la République décident, lors de leur session spéciale des 7, 8 et 9 août 1990, de soumettre la question au peuple. Selon la position de l'organe législatif de la transition entérinée par l'article 51 de la loi n° 90-025 du 10 septembre 1990

portant organisation du référendum constitutionnel, « il est mis à la disposition de chaque électeur [...] trois bulletins de vote imprimés sur papier de couleurs différentes ». Ces bulletins correspondent à trois options distinctes : le blanc, ou « oui intégral », est destiné aux électeurs qui approuvent le projet de constitution en son entier. Le vert, ou « oui mais », permet aux électeurs de l'approuver à l'exclusion de la limitation de l'âge. Le rouge, ou « non », permet aux électeurs de le rejeter. Au terme du processus, la Constitution béninoise est adoptée, incluant la limitation à 70 ans de l'âge maximum pour les candidats aux élections présidentielles.

Au Niger, où le référendum constitutionnel est devenu un exercice routinier en raison de la succession des régimes de transition qui émergent après chaque coup d'État militaire, on a affaire à plusieurs cas de figure qui révèlent à chaque fois des significations particulières qui sous-tendent de réels enjeux politiques. Il est vrai qu'aucune des constitutions proposées n'a été rejetée, mais les taux d'abstention sont souvent importants. En 1992, au moment de l'adoption de la Constitution de la III<sup>e</sup> République, la disposition posant que « le Niger est un État laïc » est prise à partie par les associations islamiques qui ont menacé le gouvernement de transition d'appeler à voter pour le « non » au projet de constitution soumis au référendum. Le compromis trouvé avant le scrutin, entre les deux parties, débouche sur une nouvelle notion, celle d'« État non confessionnel ». En 1996, la Constitution de la IV<sup>e</sup> République s'est révélée comme un projet taillé sur mesure par les militaires. Le référendum organisé pour son adoption s'est déroulé sans accros. En 1999, le référendum constitutionnel organisé au mois de juillet a été sanctionné par un très faible taux de participation. Même celui qui a été annoncé par la commission électorale (environ 31%) a laissé les observateurs perplexes quant à la sincérité de ce taux. S'est posé alors la question de la légitimité d'une telle constitution. En 2009, le président de la République en exercice a organisé, à la fin de son second mandat, un référendum très controversé en raison de sa dénonciation par la Cour constitutionnelle et par une partie non négligeable de la classe politique.

Le taux d'abstention dans les grands centres urbains est élevé. Les bureaux de vote ont été désertés le jour de son organisation. C'est ce référendum qui donne naissance à la VI<sup>e</sup> République, un régime qui a duré à peine six mois. En 2010, la participation des partis politiques au processus de popularisation du projet de constitution a été jugée faible. Mais ceux-ci considéraient que la campagne référendaire était pour eux sans enjeux puisque toutes leurs préoccupations avaient été prises en compte dans le projet de constitution. En outre, les mêmes partis estimaient qu'ils avaient mieux à faire, c'est-à-dire préparer les échéances électorales jugées bien plus importantes pour leur avenir politique. Dans beaucoup de pays de la sous-région, l'élaboration d'une nouvelle constitution n'a pas non plus suscité davantage d'engouement populaire, sauf dans quelques rares pays comme le Bénin en 1990<sup>5</sup> et le Sénégal en 2001, où l'élaboration d'une nouvelle constitution après l'alternance démocratique de 2000 a entraîné la mobilisation de près de deux électeurs sur trois (63,5%).

### III. L'élaboration de la substance des constitutions

Les processus démocratiques qui se sont enclenchés en Afrique subsaharienne à partir des années 1990 ont généré, dans certains pays ouest-africains, des moments d'une rare créativité politique, notamment sur la question du régime politique le mieux approprié pour traduire les aspirations exprimées au cours des conférences nationales. Dans d'autres pays, les constituants ont été moins imaginatifs. Mais partout, le droit constitutionnel qui était naguère une affaire d'universitaires européens est devenu audible dans la sous-région au crépuscule des régimes autoritaires. Les spécialistes nationaux sont désormais visibles et exhibent leurs

<sup>5</sup> Au Bénin, le taux de participation au référendum était de 63,5%. Voir Magalie BESSE, La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC3/BesseTXT.pdf>. Au Sénégal, il était d'environ 66%.

connaissances acquises et restées en berne en raison du contexte politique qui prévalait. Ils dissèquent ce droit politique, l'expliquent et cherchent les formules utilisables dans la doctrine et dans le droit comparé, avec un très fort optimisme et une volonté de vulgariser ce savoir ésotérique à bien des égards. Les émissions radiophoniques et audiovisuelles, ainsi que les articles de presse se multiplient à la faveur du contexte de libéralisation qui prévaut désormais dans les médias. Un espace public se structure progressivement ; les points de vue politiques ou citoyens s'expriment et donnent à voir une réelle effervescence politique. De tout ce foisonnement émergent de nouvelles ingénieries institutionnelles. Leur examen fait ressortir non seulement des logiques de convergence dans le contenu des nouvelles constitutions mais aussi des logiques de dissemblance qui marquent l'effort d'innovation des rédacteurs dans l'élaboration des textes.

## **1. Logiques de convergence**

Dans la dynamique politique qui soutient la rédaction des nouvelles constitutions, des logiques de convergence se structurent. Elles concernent le choix des valeurs sacrées par la constitution et les soubassements des choix institutionnels effectués.

### **a) Les valeurs consacrées : entre modernité et traditions**

Ces valeurs obéissent à deux tendances : dans l'une, on repère facilement les éléments du républicanisme libéral hérité des anciennes puissances coloniales ; dans l'autre, on trouve des éléments qui expriment des efforts d'intégration des valeurs puisées dans les traditions africaines.

### **b) Les valeurs inspirées du républicanisme libéral**

Ces valeurs sont surtout repérables dans les déclarations de principe contenues dans les préambules des constitutions ou dans les parties consacrées aux droits et devoirs. À ce niveau, il n'y a guère d'innovations spécifiques puisque la plupart des constitutions

étudiées reprennent à leur compte les grands textes qui ont marqué l'histoire des démocraties modernes. Aussi retrouve-t-on des valeurs s'inscrivant en droite ligne de ces traditions libérales, telles qu'issues de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De même, on retrouve également la référence à plusieurs instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme, au nombre desquels la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981. Ce sont donc les valeurs des Lumières qui sont récupérées et insérées dans les nouveaux textes constitutionnels, comme pour conjurer définitivement les nouveaux régimes des affres du despotisme et de l'arbitraire.

Toutes ces références s'expriment dans la reconnaissance d'une grande panoplie de droits octroyés aux citoyens qui sont visibles dans toutes les constitutions. Ces droits sont civils et politiques, mais également économiques, sociaux et culturels. Ils intègrent également les dernières générations de droits humains tels qu'issues de différentes conventions adoptées dans le cadre des Nations Unies (Cabanis & Martin, 2010 : 15-58). Comme l'observent si bien Cabanis et Martin, « la multiplication des droits intègre les libertés classiques, déclinées avec un luxe de détails inhabituels dans des documents juridiques de niveau constitutionnel, donc, qui devraient en principe s'en tenir à l'essentiel » (Cabanis & Martin, 2010 : 15). Cette prolifération marque la volonté de protéger tous les droits par la constitution comme s'il y planait le risque d'un retour en arrière. Pour les deux auteurs, cette tendance traduit « la crainte d'un retour de la censure sur les médias, des arrestations arbitraires, du contrôle des correspondances, des procès expéditifs » (ibid.). Dans toutes les constitutions concernées par cette étude, les références ne manquent pas pour montrer cette ferme volonté de constitutionnaliser tous ces droits naguère inaccessibles. On voit bien se dessiner les contours de cette « citoyenneté en extension » qui va également de pair avec l'institutionnalisation d'un État de droit, avec la mise en place d'un appareil judiciaire chargé de le garantir et de le pérenniser dans le nouveau contexte de transition démocratique.

### c) Les valeurs puisées dans les traditions africaines

L'existence de ces valeurs montre la volonté des rédacteurs des constitutions de promouvoir des valeurs héritées du passé mais qu'ils considèrent comme de nature à consolider les régimes qui se mettent en place. Au Sénégal, la loi fondamentale est également empreinte des valeurs éthiques négro-africaines, islamiques et judéo-chrétiennes. Elle proclame sur un ton évocateur sa doctrine de la famille. Elle sacralise le mariage et la famille comme éléments constitutifs de la base naturelle et morale de la communauté humaine placée sous la protection de l'État. Puisant son inspiration dans la doctrine du « socialisme africain » chère au premier président de la République du Sénégal, la Constitution prescrit que l'État et les collectivités publiques ont le devoir social de veiller à la santé physique et morale de la famille. Elle lance un appel à collaboration aux parents qui ont le droit naturel et le devoir d'élever leurs enfants et engage l'État et les collectivités publiques à les soutenir dans cette tâche.

Cet attachement aux traditions est explicite au Bénin. En effet, l'article 53 de la Constitution de 1990 dispose : « Avant son entrée en fonction, le Président de la République prête le serment suivant : « Devant Dieu, les mânes des ancêtres, la Nation et devant le Peuple béninois, seul détenteur de la souveraineté [...] » ». Cette formule consacrée par la Constitution montre, si besoin est, tout l'attachement du peuple béninois à ses traditions. Ainsi, le recours au sacré sublime la magistrature suprême et manifeste le souci de pérenniser l'alliance du politique et du religieux (Bolle, 1997) dans un pays où « force de l'ombre, le pouvoir religieux peut paraître comme la face cachée du pouvoir politique » (Tall, 1995). On peut donc considérer que c'est l'attachement du peuple béninois au sacré qui fait qu'il est imposé au président de la République d'y faire mention dans son serment d'investiture qui, comme on le sait, est le point de départ de son entrée en fonction.

Au Niger, on trouve deux références évocatrices de ces liens aux traditions. La première référence est relative aux valeurs positives de civilisation. Celles-ci ne sont pas détaillées dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République, alors que la Constitution de la VII<sup>e</sup>

République fournit des éléments explicites qui font référence aux valeurs nationales de civilisation, telles que l'honnêteté, la solidarité et l'excellence. La seconde référence est liée à la prestation de serment du président de la République. Selon l'article 39 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, celui-ci prête serment sur le livre saint de sa confession. Cette disposition est reprise dans la Constitution de la VII<sup>e</sup> République. Il convient de signaler que ces innovations ont été introduites à partir de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Cette référence à la religion apparaît comme judicieuse pour la légitimation de la République, mais aussi comme un moyen de limiter le pouvoir des gouvernants et de leur demander des comptes. D'ailleurs, cette obligation de jurer sur le livre saint de sa confession ne s'impose pas seulement au président de la République ; elle s'impose aussi au premier ministre et aux membres de la Cour constitutionnelle.

Au Togo, la Constitution de 1992 n'a pas explicitement consacré des valeurs traditionnelles africaines. Cependant, la première phrase du préambule énonce la « protection de Dieu » sous laquelle le peuple togolais se place. Paradoxalement, l'article premier de la Constitution dispose que la République togolaise est un « État laïc ». Ensuite, l'article 3 de la Constitution pose en son alinéa 6 que la force du peuple togolais « réside avant tout dans ses propres traditions ». Il est évident que la Constitution, en admettant les traditions comme fondement de la force du peuple, traduit la dimension transcendante du pouvoir qu'il détient et qu'il confère à ses représentants. Enfin, la Constitution consacre exclusivement un titre à la chefferie traditionnelle dans une même rubrique avec les collectivités territoriales. Dans l'article 143, l'État togolais « reconnaît la chefferie traditionnelle ». La Constitution définit les chefs traditionnels comme les gardiens des « us et coutumes », signifiant ainsi que la désignation et l'intronisation du chef traditionnel doivent obéir aux us et coutumes de la localité intéressée.

Au Ghana également, dans la logique d'intégrer à la Constitution de 1992 des valeurs innovantes tenant compte des réalités africaines, une place particulière a été donnée à la chefferie et aux

conseils traditionnels (*traditional councils*) (article 270-1). Il s'agit de préserver le rôle et ces symboles de l'unité nationale. Mais il est interdit aux chefs de participer de manière active à la vie politique. Par ailleurs, selon l'article 70 de la Constitution, le Parlement n'a aucun pouvoir d'attenter à la dignité et à l'honneur de la chefferie. Enfin, la Constitution institue en son article 271 une Chambre nationale des chefs (*National House of Chiefs*) dotée d'attributions et de fonctions spécifiques (article 272).

## **2. Les soubassements des choix institutionnels : le modèle républicain libéral**

Les choix institutionnels réalisés par tous les pays concernés obéissent au modèle républicain libéral. On est désormais loin de la dynamique qui s'est dessinée au cours des années 1970 avec la constitutionnalisation des régimes militaires (Lavroff, 1981), ou encore de celle qui a promu dans les années 1970 (Togo, Zaïre) et 1980 (Niger) les régimes à parti-État ou à soubassement corporatiste (Robinson, 2000). Partout où les transitions démocratiques ont été engagées, on retrouve les marques récurrentes du modèle républicain libéral dans ce qu'il comporte de plus classique. Les questions fondamentales de la démocratie sont ainsi ramenées à l'ordre du jour dans leurs dogmes de départ, au nombre desquels l'élection comme mode de désignation des gouvernants, le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs. Il s'agit d'éléments incontestables de rupture qui engagent désormais les pays dans la voie de la démocratisation.

### **a) L'institutionnalisation d'élections pluralistes**

Elle constitue une innovation incontestable impulsée par les nouvelles dynamiques politiques (Quantin, 2004). Les élections libres et transparentes s'affirment partout comme une nécessité. Elles permettent à la population d'exprimer sa volonté par le choix de ses représentants et matérialise au fond la participation aux affaires publiques. Ici, les élections prennent toute leur importance en raison des choix faits dans tous les pays, de privilégier la

démocratie représentative qui implique naturellement l'organisation régulière de scrutins selon une périodicité définie par la loi. Ainsi, les transitions démocratiques privilégient une concurrence saine dans la conquête des suffrages, et prohibent les mécanismes violents de dévolution du pouvoir comme les coups d'État. Ces transitions ont également admis le principe d'élections concurrentielles et équitables, récusant de fait toute forme d'influence, de coercition ou de violence contraire à la liberté des élections. Ce qui signifie aussi la non-discrimination et la répartition équilibrée des bureaux de vote dans le pays, pour éviter que certains segments de la population ne soient dans l'impossibilité de voter. L'équité implique la possibilité de faire campagne sans entrave, de façon à atteindre l'ensemble de l'électorat avec des politiques et des programmes différents afin de proposer un choix véritable. Cette équité va également de pair avec un égal accès aux médias pour tous les candidats et un décompte correct des résultats des scrutins. Enfin, elle suppose que le rapport à l'argent soit réglementé tant en ce qui concerne la transparence des sources de financement qu'en ce qui concerne le plafonnement des dépenses électorales. Mais dans les faits, si les États africains de la sous-région ont renoué avec les systèmes compétitifs, rares sont les pays où la sincérité et l'équité des élections sont véritablement garanties. La fraude et la corruption électorales sont encore perçues par les acteurs comme des armes déterminantes pour l'issue de la bataille électorale.

Dans tous les pays étudiés, le code électoral devient un marqueur important des transitions démocratiques. C'est pourquoi son élaboration est un enjeu important qui engage tous les acteurs concernés par les élections. Certaines de ses dispositions sont souvent l'objet de vives controverses, notamment en ce qui concerne la définition de la circonscription électorale, le choix du mode de scrutin, le profil des candidatures, pour ne citer que ces aspects. Dans certains pays comme le Niger, la commission électorale nationale indépendante est consacrée par la constitution, comme pour affirmer son importance et lui conférer une certaine stabilité institutionnelle. Dans tous les cas, on est loin des périodes où les

résultats des élections affichaient des scores de 100% et de 99,98%. Dans tous les pays étudiés, les élections organisées débouchent sur l'émergence d'une majorité et d'une opposition, même si leur sincérité est souvent contestée.

## **b) Le pluralisme politique**

Le pluralisme politique constitue un autre élément de rupture par rapport à l'ordre politique précédent qui était essentiellement monopartisan, à l'exclusion du Sénégal et à un moindre degré la Haute-Volta. En effet, les processus de transition démocratique ramènent à l'ordre du jour l'idée que le pouvoir est l'objet de compétition entre forces politiques concurrentes. Les listes et les candidats uniques aux élections législatives et les candidatures uniques aux élections présidentielles ont longtemps caractérisé les pratiques de dévolution du pouvoir politique, comme en témoignent le régime nigérien de la I<sup>re</sup> République, celui du président Eyadéma au Togo ou encore celui de Moussa Traoré au Mali. On pourrait aussi remarquer que les dictatures nées des coups d'État militaires au cours des années 1970 (Niger, Ghana) n'ont guère innové dans ce domaine puisqu'elles interdisaient toute compétition des forces politiques pour la conquête et l'exercice du pouvoir. L'un des éléments attendus du jeu politique institué à partir des transitions démocratiques est précisément la reconnaissance des partis politiques en tant qu'organisations pouvant légalement participer à la lutte pour la conquête du pouvoir. Désormais, des compétitions politiques ouvertes caractérisent les élections et la vie politique. Mais il arrive que les partis d'opposition insatisfaits des conditions d'organisation des scrutins décident de les boycotter. C'est ainsi que le président Compaoré s'est retrouvé tout seul à l'élection présidentielle de décembre 1991 qu'il a naturellement remportée. Depuis cet épisode peu glorieux, il n'y a plus eu dans les pays étudiés de cas similaires. Les présidents sortants qui ont retenu la leçon s'efforcent généralement de trouver des candidats « accompagnateurs » pour conférer aux élections présidentielles leur caractère pluraliste en cas de boycott par les principaux partis de l'opposition. Ce pluralisme politique va de pair avec la recon-

naissance de l'opposition qui, selon les pays, dispose d'un statut consacré par la constitution – comme au Niger dans la Constitution de la VII<sup>e</sup> République –, ou par une loi – comme au Burkina Faso –, lui permettant d'exercer librement ses activités.

### c) L'institutionnalisation de la séparation des pouvoirs

L'institutionnalisation de la séparation des pouvoirs participe des acquis démocratiques les plus solides du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> siècle. Toutes les constitutions la posent en principe de gouvernement. La séparation des pouvoirs est institutionnalisée dans la pure tradition libérale européenne avec la mise en place de trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire. Mais, partout, l'exécutif garde sa prédominance (Cabanis & Martin, 2011), qu'il soit bicéphale ou monocéphale. Il s'agit d'une tendance qui s'est affirmée après la Seconde Guerre mondiale dans la perspective de rationaliser le parlementarisme et qui s'est maintenue. On observe la création de parlements à pouvoirs limités, perçus le plus souvent comme des chambres d'enregistrement. Enfin, le pouvoir judiciaire est affirmé clairement dans les constitutions burkinabé, malienne et nigérienne. On ne fait plus référence à l'autorité judiciaire dans la ligne de la tradition française de la V<sup>e</sup> République. Ce pouvoir se met en place avec une forte prétention à l'autonomie et parfois à l'indépendance. Il est éclaté dans de nombreuses institutions (ordre judiciaire, ordre administratif) et acquiert progressivement une certaine visibilité en raison de son positionnement dans diverses affaires à résonance médiatique. Dans les faits, l'indépendance et la crédibilité de la justice sont partout malmenées. Il est également intéressant de relever que tous les pays étudiés se sont dotés d'une juridiction constitutionnelle, la référence étant celle du Bénin et, à un degré moindre, celle du Niger. Pour le reste, le statut et la jurisprudence des juridictions constitutionnelles de la sous-région sont l'objet de critiques souvent acerbes. Sur le plan formel, l'appropriation par les États, dans leur organisation politique, de la séparation des pouvoirs est un acquis des transitions démocratiques ; aucune constitution ne prétendrait aujourd'hui l'occulter. Evidemment, la règle est malgré tout à la collaboration,

voire à la collusion des pouvoirs. Dans quelques rares cas comme au Bénin ou au Niger, le parlement échappe parfois au contrôle de l'exécutif et s'érige en contrepoids au présidentielisme, ne serait-ce que pour une période limitée.

D'un pays à l'autre, la séparation des pouvoirs prend une configuration spécifique. Mais dans la plupart des pays, l'esprit de départ, orienté vers la limitation du pouvoir, semble avoir été perdu de vue sur le terrain des rapports de force politiques.

### **3. Les logiques de dissemblance**

Malgré les valeurs partagées et les soubassements des choix institutionnels qui ont marqué l'élaboration des constitutions au cours des transitions démocratiques, les options retenues varient dans le choix des dispositifs institutionnels censés assurer le fonctionnement des démocraties naissantes. Ces choix concernent la nature des régimes politiques et des volontés d'innovation manifestées pour tenir compte des réalités politiques de chaque pays. Cette question a provoqué beaucoup de débats autour du régime politique le plus efficace et le plus approprié pour ancrer les démocraties naissantes. Chaque pays a tenté de trouver la formule qui lui sied le mieux, non sans débats houleux et manœuvres politiques comme le montrent les exemples du Bénin, du Mali, du Togo et du Niger.

#### **a) Le Bénin : l'option pour un régime présidentiel original**

Le Bénin opte dès le début pour un régime politique présidentiel. On y retrouve les institutions habituelles. Le pouvoir exécutif béninois est monocéphale, confié au président de la République, chef d'un gouvernement dont il désigne et révoque librement les membres<sup>6</sup>. Quel que soit le titre qu'il fait porter aux membres du gouvernement, aucune autre autorité exécutive ne partage avec lui la tête du gouvernement. C'est ce qui ressort de la décision DCC 96-020 des 25 et 26 avril 1996 dans laquelle la Cour constitu-

---

<sup>6</sup> Article 54 de la Constitution.

tionnelle soutient que la nomination au poste de premier ministre dans le régime présidentiel béninois n'est pas contraire à la Constitution dès lors que le président de la République conserve son attribution de chef du gouvernement, alors que le premier ministre n'est que coordonnateur de l'action gouvernementale. Il faut reconnaître que le régime politique mis en place par la Constitution du 11 décembre 1990 tourne essentiellement autour du président de la République (chef de l'État). On peut noter également un déséquilibre du système au détriment de l'Assemblée nationale et en faveur du chef de l'État. Mais ce déséquilibre, loin d'être un handicap, est par contre la pièce motrice de la stabilité du régime. En effet, tirant leçon du passé politique du Bénin caractérisé par une dualité à la tête de l'exécutif, les rédacteurs de la Constitution ont fait l'option d'un exécutif fort et stable. C'est cette stabilité de l'exécutif qui rejaillit sur le régime entier.

La Constitution béninoise a aussi consacré un Parlement qui constitue, selon les mots de Bolle (1997), un contre-pouvoir législatif « fort » qui use, et parfois abuse, des pouvoirs qui lui sont reconnus. La Constitution le maintient dans des attributions classiques mais lui reconnaît une réelle indépendance par rapport à l'exécutif qui ne peut pas le dissoudre. Même si le Parlement résiste et contraint parfois l'exécutif à un certain équilibre des pouvoirs. À côté des deux principales institutions constitutionnelles que sont l'exécutif et le Parlement, d'autres sont créés par la Constitution pour exercer des rôles de contrepoids. Il s'agit principalement de la Cour constitutionnelle. En plus de son rôle de « plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle » et « juge de la constitutionnalité de la loi »<sup>7</sup>, la Cour constitutionnelle est dotée d'attributions qui en font une importante institution de contrôle des principes démocratiques. La Cour est d'abord garante du respect des « droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques ».<sup>8</sup> Elle est également et surtout « l'organe régulateur du fonctionnement des institutions

<sup>7</sup> Article 114 de la Constitution béninoise.

<sup>8</sup> *Idem.*

et de l'activité des pouvoirs publics »<sup>9</sup>. Elle a surtout su discipliner les différents acteurs politiques, assurant du coup la stabilité du régime (Salami, 2005). Au total, le Bénin s'est doté d'un régime présidentiel original, considéré par la grande majorité des Béninois et se révélant dans la pratique institutionnelle comme l'un des plus aptes, en Afrique noire francophone, à viabiliser la démocratie.

### **b) Le Mali : une forte tendance au mimétisme**

Au Mali, la Constitution adoptée à l'issue de la transition démocratique révèle, dans sa substance, une forte dose de « greffage institutionnel » (Konaté, 1998) inspiré de l'ordre constitutionnel français. L'organisation des pouvoirs, leur fonctionnement et le type de rapports fonctionnels établis entre les institutions constitutionnelles sont tous calqués sur le modèle français avec l'introduction de quelques spécificités, telles que le Haut Conseil des collectivités, érigé en institution constitutionnelle de caractère consultatif et dépourvu de tout pouvoir de contrainte à l'égard de l'exécutif et du législatif. La nouvelle Constitution ne fait aucune référence aux valeurs traditionnelles ou religieuses locales, démarche fort étonnante dans un pays où la référence au passé est si prégnante.

L'article 25 de la Constitution crée huit institutions de la République (le président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, la Cour suprême, la Cour constitutionnelle, la Haute Cour de justice, le Haut Conseil des collectivités et le Conseil économique, social et culturel). Comme dans le cas français, le président de la République est la clé de voute du système constitutionnel. En effet, le système instauré est de type semi-présidentiel. Le président est élu au suffrage universel direct par un scrutin majoritaire à deux tours. Son mandat est limité à 5 ans, renouvelable une seule fois (art. 30). Il nomme le premier ministre (chef du gouvernement) et met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de sa lettre de démission (art. 38). Sur proposition

---

<sup>9</sup> Idem.

du premier ministre, il nomme les autres membres du gouvernement. Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale (art. 54). Par conséquent, le premier ministre présente devant l'Assemblée nationale sa déclaration de politique générale (art. 78). Le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale (art. 42) et cette dernière peut voter une motion de censure contre le gouvernement (art. 79). On voit que dans ce type de régime, le premier ministre a besoin de disposer d'une majorité parlementaire. Ainsi, le gouvernement est lié à la fois au président de la République et à l'Assemblée nationale. Cependant, il ressort de la pratique institutionnelle au Mali que le fait majoritaire conforte la prédominance du président de la République. Ce tableau n'est guère différent de celui que présente l'organisation des pouvoirs constitutionnels dans un pays comme le Burkina Faso. Mais au Mali, les institutions démocratiques ont cependant vacillé en mars 2012, sous les coups de butoir d'une junte militaire dirigée par le capitaine Sanogo. Il a fallu l'intervention diplomatique et militaire de la communauté internationale pour qu'elles ne sombrent pas totalement grâce au rétablissement de la légalité constitutionnelle et l'organisation d'élections législatives et présidentielles en juillet-août 2013.

### c) Le Togo : un régime parlementaire avorté

Au Togo, la Constitution de 1992 a prévu un poste de premier ministre, qui doit être nommé par le « président de la République [...] dans la majorité parlementaire » (article 66). Selon les dispositions de l'article 77, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et est responsable devant l'Assemblée nationale (article 77). Selon l'article 78, le premier ministre est le chef du gouvernement. Le régime ainsi conçu est de type parlementaire. En théorie, l'ouverture démocratique se traduit par un rééquilibrage des pouvoirs au détriment du chef de l'État. Une part essentielle de ses pouvoirs est transférée au premier ministre. Les prérogatives du chef de l'État en matière législative ont été vidées de leur substance. Privé de l'initiative des lois, le chef de l'État doit promulguer les lois votées par le Haut Conseil de la

République dans un délai de quinze jours, sous peine pour celles-ci d'être « immédiatement exécutoires »<sup>10</sup>. Au Togo, le chef du gouvernement est érigé en véritable acteur de la vie politique de l'État.<sup>11</sup> Quant au chef de l'État, il ne détient plus aucun véritable pouvoir, du moins sous la période transitoire (Mama Sani Aboudou-Salami, 1990). Il ne peut même plus nommer les ministres, ce pouvoir régalien ayant été confié au premier ministre qui l'exerce « après avis favorable du Haut Conseil ». Ainsi, le chef de l'État est dépossédé de ses pouvoirs initiaux, y compris le contrôle qu'il exerçait sur l'armée, probablement en raison de la méfiance ressentie d'un retour à la dictature. Ce déclassé de la fonction présidentielle n'a pas produit les effets escomptés. En effet, à l'issue des élections législatives de 1994, l'opposition a obtenu 43 sièges contre 35 pour le RPT, parti au pouvoir. Si les alliances avaient résisté, le président aurait dû normalement nommer le principal leader de l'opposition, Me Y. Agboyibo, comme premier ministre. Mais Edem Kodjo, un autre chef de l'opposition, minoritaire dans son camp, rompt l'alliance électorale et rejoint l'ancien parti unique, permettant à celui-ci de constituer une nouvelle majorité. Il est nommé premier ministre du nouveau gouvernement, illustrant ainsi l'un des invariants de la politique africaine, c'est-à-dire la fragmentation de l'opposition en plusieurs tendances aux alliances précaires.

#### **d) Le Niger : une difficile stabilisation des régimes politiques**

Au Niger, des controverses ont régulièrement opposé les partisans du régime présidentiel aux partisans du régime semi-présidentiel. Ces débats commencent au cours de la Conférence nationale.

---

<sup>10</sup> Les actes du Haut Conseil de la République – notamment les actes n° 16 et 17 – finissaient en faisant obligation au président de la République de les promulguer dans les vingt-quatre heures suivant la transmission et portaient la mention : « Faute par le président de la République de le promulguer dans les délais ci-dessus fixés, il sera immédiatement exécutoire ».

<sup>11</sup> Voir acte n° 7 du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs de la période transitoire au Togo.

Un mandat avait été donné au Haut Conseil de la République, Parlement de transition, d'élaborer une constitution de type semi-présidentiel. Pour les partisans de cette option, le régime semi-présidentiel avait l'avantage de favoriser un partage du pouvoir entre les membres de l'alliance victorieuse. En outre, ce régime est considéré comme susceptible de générer un réel équilibre politique dans la gestion du pouvoir entre le président de la République et le premier ministre. C'était le cas en 1993 lorsque les principaux partis membres de l'Alliance des Forces du Changement (AFC) se sont répartis la présidence de la République (pour le CDS), la primature (pour le PNDS) et la présidence de l'Assemblée nationale (pour l'ANDP). C'est également la même configuration politique qu'on observe en 1999-2000 quand l'alliance conduite par le MNSD et la CDS remporte les élections présidentielles et législatives. La présidence et la primature sont allées au MNSD, alors que la présidence de l'Assemblée nationale est revenue au CDS, son principal allié. Le régime semi-présidentiel sous la présente VII<sup>e</sup> République reprend exactement le même schéma : au parti gagnant, la présidence et le premier ministre ; au principal allié, la présidence de l'Assemblée nationale.

Les partisans du régime présidentiel qu'on retrouve au niveau du MNSD, et dans une certaine mesure au CDS, légitiment leur position par le besoin d'un pouvoir fort, à leurs yeux nécessaire pour un pays comme le Niger. Ils considèrent que les Nigériens, dans leur culture politique, sont habitués à placer le pouvoir dans un lieu unique que symboliserait le chef. Ils se réfèrent également aux images tutélaires de Diouri et de Kountché qui ont marqué les esprits et régné pour l'un par le biais d'un parti unique (le RDA) entre 1960 et 1974, et pour l'autre par le biais d'un régime militaire autoritaire entre 1974 et 1987. Ensuite, ils estiment que le régime présidentiel est plus efficace en termes de gouvernance. Etant donné que le pouvoir n'est pas dispersé, il est plus facile pour les dirigeants de prendre des décisions rapidement, alors que le régime semi-présidentiel est constamment aux prises avec des négociations entre les partis alliés pour asseoir des consensus poli-

tiques avant toute décision importante. Ainsi, trop d'incertitudes marqueraient à leurs yeux les régimes semi-présidentiels.

Au regard de l'histoire politique nigérienne, on constate que c'est le régime semi-présidentiel qui a prévalu. On l'identifie sous la III<sup>e</sup>, V<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> République. Au total, il a capitalisé une durée de quatorze ans sur vingt-trois si l'on compte à partir de 1990 (II<sup>e</sup> République). Les périodes durant lesquelles le Niger a vécu sous un régime présidentiel sont plutôt courtes : six ans en tout, si l'on tient compte du fait que la II<sup>e</sup> République a duré à peine un an, la IV<sup>e</sup> République, trois ans, et la VI<sup>e</sup> République, six mois. On constate également que le régime présidentiel de la II<sup>e</sup> République a été renversé par la Conférence nationale et que le régime présidentiel de la IV<sup>e</sup> République s'est effondré suite au coup d'État conduit par le commandant Wanké. Enfin, l'éphémère régime présidentiel de la VI<sup>e</sup> République a été écourté lui aussi par le coup d'État militaire conduit par le commandant Salou Djibo. En fin de compte, le régime politique qui a assuré la meilleure stabilité au Niger depuis qu'il s'est engagé dans la démocratisation reste le régime semi-présidentiel de la V<sup>e</sup> République. Celui-ci a permis de renouveler le mandat des autorités en place en 2004. Mais il a été remis en cause par la volonté du président Tanja qui voulait se maintenir au pouvoir à la fin de son second mandat. Faut-il déduire à partir de cet épisode qu'il s'agit du régime qui convient le mieux au pays ? Sa reconduction après la transition de 2010-2011 a permis d'accréditer l'idée qu'une majorité de la classe politique le pense. Il est trop tôt pour établir une conclusion définitive. L'évolution de la VII<sup>e</sup> République constitue en cela un excellent banc d'essai.

En définitive, les processus démocratiques amorcés au début des années 1990 en Afrique de l'Ouest ont entraîné des réformes constitutionnelles plus ou moins profondes selon les pays et dont les modalités et les contenus ont été dictés en fonction des rapports de force entre les principaux acteurs politiques. Quels que soient les résultats de ces rapports de force et la qualité des constitutions élaborées, les régimes constitutionnels qui en sont issus ont connu des fortunes diverses. Si la qualité des processus

constituants peut contribuer à la stabilité du régime constitutionnel, cela ne préjuge en rien de la survie du processus démocratique.

## *Chapitre 3*

# **Les constitutions africaines et les transitions démocratiques**

ISMAÏLA MADIOR FALL

La fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix marquent en Afrique le début d'un processus démocratique qui s'accompagne d'une remise en cause significative de l'ordre juridico-politique existant. C'est l'avènement d'un nouveau constitutionnalisme démocratique qui affecte tout l'ordonnement constitutionnel régissant les systèmes politiques africains. Le constitutionnalisme a toujours existé en Afrique dans la mesure où le pouvoir exercé par les chefs était régi par des règles constitutionnelles coutumières. Le constitutionnalisme est donc un phénomène permanent et inhérent aux sociétés politiques, même si ses fonctions sont contingentes et variables selon les époques. Souvent utilisé mais rarement défini, ce concept désigne « le phénomène constitutionnel en mouvement dans un environnement constitutionnel » (Kamto, 1987 : 143). Selon cette vision, le constitutionnalisme transcende le texte de la constitution et englobe la pratique constitutionnelle, la jurisprudence constitutionnelle, les pratiques politiques. Aussi, si l'on considère le constitutionnalisme dans sa signification immédiate, à savoir l'existence au sens formel d'une constitution « qui sert de support à la vie politique », mais aussi, au plan fonctionnel, la limitation du pouvoir (Wodie, 1999 : 197), l'on peut conclure à une négation ou à une mise en veilleuse de ce phénomène au niveau de plusieurs séquences de l'évolution des régimes politiques africains. Dans ce contexte, « le constitutionnalisme entendu comme la volonté de

soumettre l'exercice du pouvoir à des règles écrites préétablies et déterminées en fonction d'un but choisi rationnellement, peut être considéré comme une situation tout à fait exceptionnelle » en Afrique (Lavroff, 1979 : 71).

Le début des années quatre-vingt-dix marque en Afrique la naissance d'un nouveau constitutionnalisme qui s'emploie à restaurer la séparation et l'équilibre des pouvoirs, et à jeter les bases d'un État de droit. Ce nouveau constitutionnalisme se dépouille de sa dimension prétendument « africaniste » pour s'aligner sur le constitutionnalisme libéral et démocratique (Seurin, 1984 ; Delpérée, 1992 : 211-221). D'abord, tous les États se sont dotés de constitutions écrites d'inspiration « démocratique et libérale ». Ensuite, les règles de valeur constitutionnelle sont plus nombreuses, plus importantes et plus protectrices des droits de l'homme<sup>1</sup>. À cet égard, les États africains semblent avoir tiré les leçons de leur passé autoritaire en adoptant dans leurs constitutions des techniques de protection des droits fondamentaux. Certaines de ces techniques n'ont pas leur équivalent dans bien de démocraties avancées : initiative législative populaire, contrôle de la constitutionnalité des lois ouvert à tout citoyen, technique de l'exception d'inconstitutionnalité, possibilité ouverte aux citoyens de recours en inconstitutionnalité contre des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux, etc.<sup>2</sup> À cet égard, la lecture des nouvelles constitutions africaines révèle une prédominance des « techniques de liberté » sur les « techniques d'autorité ». Enfin, la violation des normes constitutionnelles par les pouvoirs publics connaît dans beaucoup de cas un début de sanction par le juge constitutionnel. À titre illustratif, certains auteurs relèvent une tendance à la « juridicisation des débats politiques qui entraîne l'intervention [fréquente] de ces tiers médiateurs que sont les

---

<sup>1</sup> Il y a lieu de signaler la tendance, dans la plupart des régimes, à la constitutionnalisation du préambule, non par le juge, comme en France avec la décision du Conseil constitutionnel *Liberté d'association* rendue en 1971, mais plutôt par le constituant lui-même. À cela s'ajoute le développement sans précédent de la jurisprudence constitutionnelle.

<sup>2</sup> Voir par exemple l'article 122 de la Constitution béninoise.

juges constitutionnels » (Gaudusson, 2007 : 123) et affirment que « le constitutionnalisme devient un élément important de la vie politique en Afrique qu'on ne peut plus négliger » (Gaudusson, 1997 : 252). Dans le même sens, Luc Sindjoun, dans une perspective comparative de la jurisprudence constitutionnelle africaine, conclut son ouvrage sur une note optimiste : « Les constitutions africaines doivent être prises au sérieux [...]. Tout en étant relative, la contrainte constitutionnelle n'est pas moins réelle ainsi que le traduit l'institutionnalisation de la vie politique et de la justice constitutionnelle. Le droit constitutionnel jurisprudentiel est une preuve de l'institutionnalisation de la vie politique africaine, c'est-à-dire la formation progressive d'une vie politique gouvernée par des règles extérieures et supérieures aux acteurs et qui influencent leurs manières de penser » (Sindjoun, 2009 : 579). Aussi, l'importance du phénomène ne saurait être sous-estimée par les théories caricaturales du mimétisme constitutionnel. Celles-ci considèrent par exemple les nouvelles constitutions de l'Afrique francophone comme une simple reprise de la Constitution de la V<sup>e</sup> République française qui serait leur « Constitution-mère » (Reyntjens, 1991 : 50-51). Les auteurs sont ainsi nombreux à évoquer « le mimétisme caricatural » (Raynal, 1997 : 157-176), le « suivisme » ou « le servilisme constitutionnel » (Gonidec, 1996 : 12). Les moins sévères parlent de « mimétisme tempéré » (Cabanis et Martin, 1994 : 60) ou de « mimétisme rénové » (Raulin, 1994 : 127).

Ces thèses sont contestables pour au moins trois raisons. D'abord, l'imitation des systèmes constitutionnels, loin d'être le propre des États africains, est un fait constatable dans tout le droit constitutionnel comparé. L'une des illustrations les plus frappantes est sans conteste la généralisation du régime parlementaire né en Grande-Bretagne dans les États d'Europe avec, il est vrai, des variantes résultant de l'histoire de chaque pays. L'observation des régimes qui se réclament du parlementarisme révèle que le régime parlementaire se conjugue moins au singulier qu'au pluriel. Il forme un ensemble avec des variantes, dont chacune possède son identité propre. Ainsi, à chacun son régime parlementaire au-delà du fonds commun à tous. Ensuite, le phénomène

de l'occidentalisation de l'ordre politique (Badie, 1992) ainsi que la mondialisation du droit constitutionnel<sup>3</sup> ont débouché sur l'émergence d'un « patrimoine constitutionnel commun » (Sindjoun, 1997) à l'échelle planétaire où n'importe quel État peut puiser ses principes d'agencement institutionnel. Enfin, il paraît excessif d'affirmer que les nouvelles constitutions des États francophones d'Afrique noire sont une reprise pure et simple de la Constitution française. Bien au contraire, ces nouvelles constitutions reflètent diverses expériences constitutionnelles. Par exemple, si la plupart des nouvelles constitutions d'Afrique francophone du début des années 1990 ont consacré le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels, c'est pour tenir aussi compte de leur histoire postcoloniale marquée par l'ère des présidents inamovibles. Et si dans certains pays africains comme le Niger, cette clause limitative a été plus tard verrouillée par le constituant à la différence d'autres pays africains, c'est également pour tenir compte des expériences vécues et décourager à l'avenir toute tentative de remise en cause. En France, il faut attendre la réforme constitutionnelle de 2008 pour voir la clause limitative des mandats présidentiels inscrite dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

Malgré la diversité de ces expériences constitutionnelles, Luc Sindjoun a cependant raison de soutenir que « les nouvelles constitutions africaines marquent plus ou moins l'existence d'une culture juridico-politique universelle transcendant les particularismes et relativisant l'existence d'une irréductibilité africaine » (Sindjoun, 1995 : 46). En vérité, l'ordonnement constitutionnel des nouveaux régimes politiques africains combine des principes empruntés aux régimes politiques de l'Europe occidentale, de l'Amérique du Nord mais aussi aux régimes africains antérieurs au processus démocratique des années quatre-vingt-dix. C'est ce qui a globalement permis à André Cabanis et Michel Martin de déceler « l'apparition d'un droit commun africain qui tire son inspiration à la fois de l'histoire des États

---

<sup>3</sup> Voir sur la mondialisation du droit constitutionnel, F. Delpérée (2008 : 1).

africains, des textes internationaux comme ceux de l'OUA, de pratiques de la V<sup>e</sup> République et anglo-saxonnes » (Cabanis et Martin, 1991 : 60). Dans ce contexte, il est important de s'interroger sur l'état de la pratique ou des pratiques constitutionnelles en Afrique, sur les sens et dynamiques du constitutionnalisme, de se poser la question de savoir si le mouvement s'inscrit dans une perspective d'avancées et/ou de reculs. L'inventaire montre qu'il y a des progrès qui ont été accomplis en Afrique, lesquels ne doivent pas cependant occulter la persistance de nombreux problèmes en matière de constitution et de constitutionnalisme.

## I. Les progrès des constitutions et du constitutionnalisme

Les progrès sont remarquables et nombreux en Afrique en matière de constitution et de constitutionnalisme. Des illustrations peuvent être données tant en ce qui concerne la démocratisation de la dévolution du pouvoir que la sacralisation des normes constitutionnelles.

### 1. La démocratisation de la dévolution du pouvoir

Toutes les composantes de l'exécutif (chef de l'État, premier ministre, ministres) ont vu leur statut rénové dans un sens démocratique. Cela constitue une rupture ou, à tout le moins, une nouvelle tendance. Étudiant jadis l'ancien statut du chef d'État dans le cadre des exécutifs des première et deuxième générations, Joseph Owona a recensé plusieurs modalités pour accéder au pouvoir présidentiel (Owona, 1982 : 106). Ces modalités variables englobent l'élection du président de la République au second degré<sup>4</sup>, sa désignation par le parti unique<sup>5</sup> et son élection populaire.

---

<sup>4</sup> Il en était ainsi dans certaines constitutions parlementaires des années des indépendances (Constitution sénégalaise du 20 août 1960, Constitution tchadienne du 28 novembre 1960).

<sup>5</sup> C'était souvent le cas dans les régimes afro-marxistes (voir la Constitution congolaise de 1973).

Le procédé de l'élection du président de la République au suffrage universel direct inauguré par la Constitution guinéenne du 10 novembre 1958 va se généraliser avec l'avènement des constitutions présidentielles. Il faut préciser qu'il manquait à cette élection populaire une qualité essentielle, à savoir le caractère concurrentiel. Du fait du monolithisme politique, la règle était « la candidature unique », généralement celle du président de la République sortant (Cean-Ceri, 1978 ; Sy, 1981). À ces procédés formels, il faut ajouter le coup d'État, considéré à une époque par certains auteurs comme le procédé de droit commun de prise du pouvoir en Afrique. El Hadj Mbodj écrit dans ce sens que « la prise du pouvoir par des moyens extraconstitutionnels se présente a priori comme le procédé de droit commun de succession en Afrique » (Mbodj 1991 : 18). Régulièrement désigné ou parvenu au pouvoir par des moyens non constitutionnels, le chef de l'État y restait jusqu'à sa mort ou jusqu'à ce qu'on l'en chasse par les armes. Charles Cadoux peut valablement écrire dans ce contexte que « le problème de la terminaison régulière du mandat reste posé en droit constitutionnel africain » (Cadoux, 1979 : 74). Ainsi, les longs règnes consécutifs à l'institutionnalisation de la présidence à vie ou au cumul illimité des mandats ont favorisé tout naturellement une confusion du pouvoir avec la personne du chef de l'État. En réalité, la personnalisation du pouvoir n'est point l'apanage des régimes politiques africains en particulier. Elle serait même « à la mode » (Hamon et al., 1964 : 11). Cependant, le phénomène est aggravé en Afrique par le fait que « les leaders ont eu soin d'employer à la fois les moyens les plus modernes de propagande et les références à l'Afrique traditionnelle pour asseoir leur autorité » (Tixier, 1965 : 1130). Cette personnalisation outrancière du pouvoir a réduit à néant les autres composantes de l'exécutif. Le président de la République était à la fois chef de l'État, chef du gouvernement et chef du parti unique. Le gouvernement, dépourvu d'existence propre, était composé de simples assistants délégués de pouvoirs sur qui le chef de l'État disposait d'un « droit de vie et de mort » politique.

Désormais, une nouvelle tendance constitutionnelle se dessine : le statut des composantes de l'exécutif connaît des mutations profondes qui découlent des nouveaux textes constitutionnels, mais aussi de la nouvelle donne pluraliste. Ainsi, la condition du chef de l'État a été partout renouvelée. Aujourd'hui, le procédé d'accès au pouvoir présidentiel admis par les systèmes constitutionnels africains est l'élection populaire pluraliste. Au surplus, la prise du pouvoir par des moyens extraconstitutionnels est même expressément interdite par certaines constitutions. C'est le cas de la Constitution béninoise du 2 décembre 1990 (article 65) ou de la Constitution burkinabé du 2 juin 1991 (article 167). C'était aussi le cas de la Constitution congolaise du 15 mars 1992. Après avoir reconnu dans le préambule que « le coup d'État s'est inscrit dans l'histoire du Congo comme le seul moyen d'accéder au pouvoir », le constituant prescrit au citoyen l'obligation de résister par la désobéissance civile en cas de coup d'État. L'on sait que cette prohibition constitutionnelle n'a pas empêché la reconquête du pouvoir par la force par le président Sassou N'Gusso. Il n'empêche que les changements anticonstitutionnels de régimes n'ont plus bonne presse en Afrique. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007, entrée en vigueur en 2012, les condamne et envisage des sanctions appropriées. Elle vise en particulier, en son article 23 :

- le putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu ;
- toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
- toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
- tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ;

- tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

Ces condamnations formelles ne suffisent certes pas à empêcher des changements anticonstitutionnels de régimes. Mais au moins les auteurs de tels changements savent désormais qu'ils doivent compter avec la réprobation de la communauté internationale et africaine. À cet égard, la Charte prévoit en son article 25 que l'Union africaine prend toutes initiatives afin de rétablir la démocratie. Le gouvernement anticonstitutionnel sanctionné est donc encadré par le Conseil de paix et de sécurité de l'organisation panafricaine afin d'organiser une transition devant aboutir à la restauration de l'ordre démocratique, sans que les responsables du régime de fait ne puissent prendre part à la compétition électorale, ou occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur État.

Une fois élus, les chefs d'État de la troisième génération ne disposent dans de nombreux pays africains que d'une magistrature limitée dans le temps, du fait de la limitation du nombre de mandats qu'ils peuvent briguer. Aussi, le caractère temporaire du « règne » et l'alternance plausible consécutifs à l'élection pluraliste renouvèlent le fondement du statut du chef de l'État africain, qui accède du coup à la vraie légitimité démocratique. Ainsi « issu du suffrage universel, le nouveau chef de l'État se donne une respectabilité qui lui permet de demeurer au sein du concert des nations dans le club des chefs d'État fréquentables » (Mescheriakoff, 1993 : 72). Aujourd'hui, la plupart des États africains en général et d'Afrique de l'Ouest en particulier disposent, à tout le moins dans les principes, d'un cadre juridique et institutionnel garantissant des élections démocratiques, même si ce cadre n'est pas toujours consensuel. En réalité, la situation politique semble dans maints États africains paradoxale. Formellement, les régimes politiques africains semblent irréversiblement s'inscrire dans la voie de l'enracinement de la démocratie électorale ; du moins si l'on en juge par leur adhésion au pluralisme politique et aux normes et standards internationaux universels en matière

électorale réceptionnées dans les constitutions, les codes électoraux, les accords politiques postconflits ou les codes de bonne conduite. Mais dans la pratique, l'on a affaire à des régimes hybrides qui n'ont pas encore renoncé à leurs réflexes autoritaires quand il s'agit de conserver ou d'exercer le pouvoir politique.

Outre les fondamentaux constitutionnels de la démocratie électorale, les pays ont pu se doter, selon des modalités variables, de règles et d'institutions de régulation destinés à assurer l'organisation d'élections libres et transparentes, et garantissant des lendemains électoraux paisibles. À cet égard, on peut noter une tendance générale à la remise en cause des systèmes d'administration électorale préexistants au mouvement de démocratisation. Dans ce cadre, on a assisté à l'institution d'organismes de gestion des élections plus consensuels et moins suspectés de partialité envers le pouvoir. Il s'agit de commissions électorales indépendantes avec des formules et fortunes variables selon les pays, d'organes de régulation de l'accès des forces politiques aux médias, de juridictions chargées de connaître en dernière instance des litiges électoraux. La préoccupation de crédibilisation et d'apaisement des processus électoraux amène souvent les protagonistes à dégager de façon consensuelle des règles supplémentaires plus ou moins formelles (code de bonne conduite, pacte républicain) complétant le cadre juridique et institutionnel classique des élections. Au foisonnement de règles et d'institutions participant de la volonté de transparence des processus électoraux, il convient d'ajouter l'incontournable et important phénomène de l'observation électorale. Menée par plusieurs organisations gouvernementales ou non gouvernementales, nationales et internationales, celle-ci vise à vérifier que les opérations électorales ont été organisées et mises en œuvre de manière juste et équitable. Le but principal de l'observation est d'informer la communauté internationale sur le point de savoir si l'élection a respecté les standards minimums internationalement reconnus comme faisant partie d'un processus électoral démocratique. Après la succession de plusieurs cycles électoraux et l'enclenchement d'un début de routinisation de l'élection, les systèmes politiques ont pu, dans l'ensemble, en

tirant les leçons des scrutins successifs, inventer des systèmes électoraux qui s'emploient à réunir les conditions de l'expression sincère du pouvoir de suffrage. À cet égard, l'ingénierie électorale est certainement l'un des domaines où les États africains ont été le plus imaginatif et le moins suiviste.

## 2. La sacralisation des normes constitutionnelles

Pendant longtemps, les pays africains étaient considérés comme des sociétés incapables de garantir l'effectivité des normes. L'on a ainsi considéré que les régimes politiques africains étaient encore, pour l'essentiel, instables au double plan politique et institutionnel. Cette double instabilité a pour résultat d'installer les régimes dans des situations de « vide juridique ». Ensuite, même quand ils existent, les textes constitutionnels se révèlent parfois ineffectifs, changeants souvent à un rythme qui rend l'analyse juridique limitée<sup>6</sup>. C'est ce qui a amené des auteurs à prôner – dans le cadre de l'étude des régimes politiques africains – un recours davantage à la science politique qu'à la science juridique pour comprendre les phénomènes juridiques (Glélé, 1985 : 181 ; Gonidec, 1987 : 7).

Aujourd'hui, les constitutions sont protégées par des clauses originales, qui servent de fondements à des pratiques émergentes de garantie juridictionnelle des constitutions, à l'initiative des citoyens. Ceux-ci, considérés pendant longtemps comme indifférents à la constitution, développent de plus en plus des stratégies de défense de la loi fondamentale, faisant naître ici et là un sentiment de « patriotisme constitutionnel ». Ces dynamiques du dedans sont encouragées et accompagnées par des dynamiques du dehors de sécrétion de normes et standards par des organisations communautaires à vocation sous-régionale ; ce qui favorise l'émergence d'un constitutionnalisme sous-régional dans des espaces comme l'Afrique de l'Ouest.

---

<sup>6</sup> Même le Sénégal, politiquement stable, n'échappe pas à cette instabilité constitutionnelle (Kanté, 1989 : 145-160).

### 3. La protection de la constitution contre les révisions opportunistes

Pour se protéger contre les révisions opportunistes, la plupart des constitutions africaines ont opté pour des techniques de protection spéciale, allant de l'instauration de clauses d'éternité à la prescription de la voie référendaire pour réviser certaines dispositions. Ainsi, la plupart des constitutions contiennent des dispositions tendant à interdire toute révision de certains principes fondamentaux, dont le plus courant et le plus constant demeure la forme républicaine du gouvernement et de l'État. On y ajoute de plus en plus le statut du président de la République. En effet, devant les tentations révisionnistes de la constitution, la protection de la mandature présidentielle contre les velléités réformistes de la majorité est devenue une véritable préoccupation des acteurs du processus constituant. Ainsi en est-il de la République démocratique du Congo (Mbodj, 2009 : 17) et du Niger<sup>7</sup>, où l'on a jugé nécessaire d'intégrer la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels parmi les dispositions intangibles de la constitution, c'est-à-dire celles pour lesquelles la procédure de révision ne peut pas être engagée. C'est ce que la doctrine a appelé des dispositions « irrévissables » ou « clauses d'éternité ». Les constituants africains, qui s'inspirent de leurs homologues français, fixent des limites au pouvoir de révision. Ces dispositions ont pour principal objectif de rendre irrecevable toute initiative de révision allant à l'encontre des principes qu'elles déclarent ne pouvoir être modifiés.

Dans le même sens, certaines constitutions imposent un recours obligatoire au référendum pour la validation des révisions constitutionnelles. À cet égard, la rigidité de la Constitution congolaise est remarquable : « la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum »<sup>8</sup>. La même exigence se

---

<sup>7</sup> Article 179 de la Constitution du 22 novembre 2010.

<sup>8</sup> Article 178 al. 2 de la Constitution congolaise du 15 mars 1992.

retrouve dans les constitutions malienne<sup>9</sup> et tchadienne<sup>10</sup>. À défaut de rendre obligatoire le passage par la voie référendaire, des constitutions d'autres pays africains ont pris le parti d'élever le seuil de majorité qualifiée requis en exigeant une « super majorité » pour l'approbation parlementaire (Moderne, 2006 : 40). Ainsi, la majorité qualifiée requise est celle des deux tiers des membres du parlement pour le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Conakry et la Mauritanie. Elle est de trois quarts en ce qui concerne le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Centrafrique, Madagascar et le Rwanda. Elle est enfin de quatre cinquièmes pour le Bénin, le Burundi, le Niger et le Togo ; ce qui renforce plus ou moins la rigidité de ces constitutions, du moins si l'on tient compte du rapport des forces politiques au parlement (Gaudusson, Desouches et Conac, 1992).

Si l'on compare le Sénégal de l'ancien président Abdoulaye Wade – où l'on changeait fréquemment les règles – à un pays comme le Bénin, où les règles constitutionnelles sont plus stables, on se rend compte que le taux de « révisibilité » est aussi fonction des contraintes procédurales : plus celles-ci sont fortes, moins on a de révisions. À l'inverse, plus elles sont malléables, plus la propension à changer la constitution est forte. Il s'agit d'un simple constat empirique, qui suggère un renforcement des contraintes formelles du droit constitutionnel de la révision si l'on veut promouvoir une plus grande stabilité de la loi fondamentale. Il y a lieu de signaler, en dehors des considérations d'ordre procédural, un facteur rarement évoqué par les constitutionnalistes, qui encourage ou décourage pourtant l'entreprise de révision : il s'agit du poids de l'histoire (Delpérée, 2004). La trajectoire historique d'un État a toujours une incidence sur la politique de révision.

---

<sup>9</sup> L'article 118 de la Constitution du 25 février 1992, en son alinéa premier, énonce que la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum. La Cour constitutionnelle du Mali a confirmé cette lecture. Voir S. Bolle, *Des Constitutions made in Africa*, <http://www.la-constitution-en-afrique.org>.

<sup>10</sup> Selon l'article 224 de la Constitution du 14 avril 1996, la révision de la Constitution est approuvée par référendum, sauf lorsqu'il s'agit d'une révision d'ordre technique.

Le droit constitutionnel contemporain recèle d'exemples qui le démontrent. Ainsi en Espagne, la révision de la Constitution de 1978 est restée longtemps un sujet tabou par crainte d'un retour aux affres de la période antérieure marquée par la dictature franquiste. De même, l'intensité ou la force du consensus ayant présidé à l'adoption de la constitution a un effet dissuasif sur les entreprises de révision. Le caractère plus ou moins participatif, inclusif et consensuel de la mise en œuvre du pouvoir constituant originaire détermine le degré de stabilité d'une constitution. En d'autres termes, plus les constitutions bénéficient de l'assentiment de la population, plus leur légitimité est forte et moins elles sont victimes de révisions opportunistes. À titre illustratif, dans les pays ayant connu, par le biais de la conférence nationale (Adamon, 1995 : 223), une création révolutionnaire et populaire de leur constitution (Kamto, 1997 : 177), il y a une sorte de révérence et de fétichisme qui entoure la loi fondamentale. Dans un tel contexte, toute tentative de modification est assimilée à une profanation du contrat social fondateur. Tous les pays africains ayant fait l'expérience d'une conférence nationale ne sont pas cependant logés à la même enseigne en ce qui concerne la force du fétichisme de la constitution énoncée. Dans le cas du Bénin par exemple, la Conférence nationale des forces vives de la nation – qui s'est proclamée souveraine et a rassemblé 521 délégués des organes d'État, partis, syndicats, églises, associations ainsi que les anciens présidents de la République – a défini les principes sur lesquels a reposé la future constitution. Une commission technique a été élue pour rédiger le texte constitutionnel. En réalité, elle n'a fait que mettre en forme les options consensuelles dégagées par les forces vives. Les propositions de la commission constitutionnelle ont fait l'objet de débats au sein de la population. La volonté de popularisation de la constitution est éclatante (Richard, 1999 : 137-164 ; Noudjenoume, 1999). Dans ce contexte de communion entre le peuple et sa constitution, il devient difficile d'improviser des révisions opportunistes. On peut donc en définitive soutenir que « c'est une longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa Constitution. Toute procédure ou tentative

de révision de cette Constitution devrait intégrer cette donne et faire en sorte qu'aucun amendement de fond ne soit apporté au texte constitutionnel sans une large consultation de l'opinion publique » (Badet, 2009 : 11). Une atmosphère similaire est remarquable dans le système politique malien, où les acteurs éprouvent une frilosité manifeste à « profaner » la Constitution de 1992, fruit du soulèvement populaire qui a mis fin à la dictature de Moussa Traoré. Là aussi, le fétichisme de la Conférence nationale et de la Constitution qui en est issue suscitent de la part des gouvernants et de la classe politique une certaine révérence. Des tentatives de révision constitutionnelle ont pourtant été enregistrées, mais elles n'ont guère abouti à ce jour.

Dans d'autres pays comme le Togo ou le Niger, l'expérience de la conférence nationale n'a pas donné lieu à l'émergence d'un fétichisme constitutionnel. Bien au contraire, cette expérience n'a pas empêché le texte original d'être manipulé, voire foulé aux pieds. Ainsi, au Togo, la Constitution du 27 septembre 1992 est révisée le 31 décembre 2002 avec pour objectif principal de renforcer les pouvoirs du président Eyadema et de lui permettre de se représenter à un troisième mandat consécutif. Suite à son décès le 5 février 2005, le Parlement procède en urgence à des manipulations constitutionnelles en vue de permettre à l'un de ses fils de lui succéder. Mais face aux pressions internes et externes, les amendements constitutionnels ont été ajournés. Sacrilège suprême dans le cas du Niger, la nouvelle Constitution, celle du 23 décembre 1992, est jetée aux orties à la suite d'un coup d'État militaire perpétré le 27 janvier 1996. Ce coup de force a ouvert la boîte de pandore, puisque le Niger a connu par la suite deux autres coups d'État (en 1999 et en 2010) suivis de deux réécritures intégrales de la Constitution au cours de la même période. Bien que le préambule de la Constitution de la VII<sup>e</sup> République de 2010 rappelle que le « Peuple nigérien souverain [est] résolu à consolider les acquis de la République et de l'indépendance nationale [...] ainsi que ceux de la Conférence nationale souveraine qui a réuni du 29 juillet au 3 novembre 1991 l'ensemble des forces

vives de la Nation », la force du « fétiche » ne semble plus faire illusion.

Le souci de protection de la constitution se prolonge dans la jurisprudence constitutionnelle. En effet, dans un contexte de multiplication des « révisions pirates » (Ahadzi 2002 : 40) systématiquement avalisées par une majorité parlementaire mécanique, et en l'absence de vrais contre-pouvoirs susceptibles de contenir le pouvoir constituant dérivé malintentionné, le juge ne devrait-il pas être un rempart de protection de l'ordre constitutionnel démocratique encore fragile et susceptible de remise en cause tel qu'on le voit tous les jours (Kokoroko, 2007 : 85) ? Certaines juridictions constitutionnelles africaines se sont montrées, en tout état de cause, moins impressionnées par le pouvoir de révision. Elles ont décidé tout simplement de le soumettre dans certains cas au contrôle<sup>11</sup>. C'est le cas de la Cour constitutionnelle du Mali qui, dans son arrêt du 12 décembre 2001, a invalidé une loi de révision pour inconstitutionnalité. C'est aussi le cas du Conseil constitutionnel du Tchad qui, dans sa décision du 11 juin 2004, n'a pas décliné sa compétence à connaître d'une loi de révision qu'il a cependant validée (Bolle, 2006 : 3). C'est plus nettement le cas de la Cour constitutionnelle du Bénin. Celle-ci n'a pas hésité à s'opposer au pouvoir constituant dérivé exercé par le Parlement pour sauvegarder et consolider la démocratie encore fragile. En effet, insensible aux arguments de rationalisation des finances publiques avancés par les députés pour motiver leur décision de prolongation d'une année de leur mandat (de quatre à cinq ans), adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des membres du Parlement le 23 juin 2006, la Cour constitutionnelle a joué le rôle de rempart à un moment où le système démocratique était susceptible d'être en péril. Elle a ainsi rendu une décision gravée dans les annales de la jurisprudence constitutionnelle universelle : « considérant qu'au terme de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990, les députés sont élus au suffrage universel direct, la durée du mandat

<sup>11</sup> Sur cette variété dans la position des juges constitutionnels africains face au pouvoir de révision, voir B. Kanté, 2009 : 269.

est de 4 ans [...]. Considérant que ce mandat de 4 ans qui est une situation constitutionnellement établie est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des forces vives de la nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un État de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 et du consensus national principe à valeur constitutionnelle. Qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la loi portant révision de la Constitution n° 2006/13 adoptés par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 sans respecter le principe constitutionnel à valeur rappelé sont contraires à la Constitution et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens » (ibid.). Le juge intervient ici pour refuser le privilège « d'injusticiabilité » conféré aux lois de révision, privilège qui serait à l'origine « de nombreuses dérives dont les conséquences les plus saillantes seront de laisser sans sanction des pratiques contraires à la volonté du constituant originaire, de porter atteinte au fonctionnement des pouvoirs publics » (Coulibaley, 2009 : 1493). C'est donc l'état d'esprit de défenseur du constitutionnalisme qui a dicté la nouvelle orientation du juge constitutionnel béninois, consistant à consacrer le principe de la « justiciabilité » des lois de révision. À vrai dire, il a adopté une attitude de hardiesse révélatrice du développement du droit jurisprudentiel béninois. Cette hardiesse est remarquable par ailleurs en d'autres circonstances chez d'autres juges constitutionnels africains (nigériens et malgaches notamment) ; ce qui n'est pas encore le cas chez la plupart des juridictions constitutionnelles africaines (Bouboutt, 1997 : 35).

Contrairement à certaines juridictions constitutionnelles africaines qui, par une interprétation minimale de leur champ de compétence, donnent un blanc-seing au pouvoir constituant, favorisant ainsi les dérives de la part d'hommes faillibles, d'autres

juridictions constitutionnelles, elles, ont donc opté de jouer un rôle proactif, de faire montre d'un peu plus d'audace pour surveiller le pouvoir de révision. Les fondements de ce pouvoir de surveiller ne doivent pas être recherchés dans des principes « supra-constitutionnels », mais plutôt dans des principes et valeurs (Pontier, 2007 : 17) tirés de l'esprit supérieur de la constitution (Kpodar, 2006 : 104). À travers la fameuse décision précitée, la Cour constitutionnelle béninoise s'érige ainsi contre la conception unitaire du pouvoir constituant et considère que « la matière constitutionnelle se partage entre l'acte constituant et l'acte de révision constitutionnelle ; l'un et l'autre n'étant pas de même nature, le second relève du constitué, le premier du constituant » (Chaltiel, 2003 : 123). Même si cela semble échapper à la majorité de la doctrine, l'on n'est pas vraiment en dehors ou au-dessus de la constitution, mais toujours dans la constitution, dans ce qu'elle a de plus important : son esprit. L'esprit d'une constitution transcende sa lettre et autorise à conférer non pas tant la « supra-constitutionnalité », mais simplement la « super-constitutionnalité » à des dispositions essentielles à la survie du régime constitutionnel (Bléou, 2008). Dans les pays en gestation démocratique où les lois deviennent « de moins en moins l'expression de la volonté générale » et « plutôt de circonstance et de complaisance » (Kanté, 1989 : 270), le juge constitutionnel doit, à certains moments critiques, par la mise en œuvre de son pouvoir d'interprétation inhérent à l'office de juger, faire montre de hardiesse et d'ingéniosité. Le but ultime étant de limiter le pouvoir politique lorsque ce dernier est tenté d'utiliser la constitution pour pervertir les principes du constitutionnalisme. C'est à ce prix que le juge constitutionnel pourra, dans ce continent qui « oscille entre une marche chaotique vers la démocratie et les régressions chaotiques en proie aux conflits » (Bourmaud, 1997 : 153), jouer son rôle de pédagogue (Conac, 1989 : 610) de la démocratie, de garde-fou des institutions et, en définitive, de juge de la paix (Conac, 2004 : 134). Il ne s'agit ni de promouvoir le « gouvernement des juges » ni de laisser se développer en Afrique des « gouvernements sans juges ». Il s'agit tout simplement de souligner l'importance

centrale du juge dans la respiration démocratique et la régulation de l'État de droit idéalement incarné par la démocratie constitutionnelle.

## **II. L'émergence du patriotisme constitutionnel : les exemples du Bénin et du Sénégal**

De plus en plus les citoyens s'élèvent contre les tentatives de révision considérées comme dangereuses pour la démocratie. L'on pense au mouvement protestataire de la société civile béninoise, qui s'était dressée contre les velléités du président sortant Mathieu Kérékou de faire supprimer le principe de la limitation à deux mandats présidentiels avec le slogan « Touche pas à ma Constitution » ! Ce slogan a par la suite fait école ailleurs. En effet, le même phénomène a été vécu au Sénégal à la veille de la présidentielle de février-mars 2012, avec l'émergence d'un mouvement protestataire contre l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle controversé. Ce projet de loi, soumis le jeudi 23 juin 2011 au vote de l'Assemblée nationale, avait pour objet d'instituer l'élection du président de la République et du vice-président au suffrage universel direct sur un même ticket. L'article 6 du projet de loi constitutionnelle prévoyait pour l'élection que « le vote a lieu en un premier tour au scrutin de liste majoritaire. Un ticket est déclaré élu s'il vient en tête de l'élection et réunit au moins le quart des suffrages exprimés ». En vue d'assurer la continuité du pouvoir présidentiel, l'article 10 du projet de loi constitutionnelle prévoyait qu'« en cas de démission, d'empêchement définitif ou de décès en cours de mandat, le président de la République est remplacé par le vice-président qui prête aussitôt serment devant le Conseil constitutionnel en séance publique. Le nouveau président nomme un nouveau vice-président et peut mettre fin à ses fonctions selon les formalités prévues au dernier alinéa de l'article 36. Le vice-président nommé dans ces circonstances ne

peut remplacer le président de la République élu en cas de vacance définitive. Il est procédé à un nouveau scrutin ».

Ce projet de révision constitutionnelle était indubitablement déconsolidant du point de vue du processus démocratique, non seulement au regard du moment de son intervention et de la manière dont il a été initié, mais aussi au regard de ses motivations profondes. Du point de vue temporel, le projet intervient à quelques mois de la présidentielle de février 2012 pour modifier un aspect fondamental du mode d'élection du président de la République. Il n'est plus question de l'obtention de la majorité absolue des suffrages pour être élu au premier tour, mais simplement du quart des suffrages exprimés. Si aucun candidat ne franchit ce seuil, qualifié par les uns de minorité « bloquante » et par les autres de minorité « élisante », il est alors procédé à l'organisation d'un second tour. Une modification aussi substantielle du mode d'élection du président de la République, à quelques encablures de ladite élection, est contraire au respect de l'esprit de fair-play qui doit prévaloir dans l'énonciation et l'application des règles du jeu démocratique. D'ailleurs, le processus de révision se trouvait juste à quelques semaines de la date butoir (six mois) pendant laquelle le Protocole additionnel de la CEDEAO sur la gouvernance et la démocratie de 2001 interdit la modification de la loi électorale sans un large consensus de la classe politique. Le projet de révision était aussi déconsolidant par la manière dont il a été initié. Promu à la surprise générale par le seul président de la République, découvert par les membres du gouvernement en Conseil des ministres (qui l'a adopté), le projet a été envoyé aux Chambres pour adoption et approbation par le Congrès selon la procédure d'urgence, sans concertations ni discussions préalables par l'opinion. Pourtant, la gravité de son contenu dictait au président au moins de le soumettre à discussion et de recueillir les opinions des forces vives avant de décider de l'opportunité de l'inscrire dans le processus décisionnel. À l'évidence, un changement aussi substantiel du mode de dévolution du pouvoir présidentiel méritait la convocation d'un référendum pour recueillir l'assentiment des Sénégalais. Il n'en a rien été. En réalité, l'initiateur du

projet n'a ni procédé à des consultations, ni envisagé la tenue d'un référendum, parce qu'il était sûr que les motivations inavouées de son texte étaient irrecevables et inacceptables dans le contexte de la dynamique démocratique sénégalaise. Il s'agissait d'abord d'une suppression du second tour qui ne dit pas son nom, car il est fort probable qu'un des candidats – en l'occurrence le président sortant – obtienne au moins 25% des suffrages au premier tour. Il s'agissait ensuite, de façon latente, de trouver le subterfuge normatif qui aurait permis au président de transmettre le pouvoir à son fils à travers une procédure proprement juridique. Le calcul du promoteur du projet de révision est que le président sortant, bénéficiant de la prime au sortant, aura des chances de devancer les autres candidats, même s'il n'est pas assuré de franchir le cap des 50%, évitant du coup l'organisation d'un second tour qui pourrait lui être fatal, comme ce fut le cas pour Abdou Diouf en 2000.

Pour faire face à ce projet de révision controversé, la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO), une organisation leader de la société civile sénégalaise dirigée par M. Alioune Tine, a, dès le lendemain de l'adoption du projet de révision en Conseil des ministres, initié un mouvement de protestation qui a réuni des organisations de la société civile et des partis politiques. Ceux-ci ont organisé des manifestations qui se sont déroulées sur l'ensemble du territoire avec le slogan emprunté à la société civile béninoise « Touche pas à ma Constitution ». Face à la vigueur du mouvement, le gouvernement, pris entre le marteau des manifestants et l'enclume des chefs religieux, a dû céder et procéder au retrait pur et simple du projet de loi constitutionnelle. Sans ce mouvement protestataire qui a fait échouer le projet de révision constitutionnelle, le président Wade se serait succédé à lui-même, étant donné qu'à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle du 26 février 2012, il avait rempli les deux conditions qu'il avait fixées dans son projet de loi constitutionnelle pour être élu, à savoir venir en tête de l'élection et obtenir au

moins le quart des suffrages exprimés<sup>12</sup>. On peut donc dire que le 23 juin 2011 marque assurément la naissance du « patriotisme constitutionnel » sénégalais.

### III. L'émergence du constitutionnalisme régional et sous-régional

En 2001, les États membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont signé à Dakar le Protocole ASP 1/12/01 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. Pour enrayer le caractère conflictuel des élections (Fall, 2008), la CEDEAO a prévu dans le Protocole qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale (en ses dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires) ne doit intervenir dans les six mois précédant l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques, c'est-à-dire sans consensus. Ce document juridique, par les principes et valeurs qu'il consacre, est une « constitution régionale ». Jusqu'à récemment, des doutes subsistaient 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. La Cour, dans cette décision, a visé seulement le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ignorant les autres engagements internationaux qui auraient pu trouver à s'appliquer, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 21.1) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 25 a). Faisant montre d'une ouverture d'esprit remarquable, elle a privilégié les textes endogènes (secrétés en Afrique) sur les textes exogènes venus d'ailleurs. Ce faisant, le juge constitutionnel togolais a contribué à vulgariser les

<sup>12</sup> Il avait en effet obtenu 34,81% à l'issue du premier tour, avant de s'incliner le 25 mars 2012 au second tour avec 34,2% face à Macky Sall.

dispositions du Protocole de la CEDEAO et à réhabiliter ce texte important qui devrait être considéré comme le texte de référence du constitutionnalisme régional en Afrique de l'Ouest.

Les difficultés d'application du Protocole sur la bonne gouvernance ne doivent pas cependant être occultées. La première tient à sa nature juridique. En effet, il constitue bien un accord international, même si sa structure et son contenu ne se rencontrent pas habituellement. Cela signifie que les suites qui lui seront réservées dépendent des États, qui sont libres de le ratifier ou non. S'ils refusent ou rechignent à exprimer leur consentement à être liés par cet instrument, nul ne pourra leur en faire grief, du moins du strict point de vue des principes juridiques. La nature conventionnelle – c'est-à-dire le caractère de traité international – du Protocole comporte ainsi une autre conséquence, soit l'incertitude susceptible de peser sur l'égalité de ses conditions d'application. En d'autres termes, son application pourrait faire apparaître des distorsions, ou des déphasages, selon les États et les circonstances. Le risque que les États « rudent » avec leurs obligations est d'autant plus grand que le Protocole s'est « ingéré » dans un secteur sensible de la souveraineté de ces États, qui est celui de leur organisation constitutionnelle, politique, administrative. Pour résumer, on pourrait avancer que les élites dirigeantes des États n'ont que des obligations à assumer et presque aucun avantage direct à tirer de ce Protocole, sauf pour leur légitimité externe ; ce qui ne les prédispose pas à exécuter allègrement leurs engagements, dont le respect devrait cependant bénéficier aux citoyens des États membres. La deuxième difficulté d'application du Protocole sur la bonne gouvernance tient au fait que, comme nous l'avons vu, il demeure un instrument juridique matériellement constitutionnel, c'est-à-dire que les dispositions qu'il renferme touchent la matière constitutionnelle : le statut du pouvoir dans l'État, l'organisation des pouvoirs publics, les rapports que ceux-ci entretiennent entre eux, les droits et libertés fondamentaux, l'organisation juridictionnelle, etc. Or, il existe un autre instrument juridique qui a trait à ces questions, et qui n'est autre que la constitution même des États membres. Cela signifie qu'avec l'entrée en vigueur du

Protocole, l'on aura deux textes fondamentaux gouvernant une même matière, et donc des sources de conflits potentiels entre eux. On peut tenter d'écarter le spectre d'un tel conflit en invoquant un principe général de solution, qui est la supériorité du droit international sur le droit interne, et donc la primauté du Protocole sur les constitutions nationales des États. Dans l'ordre international tout au moins, une telle primauté n'est guère contestée. Elle est par exemple énoncée dans un texte aussi important que la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (articles 27 et 46 notamment). Mais justement, une telle solution ne s'impose avec évidence que dans l'ordre international. Dans l'ordre interne, c'est-à-dire du point de vue du juge national notamment, une telle suprématie de l'instrument international ne va pas de soi. S'appuyant sur le titre en vertu duquel il accomplit son office – qui est un titre constitutionnel, national –, ce juge pourrait ne pas concevoir facilement qu'une norme « extérieure » vienne s'imposer à ce titre. Telle est, on le sait, la position de juridictions comme celles de la France, pays dont le système juridique, et volontiers la jurisprudence, inspirent la plupart des États francophones membres de la CEDEAO.

Mais même dans l'hypothèse où la prépondérance du Protocole serait assurée, l'application de ses dispositions ne manquerait pas d'être problématique, eu égard à leur nature même de règles matériellement constitutionnelles. Telle est la troisième difficulté d'application du texte conçu par les États membres de la CEDEAO. Il existe en effet une spécificité de la norme constitutionnelle, qu'elle soit nationale ou « internationale ». Cette spécificité consiste dans son caractère essentiellement, substantiellement laconique, évasif. Une règle constitutionnelle est souvent formulée de manière plutôt vague. Cette « texture ouverte » n'est pas une lacune ou un accident, elle est au principe même d'une norme dont la vocation est précisément de supporter une interprétation évolutive, c'est-à-dire changeante. D'autre part, cette norme est rarement « self-executing » ; elle a souvent besoin d'être concrétisée, d'être mise en œuvre par des normes de rang inférieur. Elle est donc, fondamentalement, une règle « générale ». Les dispositions

du Protocole sur la bonne gouvernance n'échappent pas à ces données. Elles pourraient, à l'épreuve des faits, nécessiter des précisions, réclamer que l'interprète les dote d'un contenu. Enfin – quatrième difficulté d'application –, la mise en œuvre du Protocole pourrait être contrariée par des circonstances données. Un texte juridique, en effet, s'insère toujours dans un contexte qui en permet l'application ou l'observation. Un contexte difficile ou défavorable pourrait se traduire par un texte inapplicable. En ce sens, toute prescription juridique est conditionnée, au moins implicitement. Pour obvier à ces circonstances contraires, les instruments juridiques internationaux, notamment ceux qui énoncent des droits ou des libertés – ce qui est aussi le cas du Protocole sur la bonne gouvernance –, prévoient souvent des périodes de suspension de leur application, par le biais de clauses de sauvegarde. Or, le Protocole n'en contient aucune, et n'entrevoit même pas la possibilité de son inapplication momentanée. Une telle omission est curieuse, quand on sait que le réflexe des gouvernements, confrontés à un contexte adverse, est de décréter la suspension de la constitution. C'est pour cela, du reste, que les constitutions nationales elles-mêmes évoquent, au moins dans leur principe, des dérogations à l'État de droit que sont, par exemple, l'état d'urgence, l'état de siège, l'état de guerre, les circonstances exceptionnelles et autres pouvoirs de crise. Toutes ces notions ont un contenu variable, mais l'esprit ou la finalité reste la même : la suspension de la légalité normale, dont la plus symbolique et la plus forte est la « légalité constitutionnelle ». Au total, la pratique montre la difficulté de l'implémentation de l'idéal démocratique à travers des « principes de convergence constitutionnelle » dans un espace communautaire africain (Osiwa, 2006 : 13).

#### **IV. Les problèmes des constitutions et du constitutionnalisme**

Les problèmes remarquables dans le constitutionnalisme des transitions démocratiques sont nombreux. Quelques-uns peuvent être évoqués : il s'agit d'une part de la faible codification des valeurs

et réalités des sociétés africaines, et d'autre part de la persistance du phénomène des révisions constitutionnelles qui menacent le processus démocratique des États africains.

### **1. La faible codification des valeurs et réalités des sociétés africaines**

Les constitutions africaines ne s'inscrivent pas en marge du mouvement général de la démocratisation des textes constitutionnels contemporains. Au contraire, elles s'inspirent fortement des grands standards du constitutionnalisme démocratique qu'elles ont repris. Ces standards sont en fait les éléments du patrimoine constitutionnel universel historiquement constitué par l'évolution des démocraties que sont la Grande-Bretagne, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ces standards sont les suivants : la proclamation des droits et libertés fondamentaux du citoyen, le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs, l'aménagement dans les pays de tradition romano-germanique d'une justice constitutionnelle en règle générale distincte du pouvoir judiciaire, l'ingénierie constitutionnelle du fédéralisme qu'on retrouve au Nigéria, le principe d'origine américaine de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux qui se remarque dans la presque totalité des États. Ainsi, les constitutions africaines ont plus ou moins reproduit les éléments de l'armature institutionnelle des pays qui ont donné naissance au constitutionnalisme moderne. Ce qui fait qu'au plan formel, le décor constitutionnel des pays africains supporte parfaitement la comparaison avec celui des pays du Nord.

Pourtant, les nouvelles constitutions souffrent d'un déficit de légitimité. Celui-ci résulte, entre autres, de leur processus d'élaboration généralement non inclusif ou du moins insuffisamment inclusif, et de la non-prise en compte de certains aspects importants de la vie politique et sociale des populations auxquelles elles sont attachées ou habituées. Au résultat, les lois fondamentales des États éprouvent des difficultés à encadrer et à saisir la réalité complexe des sociétés qu'elles sont appelées à régir. Il convient de rappeler sur ce point que dans la plupart des pays de démocratie

avancée, la constitution est, en général, la traduction du pacte social conclu entre toutes les composantes de la société. Par conséquent, elle incarne l'adhésion de l'immense majorité des éléments du corps social et bénéficie d'une légitimité érigée en mythe sacralisé. Cette réalité, inhérente à la tradition du constitutionnalisme et perceptible dans un pays comme les États-Unis d'Amérique, où le citoyen est prompt à revendiquer ses droits constitutionnels, est loin d'être évidente dans maints pays africains. En effet, la majorité des constitutions africaines n'ont pas reposé sur un processus authentique de négociation, de conciliation et de participation. En dehors de quelques rares pays comme l'Afrique du Sud, où le processus constituant a été participatif et inclusif, ou le Bénin, l'élaboration des constitutions dans les pays de l'Afrique de l'Ouest est souvent le fait exclusif des élites au pouvoir, voire du président de la République. En effet, dans la plupart des pays, l'élaboration des constitutions n'a pas vraiment impliqué les populations et a été surtout le fait de juristes chargés par le pouvoir exécutif de rédiger la constitution. Dans certains cas, il s'est d'ailleurs agi de « constitutions clefs en mains » livrées par des pèlerins constitutionnels. Dans la plupart des cas, les populations ont été sollicitées à approuver par référendum les textes constitutionnels prêts à être appliqués. Le résultat est que les constitutions sont considérées par une bonne partie de la population comme importées, procédant du simple mimétisme et très décalées par rapport aux réalités qu'elles ont la prétention de régler. Ce jugement doit être nuancé pour certains cas. Dans les pays qui ont organisé une conférence nationale souveraine, celle-ci a parfois été une occasion d'intenses débats constitutionnels. De même, il faut signaler l'effort de traduction de la constitution dans les langues nationales accompli dans certains pays comme le Bénin ou le Burkina Faso. Mais l'idée de popularisation de la loi fondamentale avant son adoption par référendum a surtout été expérimentée dans les pays où la conférence nationale a été présentée comme une modalité révolutionnaire de création de constitution. Toutefois, même dans ces pays, les débats ont davantage porté sur les

règles du jeu politique que sur les questions de société et les droits fondamentaux.

En fin de compte, parce qu'elles procèdent, pour l'essentiel, de la volonté des élites et n'ont pas sollicité la participation des populations, les constitutions africaines ne traduisent pas vraiment dans leurs dispositions les problématiques de la vie en société auxquelles sont confrontées les sociétés africaines. Manifestement, elles ont pris le parti d'ignorer délibérément les réalités africaines. Des questions ne peuvent manquer alors d'être posées : pourquoi les constitutions ont, en général, pris le parti de ne pas codifier les coutumes qui régissent la vie des citoyens ? Pourquoi n'ont-elles pas consacré des discriminations positives qu'imposent les contextes de pauvreté et d'exclusion ? Pourquoi n'ont-elles pas doté, lorsque cela s'avère vraiment nécessaire, les ethnies d'un statut constitutionnel ? Pourquoi n'ont-elles pas réglé les questions de citoyenneté liées au statut personnel, à la protection des ressources personnelles, à l'accès à la terre, à la religion ? Soit le silence des constitutions sur les problématiques sociétales africaines s'explique par l'incapacité des élites à conjuguer constitutionnalisme moderne et réalités négro-africaines pour formuler un traitement politique idoine aux spécificités des sociétés ; soit le fait de ne pas traduire les enjeux de la vie collective dans les constitutions consiste en une stratégie d'assimilation visant à amener les populations à renoncer à leurs valeurs endogènes et à adhérer aux nouvelles valeurs qu'apporte la modernité ; soit les faiseurs de constitutions africaines n'ont simplement pas fait l'effort intellectuel d'entreprendre une vraie réflexion constitutionnelle d'essence anthropologique, productrice de constitutions endogènes adaptées aux réalités politiques, sociales et culturelles des Africains. Il faut reconnaître la difficulté d'une entreprise de réinvention constitutionnelle dans un contexte de mondialisation du constitutionnalisme (Delpérée, 2008 : 1).

En définitive, en n'étant pas le résultat d'un processus endogène articulé aux réalités africaines, les constitutions souffrent d'un certain déficit de légitimité et éprouvent du mal à régir les populations, parce qu'elles apparaissent comme abstraites, inadaptées,

décalées, et ne se focalisent principalement que sur les règles du jeu politique qui demeurent l'affaire des élites. Dans ce cas, l'attitude des populations n'est pas tellement une attitude de confiance ou de défiance, mais simplement d'indifférence. Les règles constitutionnelles demeurent alors pour l'essentiel inconnues de la grande masse des populations. Lorsqu'elles sont connues, elles demeurent aussi assez ineffectives, parce qu'elles sont dépourvues d'une profondeur sociologique et d'une légitimité qui justifierait l'adhésion des masses.

## **2. La persistance du phénomène du révisionnisme opportuniste de la condition présidentielle**

La question du mandat présidentiel est un enjeu considérable dans les pays africains. Elle constitue souvent l'enjeu des mouvements constitutionnels (Loada, 2003 : 139-174 ; Fall, 2008 : 168). En effet, la plupart des révisions portent sur les dispositions constitutionnelles relatives au mandat, notamment sur sa durée ou son caractère renouvelable ou non. À l'aube de la décompression autoritaire du début des années 1990, les constitutions issues des transitions démocratiques ont, initialement, toutes posé le principe de la limitation à deux mandats présidentiels. Le scénario de remise en cause de cet acquis démocratique des années 1990, fruit de la « fièvre réélectionniste » (Zovatto, 2005 : 17), naguère constatable mais contenue dans les États sud-américains, a notamment contaminé les États africains francophones (Loada, 2003). À l'approche de la fin du second mandat présidentiel, le chef de l'État et ses soutiens profitent de la majorité dont ils disposent au sein du parlement pour substituer le principe de la rééligibilité *ad infinitum* à la clause limitative du nombre de mandats. Ce faisant, ils remettent en cause les acquis constitutionnels des luttes du mouvement démocratique des années 1990. En effet, sous le système du parti unique, le principe était celui de la rééligibilité indéfinie permettant au chef de l'État (guide suprême, père de la nation) de se pérenniser au pouvoir, à tout le moins de décider du moment de sa succession.

La tendance générale consistant à limiter à deux le nombre de mandats présidentiels, expressive du printemps du renouveau du constitutionnalisme africain, visait à stabiliser et à sécuriser le mandat du chef de l'État (Bourgi et Casteran, 1991). De même, cette mesure avait pour principale vertu de prévenir les longs règnes préjudiciables à l'institutionnalisation du pouvoir, de favoriser l'alternance au sommet de l'État, et par conséquent la circulation des élites politiques. C'est ainsi qu'au Mali en 2002 et au Bénin en 2005, l'expiration du second mandat présidentiel de cinq ans a entraîné les départs respectifs des présidents Alpha Oumar Konaré et Mathieu Kérékou du pouvoir. La même réalité est observable dans des pays comme le Nigéria et le Ghana, où les présidents respectifs, Obasanjo et Kufuor, ont quitté le pouvoir au terme de leurs deux mandats présidentiels, le premier en 2007, le second en 2009. Contrairement à ces chefs d'État qui se sont pliés à la rigueur de la clause limitative des mandats, d'autres ont préféré mettre en cause celle-ci, tant et si bien que certains considèrent que si le vent de la démocratie avait soufflé sur le continent africain en 1990, aujourd'hui, c'est plutôt le vent de la modification des constitutions qui ravage l'Afrique. Dans une chronique intitulée *L'inflation de la révision constitutionnelle : La nouvelle pathologie politique africaine* (parue dans le magazine *Cameroun mon pays* du 15 juin 2008), la révision constitutionnelle est présentée comme « une technique d'établissement de la monopolisation du pouvoir par le chef de l'État » et « un instrument de pérennisation du système politique ». Les illustrations sont nombreuses et longuement étudiées par la doctrine (Cabanis, 2005 : 349-380 ; Raulin, 2002 : 84)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> À Madagascar, Didier Ratsiraka a remplacé, en 1998, la règle du double quinquennat par celle du triple quinquennat. Au Sénégal, la Constitution a été modifiée en 1998 pour la levée du principe de la limitation à deux mandats par Abdou Diouf. La même chose est observable en Guinée-Conakry en 2002 dans l'intention d'autoriser le président Lansana Conté à se représenter, à la fin de son second et dernier mandat, aux élections présidentielles. La Constitution tchadienne aussi a été modifiée en 2005 pour permettre à Idriss Deby Itno de se maintenir au pouvoir depuis son coup d'État de 1990. En Mauritanie, la modification de la Constitution en 1991 a permis à Ould

Au total, il apparaît que les pays d'Afrique de l'Ouest ont enregistré de remarquables progrès en matière de constitutionnalisme depuis les années 1990. Les principes et les valeurs de la démocratie pluraliste ont en effet été consacrés partout dans les lois fondamentales. Mais de sérieuses entraves subsistent encore, qui ne sont pas de nature à favoriser l'essence même du constitutionnalisme libéral, à savoir la limitation effective du pouvoir, notamment celui de l'exécutif, par la constitution. Si dans certains pays l'activisme des juges constitutionnels et la mobilisation politique et citoyenne empêchent certaines dérives, dans d'autres pays par contre, la faiblesse des contrepoids a fini par faire de la constitution une simple feuille de vigne pour des régimes autoritaires.

---

Taya de renouveler son mandat jusqu'à son renversement par coup d'État en août 2005. Au Burkina Faso, la clause limitative du nombre de mandats est instaurée en cas de flux démocratique et supprimée, ou l'objet de tentative de suppression, en cas de reflux démocratique. La Constitution tunisienne est retouchée 2002 pour permettre au président, Zine Ben Ali de se représenter à l'élection présidentielle de 2004, qu'il a remportée pour un quatrième mandat mais qu'il n'a pas pu terminer suite à son renversement par la rue en janvier 2011. Il déclarait pourtant à son arrivée au pouvoir en 1987, en remplacement d'Habib Bourguiba, que c'en était fini de la présidence à vie. Au Togo, la limitation des mandats, principe fort consacré par la Conférence nationale, va être remise en cause en 2003 pour permettre au président Gnassingbé Eyadema de boucler trente-six années de pouvoir à son décès en 2005. Le même scénario se produisit au Gabon en 2002 pour permettre à Oumar Bongo de revenir sur la clause limitative du nombre de mandats arrêtés par la Constitution de 1992 et de mourir au pouvoir. Même dans les pays anglophones, où la modification de la Constitution est formellement et culturellement plus difficile, le président Museveni, au pouvoir depuis 1986, est parvenu à faire accepter en 2005 un amendement de la disposition de la Constitution qui limitait les mandats. Le Cameroun s'est inscrit dans la même foulée en 2008.

## *Chapitre 4*

# **Développement économique et comportements électoraux : interactions entre élites politiques et économiques en Afrique de l'Ouest**

SITA ZOUGOURI

## **I. Introduction**

Le présent chapitre s'interroge sur la manière dont les dirigeants et partis politiques établissent leur politique interne de financement, et plus précisément sur quels réseaux économiques ils s'appuient pour prendre part à la compétition électorale. Il s'agit en particulier de souligner les rapports susceptibles d'exister entre les élites politiques et les élites économiques, d'engager une réflexion sur les modalités d'interactions entre milieux politiques et milieux des affaires, ainsi que sur les effets que ces modalités induisent sur le processus démocratique. Dans cette optique, deux hypothèses peuvent être envisagées. La première cherche à montrer que la capacité pour un citoyen de faire un vote économique dépend de la capacité des institutions publiques à être disposées à rendre compte. Ainsi, pour qu'un vote économique soit émis, les mécanismes de redevabilité doivent exister dès le départ afin que les citoyens puissent orienter leur vote sur l'efficacité des

partis en matière de politique économique et sociale. La seconde hypothèse s'attèle à montrer le lien qui existe entre les acteurs économiques et les acteurs politique, tout en postulant que les élites économiques ne sont pas politiquement organisées mais ont plutôt tendance à suivre la direction du vent indiquée par les partis au pouvoir.

## **II. Imputabilité des élites dirigeantes et comportements électoraux**

### **1. Théories autour de la participation citoyenne**

La participation citoyenne est le socle de la démocratie. On peut la définir, à la suite de Philippe Braud, comme « l'ensemble des activités individuelles ou collectives, susceptibles de donner aux gouvernés une influence sur le fonctionnement du système politique » (Braud, 2006 : 379). La sociologie politique distingue deux grandes conceptions de la participation politique : celle dite conventionnelle et celle dite protestataire. La première inclut le vote et les autres actes liés au processus électoral, tels que l'adhésion à un syndicat ou à un parti politique, l'intérêt porté au débat politique, etc. La seconde comprend des actes tels que participer à des actions protestataires (marches, sit-in, pétition, etc.) pouvant aller jusqu'à la lutte armée (coup d'État, rébellion). Si la participation politique des citoyens est érigée en valeur fondamentale par les régimes de démocratie pluraliste et les régimes totalitaires, les régimes autoritaires, eux, peuvent s'accommoder d'une population apathique et d'un unanimisme de façade.

Une recherche conduite par le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD, 2009) sur la participation électorale au Burkina Faso a montré que celle-ci pouvait être comprise à la fois comme un acte citoyen et comme un acte instrumental, accompli dans un environnement relativement libre. C'est d'abord un acte conforme à l'éthique citoyenne en ce que voter est perçu comme un devoir civique. Même lorsqu'un électeur affirme ne pas s'intéresser à la politique, il estime être de son devoir de voter. Cela

constitue en réalité un puissant facteur explicatif de la mobilisation électorale (Martin, 2000 : 198 s.). Au Burkina Faso, l'analyse du CGD montre que, même si le vote n'est pas juridiquement obligatoire mais facultatif, les mécanismes de socialisation politique (l'école ou les prêches de certaines autorités religieuses, par exemple) participent à inculquer aux électeurs le principe selon lequel un bon citoyen est un citoyen qui vote. Il n'est donc pas surprenant que ce message soit reçu, intériorisé ou réapproprié par de nombreux citoyens. C'est en tout cas l'une des justifications avancées par certains participants aux groupes de discussion organisés par le CGD sur la participation électorale. Selon eux, voter est un moyen pour affirmer son identité, son appartenance à la communauté nationale, et la traduction d'une volonté de prendre part à la sélection des dirigeants du Burkina Faso.

La participation électorale est ensuite perçue comme un acte instrumental en ce qu'elle se comprend comme une action sociale téléologique. Selon cette analyse, la principale motivation de base des électeurs se trouve dans l'incidence de la participation électorale sur leur réalité quotidienne et celle du pays. Dans cette catégorie s'entremêlent des intérêts personnels, tels que l'accès à des ressources financières, à l'emploi, à la santé ou à la production agricole, mais aussi des intérêts collectifs, tels que la construction d'infrastructures ou d'équipements collectifs, ou plus largement, le développement de sa communauté. Pour beaucoup d'électeurs, notamment des campagnes et du secteur informel, le vote sert donc à obtenir, à titre personnel ou collectif, un avantage quelconque ou à entretenir des relations de patronage politique pouvant être utiles pour développer ou « arranger » soit le pays, la région, la province ou la commune, soit une situation personnelle.

La participation électorale est enfin un acte relativement libre dans la mesure où la majorité des électeurs reconnaissent qu'ils sont libres de s'exprimer ou pas, de voter ou de s'abstenir. Il s'agit ici de la liberté d'exprimer ses préférences à l'abri des intimidations, des violences physiques ou symboliques et des pressions illégitimes qui peuvent s'exprimer lors des campagnes électorales, le jour du scrutin ou même après le scrutin, sous la forme de

représailles et de mesures de rétorsion. Cet environnement socio-politique relativement libre se retrouve dans tous les pays étudiés dans la présente recherche ; ce qui ne signifie cependant pas que tous les électeurs échappent aux pressions communautaires ou locales tendant à influencer de manière plus ou moins illégitime leurs préférences électorales. Il reste que partout, le secret du vote demeure l'un des principes cardinaux dont la mise en œuvre est censée protéger la liberté de choix des électeurs.

## **2. La volonté du peuple : clé de voûte de la démocratie ?**

Trop souvent en Afrique, la participation citoyenne est appréhendée essentiellement sous l'angle du vote, en particulier sous l'angle quantitatif, à travers les taux de participation aux élections. Il est vrai que « la santé de la démocratie peut se mesurer au taux de participation aux élections et à la vie politique en général [et que] traditionnellement, des taux de participation élevés sont considérés comme des indicateurs d'une démocratie forte » (Gazibo et Jensen, 2004 : 140). Pourtant, le gouvernement représentatif, qui est la principale forme contemporaine de démocratie, ne repose pas seulement sur la désignation des gouvernants à intervalles réguliers ; il repose également sur une certaine indépendance des gouvernants vis-à-vis des électeurs, sur la liberté d'expression et de manifestation des opinions politiques et enfin sur la soumission des décisions publiques à l'épreuve de la discussion (Manin, 2008). Dans cette perspective, le peuple devrait avoir accès à l'information sur les décisions prises, non seulement pour voter en fonction de considérations rétrospectives à la fin du mandat des gouvernants, mais aussi pour exprimer son opinion en cours de mandat (par le biais de divers mécanismes tels les manifestations, grèves, pétitions, sondages, etc.), bien que le gouvernement représentatif interdise le mandat impératif. Mais dans la pratique, les citoyens des pays africains étudiés ont-ils réellement accès à l'information pertinente ? Les mécanismes par lesquels ils peuvent exprimer leur approbation ou improbation en cours ou à la fin des mandats sont-ils efficaces ? On peut en douter.

Notre hypothèse de départ est fondée sur le fait que les comportements des électeurs du Burkina Faso, du Bénin, du Ghana, du Niger, du Sénégal et du Togo ne semblent pas reposer sur des déterminants économiques susceptibles de motiver leur participation aux élections et leur vote. Ainsi, on s'aperçoit que la pertinence des projets ou programmes de société est quasi absente dans les choix électoraux effectués par de nombreux citoyens. Les partis politiques, parfaitement avertis de cette sociologie des comportements des électeurs, ont intégré cette donnée dans la définition de leur stratégie électorale. Dans ce contexte, les élections dans la plupart des pays étudiés restent fortement marquées par la corruption ou les redistributions clientélistes. Lors des campagnes électorales, la crédibilité des candidats se mesure à leur capacité financière<sup>1</sup>. Les volontés des peuples sont ainsi achetées et corrompues à la base. En dehors de la dimension éthique, cette situation affecte plus spécifiquement la capacité des électeurs à demander des comptes aux candidats élus.

### **3. Les perceptions des citoyens sur leur propre participation aux processus électoraux**

Il ne fait guère de doute aujourd'hui que le vote comme mode de sélection des gouvernants et premier outil de redevabilité verticale est largement accepté par les Africains, ainsi qu'en attestent les résultats des enquêtes Afrobaromètre. Partout, la grande majorité des citoyens affirment que les leaders du pays doivent être choisis à travers des élections régulières, ouvertes et transparentes (Bratton et Logan, 2013). Que dans les faits, la qualité des élections organisées dans la sous-région laisse encore à désirer est un autre problème. D'où le scepticisme paradoxal de bon nombre d'Africains quant à l'efficacité de l'élection comme mécanisme de représentation et de redevabilité ou de sanction. En effet, selon les résultats des enquêtes Afrobaromètre (qui couvrent une vingtaine

---

<sup>1</sup> Ainsi, au Mali, dans chaque village ou quartier, les candidats ou leurs représentants se sentent obligés de donner de l'argent, notamment aux leaders d'opinion, comme signe de reconnaissance et de respect.

de pays africains sur la période 2008-2009), les personnes interrogées demeurent assez partagées sur la question de savoir si les élections permettent de faire en sorte que les députés à l'Assemblée nationale reflètent leurs vues<sup>2</sup>. Il en va de même concernant l'efficacité de l'élection comme moyen de révocation des élus. Il y a autant de répondants (44%) à estimer que les élections ne garantissent pas que les électeurs puissent révoquer les dirigeants qui ne comblent pas leurs attentes, que de répondants qui pensent le contraire<sup>3</sup>. Les manipulations illégitimes des préférences des électeurs par les acteurs politiques peuvent expliquer le sentiment éprouvé par certains que les résultats des élections ne reflètent pas vraiment la volonté des électeurs. Ce scepticisme à l'égard de l'élection est si grand dans certains pays africains qu'il motive – au moins en partie – le fort taux d'abstention qui sanctionne les élections, surtout si l'on prend en compte le nombre d'électeurs potentiels qui existent dans ces pays. Mais comme le suggèrent certains auteurs, « ce n'est pas l'abstention qu'il faut expliquer, mais la participation électorale. Ce qu'il faut expliquer, ce n'est pas pourquoi des millions de citoyens qui ne s'intéressent pas à la politique s'abstiennent aux élections, mais bien plutôt pourquoi des millions de citoyens qui ne s'intéressent pas à la politique viennent voter. Ce sont les mécanismes de la mobilisation électorale qu'il faut comprendre afin de saisir les causes de leur éventuelle altération » (Martin, 2000 : 195 ; Flanigan and Zingale, 2006 : 57). Comme le remarquent Miller et Sanks, « il n'est pas difficile de comprendre pourquoi beaucoup d'abstentionnistes ne votent pas : ils sont peu intéressés, peu informés, et peu impliqués (politiquement). [...] La vraie question est pourquoi tant de citoyens peu intéressés, peu informés se dérangent pour voter » (Martin, 2000 : 195). Il existe trois grands facteurs explicatifs de ces variations : les ressources, c'est-à-dire ce dont disposent les individus pour participer (santé, temps, savoir, etc.) ; la mobilisation,

<sup>2</sup> En moyenne, quatre personnes interrogées sur dix l'affirment (42%), contre cinq personnes sur dix qui pensent le contraire (46%). Source : Afrobarometer.org.

<sup>3</sup> Source : Afrobarometer.org.

c'est-à-dire la conscience qu'ont les votants de leur rôle en réponse aux messages incitatifs véhiculés par les partis, les médias, la société civile, les autorités coutumières et religieuses, etc. ; et enfin les motifs instrumentaux, à savoir l'idée que le vote peut générer des résultats désirables ou indésirables (Gazibo et Jensen, 2004 : 141 s.). Pour sa part, Maurice Enguéléguélé appréhende les comportements des électeurs africains à travers le prisme des notions traditionnellement retenues pour caractériser le vote en Afrique (Enguéléguélé, 2004), soit :

- Le vote de solidarité : les décisions collectives seraient ici systématiquement forgées non par des intérêts individuels, mais par ceux de groupements reflétant et exacerbant des clivages communautaires, ethnolinguistiques, religieux, territoriaux ; la mobilisation électorale s'opérerait exclusivement sur la base de revendications d'appartenance et de conflit d'identité.
- Le vote comme rite : les scrutins organisés sont perçus comme des ressorts de l'intégration nationale dans les différents pays où ils ont lieu, comme des moments exceptionnels et particuliers d'accomplissement de l'identité citoyenne, dans la mesure où ils octroient aux membres de la collectivité le droit de désigner les titulaires des rôles politiques et de choisir leurs représentants.
- Le modèle théâtral : dans cette perspective, le vote correspondrait à une technique de ratification ; l'accent est porté sur une formule d'approbation dans laquelle on magnifie une sentence connue d'avance – ou dont on se doute – et qui devient le motif d'autorité ; nulle place n'est laissée à la liberté du sujet, à la voix personnelle du citoyen-électeur d'où est censée émerger une raison éclairée.

L'auteur reconnaît cependant qu'il existe en Afrique des électeurs plus « rationnels » et calculateurs, présentant des attitudes idéologiques relativement cohérentes, se prononçant de façon plus affirmée sur des enjeux et questions politiques plutôt que

sur des noms de candidats ou de partis. Les électeurs de ce type décident leurs votes à partir d'un faisceau complexe de facteurs parmi lesquels figurent les calculs d'utilité personnelle ainsi que l'évaluation de la valeur des partis en présence par rapport aux questions politiques jugées pertinentes (*salient issues effect*). L'état de l'offre électorale occupe ici une place importante.

En définitive, la démocratie pluraliste est largement acceptée, en dépit du fait qu'elle apparaît aux yeux de certains observateurs comme une source de conflits plutôt qu'un mécanisme de régulation des conflits, ou que des discours tendent à la présenter comme « inadaptée » au continent africain. Toutefois, sa consolidation suppose de relever plusieurs défis qui se posent à différents niveaux (Dahl, 1998) :

- l'ordre économique : favoriser la prospérité économique des citoyens pour leur donner les chances d'une lecture objective des décisions politiques ;
- l'ordre international : défendre son autonomie politique et morale vis-à-vis des puissances étrangères ;
- l'ordre culturel : aménager un espace républicain qui accueille la diversité culturelle en empêchant l'émergence d'un groupe culturel pouvant constituer un poids contre la volonté générale ;
- l'ordre de l'éducation civique : travailler à sensibiliser les citoyens autour des termes fondamentaux que sont les droits et les devoirs des citoyens.

#### **4. Les facteurs structurant les choix électoraux des citoyens : vote économique ou clientéliste ?**

Selon les résultats des enquêtes Afrobaromètre précitées, la majorité des enquêtés préfèrent, lors des élections législatives, voter pour le candidat qui peut conduire des politiques bénéfiques à tout le monde dans leur pays. Environ six personnes sur dix en

moyenne ont exprimé cette préférence dans les vingt pays enquêtés entre 2008 et 2009. Cette proportion va jusqu'à huit personnes sur dix en moyenne dans des pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal. Pourtant, dans les faits, la prégnance des redistributions clientélistes par les partis politiques et les candidats au niveau local laisse l'observateur perplexe. Les électeurs sont d'ailleurs souvent accusés d'alimenter eux-mêmes ce phénomène, et même, dans certains cas, de faire monter les enchères, de sanctionner les « avarés » et de récompenser ceux des candidats qui savent se montrer généreux, voire plus généreux. Dans cette perspective, Bratton et Logan n'ont pas hésité à caractériser l'électorat africain de « votant » et non de « citoyen » (« voters, but not yet citizens » ; Bratton et Logan, 2013). En effet, ces auteurs expliquent que si la perception du processus électoral comme moyen de choisir les leaders a positivement évolué chez les électeurs africains (comme signalé plus haut), leur rapport à la redevabilité reste inexpressif. Il faut comprendre dans cette analyse que les populations sont dans une dynamique constructive de leur identité citoyenne. Elles commencent seulement l'apprentissage de leurs droits de vote et comprennent à peine leur rôle de participation citoyenne à travers les processus électoraux auxquels elles sont conviées. Elles comprennent à peine que l'acte de voter est un devoir de citoyen, qu'il leur appartient de s'organiser, de s'assurer que leurs voix soient comptées et prises en compte par les gouvernants qu'ils ont eux-mêmes élus. En moyenne, moins de quatre enquêtés sur dix affirment qu'il appartient aux électeurs de s'assurer que le député ou le président de la République, une fois élu, fait son travail. Environ trois enquêtés sur dix en moyenne pensent que c'est au Parlement que revient ce rôle pour ce qui est du président ou à ce dernier pour ce qui est du député<sup>4</sup>. On peut donc en déduire que la demande de redevabilité envers les gouvernants est faible. Les critères utilisés pour le choix même des gouvernants n'impliquent pas toujours la redevabilité, ni la qualité du travail fourni, ni la

---

<sup>4</sup> Source : Afrobarometer.org.

satisfaction directe ou indirecte des préoccupations à long terme des électeurs.

L'analyse des perceptions des électeurs sondés par Afrobaromètre montre que les attentes des populations en matière économique sont largement insatisfaites par les gouvernants et que le contrôle citoyen est très faible. D'une manière plus générale, les électeurs ne sont pas à même d'établir le lien entre les politiques publiques, la qualité de leurs conditions de vie et les performances des gouvernants auxquels ils renouvellent systématiquement leur confiance au travers des élections. Ils n'arrivent pas à transformer et convertir leurs opinions sur la situation et la gestion économique du pays ou sur leurs propres conditions de vie en une expression citoyenne en « sanctionnant » lors des élections les gouvernants peu performants. Dans un tel contexte, les politiques économiques et sociales peuvent difficilement déterminer le vote des électeurs et les gouvernements peu performants ne craignent pas l'éventualité d'un vote sanction sur le plan économique et social.

Dans un pays comme le Burkina Faso, où l'alternance démocratique ne s'est jamais produite depuis le retour à des systèmes compétitifs au début des années 1990, le président sortant (Blaise Compaoré, en place depuis 1987) et son parti ont toujours été plébiscités par les élections, en dépit de la persistance de la pauvreté au niveau de la population. Malgré les réformes mises en œuvre et une croissance économique honorable, 43,9% de la population burkinabé vit en-dessous du seuil de pauvreté, estimé à 108.454 FCFA en 2009-2010, contre 46,4% en 2003 pour un seuil de 82.672 FCFA par adulte et par an (Burkina Faso, Document de stratégie de croissance accélérée et de développement durable SCADD, 2011-2015 : 10). Selon le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en 2012, le pays a été classé 183<sup>e</sup> sur 187 pays, avec un indice de développement humain de 0,343. L'analyse selon le milieu de résidence fait par ailleurs ressortir que la pauvreté est essentiellement rurale. C'est dire que la majorité de l'électorat du président et de son parti est non seulement rurale, mais aussi pauvre. Selon les résultats

de l'enquête Afrobaromètre 2012 menée au Burkina Faso sur un échantillon représentatif national de 1200 ménages, les six plus grandes contre-performances du gouvernement au cours de l'année écoulée (2012) sont : la réduction du fossé entre riches et pauvres et la stabilité des prix (selon 76% des enquêtés) ; l'entretien des routes et ponts et la création d'emplois (selon 71% des enquêtés) ; l'amélioration des conditions de vie des pauvres et la sécurité alimentaire pour tous (selon 70% des enquêtés). Malgré ce tableau socio-économique assez sombre, les bonnes performances électorales du pouvoir en place demeurent à ce jour relativement intactes. C'est dire qu'il s'agit là de deux facteurs qui ne sont pas corrélés dans les choix des électeurs. Bratton et Logan peuvent donc soutenir que chez la majorité des électeurs africains, « la responsabilité reste incomplète en raison de la conception limitée des individus des droits politiques, des attentes raisonnables, et de leurs propres rôles et responsabilités publiques » (Bratton et Logan, 2013 : 2).

Un tel constat vaut également pour le cas du Togo, où le niveau d'autoritarisme est des plus élevés dans l'échantillon des pays étudiés. Après la libéralisation politique qui a abouti, entre autres, à l'adoption par référendum, le 27 septembre 1992, d'une nouvelle Constitution qui consacre la IV<sup>e</sup> République et le pluralisme politique, différentes élections (présidentielles et législatives) ont été organisées. Jusqu'en 2007, elles ont toutes été émaillées de violence et souvent de boycott par l'opposition. Le jeu politique togolais est resté marqué et nourri de crises, querelles et divisions de toutes sortes. Cette situation politique a largement compromis la cohésion nationale et la transition démocratique, et a conduit à l'isolement diplomatique du Togo (de 1993 à 2007) pour cause de déficit démocratique. Dans ce pays, comme au Burkina Faso, la redevabilité vis-à-vis des gouvernants et des leaders n'est pas un exercice auquel les électeurs se prêtent dans les urnes. Les déterminants économiques ne semblent pas affecter leur vote. Les électeurs ne se soucient pas trop de l'aptitude des candidats à concevoir et à exécuter des programmes qui prennent en compte les aspects clés du développement socio-économique. Ce qui les

détermine, c'est plutôt le fait que les candidats leur soient familiers ou qu'ils soient issus de leur ethnie, terroir ou encore région. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser les cartes électorales ; celles-ci reflètent de façon manifeste les cartes régionales ou ethniques. On comprend dès lors que les candidats et les partis politiques ne mettent pas autant de zèle à concevoir des programmes électoraux ou des projets de société compétitifs susceptibles de traduire autant que faire se peut les aspirations populaires.

Qu'en est-il de la situation des pays qui ont passé avec succès le test de la double alternance démocratique considéré par certains comme un critère de consolidation démocratique (Huntington, 1993) ? Trois pays au moins figurent dans cette catégorie : le Bénin, le Ghana et le Sénégal. S'agissant du Ghana, Weghorst, Keith R., et Staffan I. Lindberg (2011), dans une étude sur l'élection présidentielle ghanéenne de 2008, remettent en cause le consensus selon lequel le clientélisme reste la seule stratégie électorale possible pour les partis et candidats en Afrique. Ils montrent que si le clientélisme demeure un instrument assez efficace pour courtiser les électeurs, il est possible pour un président d'obtenir, par des politiques publiques efficaces en matière de biens publics et collectifs, les soutiens de citoyens qui ont précédemment voté contre lui. Lorsque les électeurs perçoivent les hommes politiques comme des fournisseurs de biens collectifs de développement, l'efficacité du clientélisme comme instrument de mobilisation des électeurs est réduite. Beaucoup d'électeurs susceptibles d'être influencés peuvent à la fois l'être par des moyens clientélistes et par des biens collectifs, ce qui va à l'encontre de la littérature dominante tendant à présenter ces propositions comme mutuellement exclusives. Les auteurs montrent enfin que les candidats sortants font mieux quand ils fournissent des biens collectifs, même dans un environnement très clientéliste (*ibid.*). Dans un article précédent, ces auteurs affirmaient déjà que l'achat de voix et la mobilisation purement clientéliste des électeurs sont des stratégies insuffisantes pour gagner les élections au Ghana et que les électeurs ghanéens accordent une grande importance au développement au moment de choisir leurs dirigeants politiques. Ils

procèdent en effet à des évaluations rétrospectives de la performance des gouvernants, ce qui n'est pas sans influence sur leurs comportements. Keith et Lindberg démontrent par ailleurs que le clientélisme comme stratégie électorale peut être omniprésent dans les démocraties émergentes, mais aussi qu'au fur et à mesure que les électeurs acquièrent une plus grande expérience dans le choix des dirigeants politiques et dans l'information à long terme sur leur performance rétrospective, l'utilité du clientélisme peut diminuer avec le temps (Keith et Lindberg, 2011).

Au Sénégal, l'alternance de 2012 a montré également cette capacité des électeurs africains à s'autonomiser de l'offre clientéliste des pouvoirs sortants et à les sanctionner sur la base d'une évaluation rétrospective de leurs performances. Quant au Mali voisin, considéré il y a peu comme un exemple de réussite démocratique, il a traversé une profonde crise politique en 2012, marquée par le coup d'État du capitaine Sanogo et l'occupation du Nord du pays par des groupes rebelles et terroristes. Dans ce pays, pour comprendre les comportements des électeurs, il faut distinguer trois catégories d'électorats : l'électorat populaire, l'électorat des classes moyennes et l'électorat-élite. En ce qui concerne l'électorat populaire, on note en milieu rural que le vote des femmes est influencé soit par le mari, soit par des promesses électorales, en particulier lorsqu'elles portent sur la création de microprojets générateurs de revenus (maraîchage, moulin, etc.) susceptibles d'accroître leur autonomie économique. Le vote des hommes est aussi déterminé essentiellement par des promesses électorales qui portent notamment sur des biens collectifs (adduction d'eau, construction de centres de santé, d'écoles, etc.) et accessoirement par les consignes données par le chef de village. Quant aux jeunes, ils se mobilisent davantage pour les candidats qui leur promettent des projets de développement de la localité, mais aussi pour de l'argent. Dans le milieu urbain, le vote de l'électorat populaire est davantage individualisé et il est influencé également par des

logiques de redistribution clientéliste.<sup>5</sup> Peu alphabétisés, donc moins avertis des enjeux des élections, ces électeurs sont enclins à voter pour ceux qui offrent le plus de présents (pagnes, t-shirts, gadgets, argent). Pour l'électorat issu des classes moyennes (fonctionnaires, agents du secteur privé et parapublic, commerçants), le vote est aussi individualisé mais influencé par l'engagement militant (adhérents et sympathisants). Dans cette catégorie, l'argent influence peu le vote. Quant à l'électorat-élite, composé essentiellement des cadres supérieurs de l'État, des universitaires, des hommes d'affaires et entrepreneurs, le vote est orienté en partie par l'engagement politique et par la redistribution des dividendes (promesse de postes ou d'attribution de marchés publics). En définitive, on s'aperçoit que la pertinence des projets ou des programmes de société est quasi absente des choix électoraux. Aussi, les partis politiques intègrent-ils ces données dans la définition de leur stratégie électorale. Par ailleurs, les élections au Mali sont fortement marquées par la corruption. Pendant les campagnes électorales, le poids des candidats se mesure à leurs capacités financières. Si la part du vote ethnique ou religieux est marginale dans les élections au Mali, force est cependant de constater que le rôle des chefs traditionnels et religieux dans la mobilisation électorale est déterminant, notamment pour les élections présidentielles.<sup>6</sup> On peut donc dire que les comportements électoraux au Mali ne sont pas marqués par le vote économique. Les offres électorales en matière de développement mobilisent peu le citoyen, la faible culture citoyenne des électeurs ne favorise point le vote sanction quant aux politiques économiques et sociales mises en œuvre par le gouvernement et jugées peu performantes.

Au Niger, la majorité des électeurs se réfèrent souvent aux réalisations physiques des leaders candidats sur le terrain, notamment sous la forme de services sociaux et d'infrastructures collectives

---

<sup>5</sup> Dans les zones urbaines, un candidat peut donner de l'argent aux électeurs mais se voir battu à l'issue des résultats.

<sup>6</sup> Ainsi, dans chaque village ou quartier, les candidats ou leurs représentants sont obligés de donner de l'argent, notamment aux leaders d'opinion, en signe de reconnaissance et de respect.

(santé, éducation, forages, barrages, etc.). Les électeurs sont donc capables d'évaluer rétrospectivement les performances d'un gouvernement. Mais leurs attentes ou aspirations sont satisfaites à travers le clientélisme, car leur principale préoccupation est d'assurer leur survie quotidienne. Par conséquent, la majorité des électeurs s'attend à des réponses concrètes et se préoccupe peu des programmes électoraux ou des programmes des partis. D'ailleurs, seuls quelques partis politiques disposent de documents de programmes, élaborés pour une infime partie de l'électorat lettré et urbain ou pour satisfaire un exercice intellectuel attendu d'un parti qui veut convaincre de sa crédibilité.

En définitive, des tendances montrent l'émergence d'un vote économique par lequel les électeurs expriment leur attachement aux performances économiques des gouvernants dans certains pays comme le Sénégal et le Ghana, comparativement aux autres pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo. Si dans certains pays les électeurs attachent une importance aux performances des candidats sortants aux élections, dans d'autres pays par contre, ce sont d'autres éléments qui importent pour les électeurs : les identités ou loyautés régionales, ethniques ou religieuses, les redistributions clientélistes, etc. Cela ne signifie cependant pas que ces éléments n'ont pas de place dans le premier groupe de pays, mais plutôt qu'ils y ont une moindre importance, qu'ils peuvent être supplantés par une analyse rétrospective mettant en lumière les performances ou contre-performances des candidats sortants et la nécessité d'essayer une alternative lorsque celle-ci est perçue comme réelle. En outre, rien n'indique que dans les pays où il existe un vote économique les électeurs aient nécessairement une bonne connaissance des programmes offerts par les différents candidats avant de choisir celui susceptible de « maximiser leur utilité sociale ». La capacité rétrospective des électeurs ne signifie pas nécessairement qu'ils fondent leur choix sur les programmes des candidats ; pas plus que les performances d'un gouvernement tiennent à la cohérence ou à la pertinence du programme électoral du président sortant, dans la mesure où les programmes de développement qui sont appliqués en Afrique

sont ceux approuvés par les institutions financières internationales. Quelle que soit la qualité de leurs programmes, les partis et leaders politiques africains savent qu'ils trouveront en place des conditionnalités (stratégie de lutte contre la pauvreté, de croissance accélérée, de développement durable, etc.), imposées par ces institutions, qu'ils devront appliquer sous peine de perdre les financements internationaux. Dans ce contexte, à quoi bon consacrer son temps et des ressources à rédiger un programme électoral ? sauf à utiliser les marges de manœuvre laissées par les institutions financières internationales et à faire de la fonction programmatique un exercice pédagogique, de socialisation des militants.

Il faut cependant reconnaître, en se fondant sur le cas du Bénin, combien il est difficile de répondre de manière non équivoque à la question de savoir si les politiques économiques et sociales constituent un déterminant du vote. La singularité des contextes et situations politiques dans ce pays permet de répondre dans un sens comme dans l'autre. L'analyse de la vie politique du Bénin montre qu'au moins un chef d'État sortant a été défait, alors que ses performances économiques étaient assez importantes. En effet, après la Conférence des forces vives de la nation et l'élection présidentielle de 1991, Nicéphore D. Soglo, un technocrate fraîchement revenu de la Banque mondiale, a mis en œuvre une politique de développement assez drastique, laquelle a permis de relever l'économie nationale des décombres de dix-sept années de marxisme-léninisme caractérisées par le clientélisme, le népotisme et les détournements de deniers publics. Le bilan économique du gouvernement Soglo a été jugé globalement positif ; les fonctionnaires qui n'étaient plus payés depuis des mois ont renoué avec la régularité des salaires et les politiques publiques ont porté des fruits sur le plan économique et social (Gazibo, 2005). Malgré ce bilan flatteur, le président sortant a été battu à l'issue de l'élection présidentielle de 1996, victime du jeu des alliances politiques et des consignes de vote qui ont favorisé son principal adversaire, le général Mathieu Kérékou. Ce dernier est resté au pouvoir pendant deux quinquennats qui, selon les analyses, ont

ruiné les efforts économiques entamés par le gouvernement de Soglo. En effet, selon le Rapport mondial sur le développement humain (1997) du PNUD, le PIB par habitant qui était de 379 dollars américains en 1996 est tombé à 353 dollars en 2001 (Banque mondiale). Mathieu Kérékou est cependant réélu en 2001, en dépit d'un bilan économique moins performant. Ce fait politique bien connu des Béninois est la preuve concrète que les déterminants du vote au Bénin ne sont pas toujours économiques. On peut donc soutenir que les performances économiques appréciables d'un président ne sont pas nécessairement le gage de sa réélection. Le jeu des alliances politiques peut largement déterminer l'issue de la compétition électorale. Pourtant, à la lecture des résultats de l'élection présidentielle de mars 2006, on peut se demander si l'électorat béninois n'a pas émis globalement un vote sanction à l'égard des candidats représentant le gouvernement sortant, au regard de son bilan économique peu reluisant. Même si le général Mathieu Kérékou, frappé par la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, n'était plus candidat, tous les ténors de son gouvernement semblent avoir payé ses mauvaises performances économiques. L'élection du banquier Yayi Boni, considéré à l'époque comme un « outsider », traduit probablement la volonté de changement des Béninois. Sa réélection cinq ans plus tard a été interprétée par certains comme étant en partie le résultat de sa politique d'octroi de microcrédits aux plus pauvres. Mais on peut se demander s'il s'agit d'une véritable politique publique ou tout simplement d'un programme de redistribution clientéliste.

D'une manière générale, les électeurs ne semblent pas accorder beaucoup d'importance aux programmes électoraux des candidats et des partis politiques, surtout lorsqu'on connaît l'importance du taux d'analphabétisme et la faiblesse de la conscience citoyenne de la majorité de l'électorat. D'ailleurs, l'activation de la fonction programmatique des partis politiques est relativement nouvelle en Afrique. Ce genre politique n'a commencé à se développer en Afrique qu'avec la démocratisation de la vie publique et la structuration des partis au début des années 1990 (Dako, 2007). En outre, ces programmes ne semblent pas servir à grand-chose.

Rarement les équipes de campagne prennent la peine de les traduire dans les langues locales afin de rendre leur contenu plus accessible. Du reste, la plupart des partis qui animent la vie politique n'ont pas de programme politique cohérent ni de projet de société. Le sentiment de solidarité ethnique et régionale demeure dans la pratique politique une idéologie gouvernante (Frère, 2000). Or, la plupart des lois ou des chartes régissant la vie des partis politiques soulignent, comme c'est le cas au Bénin, que « les partis politiques sont des groupements de citoyens formés en vue de promouvoir et de défendre des projets de sociétés et des programmes politiques ». Généralement, c'est au cours des meetings que les candidats ou partis s'évertuent à faire des promesses mirobolantes ou à annoncer des mesures phares destinées à susciter des soutiens dans l'électorat, comme par exemple l'octroi aux plus pauvres de microcrédits à 0% d'intérêt ou encore la création de milliers d'emplois pour la jeunesse. Certains partis politiques ou candidats élus se contentent de formuler, en guise de programmes de développement dignes de ce nom, des documents énumératifs de leurs promesses pompeusement appelés « programmes ». Selon Richard Banégas, la responsabilité de l'élu au Bénin – comme ailleurs – est prioritairement conçue en termes de redistribution clientéliste. L'élu responsable est d'abord celui qui redistribue. Le bon candidat est celui qui procède à des redistributions de ressources financières, matérielles ou alimentaires (Banégas, 1998). Cependant, la redistribution clientéliste ne suffit pas à assurer la légitimité du candidat ou à emporter l'adhésion des électeurs dans ce nouveau contexte pluraliste. Les électeurs peuvent en effet tenir compte des conséquences probables du choix des candidats sur leur vie future, notamment sur leur bien-être. La persistance des difficultés économiques et la dégradation continue des conditions de vie des populations, combinées aux effets d'apprentissage des expériences électorales passées, pousseraient des électeurs à formuler de nouvelles exigences envers les candidats : faire montre de convictions profondes, de capacités à gérer les affaires publiques et à garantir de bonnes conditions de vie à l'ensemble de la population. Ainsi, on pourrait distinguer trois types d'électeurs : ceux

dont le vote est fonction de ses conséquences sur le bien-être futur, ceux qui votent par clientélisme et ceux dont le vote dépend de leur appartenance identitaire ou idéologique. Le comportement des électeurs n'incite que faiblement les partis politiques et les candidats à développer des discours programmatiques concurrentiels. Deux facteurs majeurs tendent à conforter la conviction chez de nombreux leaders politiques que la fonction programmatique des partis politiques est accessoire. On observe d'abord un déplacement de la concurrence entre les partis politiques et les candidats. En effet, la concurrence s'observe pendant les consultations électorales non pas à travers les discours programmatiques, mais à travers le degré de générosité des partis politiques et des candidats. Ceux-ci doivent distribuer de l'argent et des articles de campagne. Dans ce schéma, les discours programmatiques deviennent superflus et sans intérêt. La concurrence à travers les programmes est secondaire car les populations y accordent peu de crédit. Dans cette atmosphère « de clientélisme électoral, il s'agit d'obtenir un suffrage en échange de faveurs, de services et de biens publics divisibles » (Médard, 1998). Jean François Médard explique que c'est par ce truchement que les agents politiques en quête de notabilité communiquent, plus aisément, avec leurs électeurs. Ces pratiques clientélistes ont été conceptualisées dans un pays comme le Bénin comme relevant d'une « marchandisation du vote » (Banégas, 1998). Pour certains observateurs, ces pratiques sont contraires à l'éthique démocratique, car elles visent à conquérir chaque voix par l'achat de conscience et non par des idées. Même les hommes politiques les condamnent mais dénoncent constamment leurs adversaires. De même, au début de chaque élection, les organisations internationales, en partenariat avec les ONG locales, organisent des campagnes de sensibilisation pour éduquer et informer la population contre les multiples formes de corruption électorale. Cependant, tous les acteurs des transactions électorales y trouvent leur compte : les candidats comme les électeurs. Ce constat vaut aussi pour un pays comme le Bénin, présenté comme un « modèle » de transition démocratique réussie. Ici comme ailleurs, « l'individu-électeur » ne conçoit pas encore

que les leaders politiques négocient son suffrage par un simple discours politique. Ensuite, quelle que soit la qualité du programme que développe un candidat, la sanction positive ou négative du vote peut dépendre en grande partie d'autres logiques comme celles identitaires. La logique du fils du terroir l'emporte souvent sur toute autre considération. Au Togo par exemple, la carte électorale et la carte ethnique du pays sont presque identiques. Dans ces circonstances, qu'il y ait un discours programmatique ou non, les règles de la concurrence vont au-delà des politiques de développement proposées et sont validées par des réalités identitaires fortes. Dans l'imaginaire de l'électeur, seul le candidat issu du terroir peut véritablement travailler au développement de sa localité. Mieux, il doit contribuer à promouvoir l'élite de sa localité et y implanter diverses infrastructures. Enfin, la rareté, voire l'inexistence de véritables militants, n'incite pas les partis politiques à accorder de l'importance à la fonction programmatique. Les comportements des adhérents et sympathisants sont en effet trop intéressés par l'argent et les privilèges. Le manque ou le déficit de confiance des électeurs quant à l'éthique des leaders politiques contribue au dysfonctionnement du système partisan. Cette perception incite aussi les électeurs à se montrer cyniques et cupides envers les candidats en exigeant d'eux des dons concrets et immédiats plutôt que des promesses auxquelles ils ne croient pas. Pour la grande majorité des électeurs, la plupart des partis politiques servent leurs intérêts égoïstes et ne sont pas au service de la population.

### III. Élités politiques et élités économiques en Afrique de l'Ouest

On appelle « élités » des classes d'individus et en particulier la couche supérieure ou les « catégories sociales composées d'individus ayant la note la plus élevée dans leur branche d'activité » (Leferme-Falguières et Van Renterghem, 2000). Le concept renvoie donc à « ceux qui – occupant les positions les plus élevées dans un groupe, une organisation ou une institution – ont atteint

ces positions principalement grâce à une sélection de capacités personnelles. Ils ont du pouvoir ou de l'influence en raison du rôle lié à leurs positions. Au-delà de leurs intérêts de groupe, ils contribuent directement au maintien ou au changement de la structure sociale et des normes qui la sous-tendent. Leur prestige leur permet de jouer un rôle de modèle contribuant, à partir de leur groupe, à influencer normativement le comportement d'autres » (Gennieys, 2011 : 101). Nous nous focaliserons en particulier sur deux types d'élites qui ont une grande influence sur le cours de l'histoire et de la politique nationale dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest : les élites politiques et les élites économiques. Cerner leurs rôles et implications dans les processus électoraux constitue une opportunité pour identifier, une fois de plus, les différents acteurs qui contribuent à la démocratisation en Afrique de l'Ouest. Sur ce point, les approches élitistes et pluralistes s'opposent sur la question de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité de la classe dirigeante, compte tenu du fait que, de prime abord, les élites politiques sont perçues comme étant cette minorité dirigeante disposant de la capacité et du pouvoir d'influencer les politiques publiques. Quelles que soient les thèses, on observe qu'en Afrique de l'Ouest, élites politiques et économiques entretiennent des rapports très étroits, en particulier dans le domaine du financement des compétitions électorales ; ce qui a un impact sur la démocratisation des pays.

## 1. Du financement des compétitions électorales

Comme le soutient Max Weber, « pour des raisons compréhensibles, le financement des partis est le chapitre le moins transparent de leur histoire et pourtant c'est un des plus importants » (cité par Tolini, 2007 : 3). En Afrique, la capacité économique des partis politiques et leurs capacités à financer les campagnes électorales représente une problématique majeure dans l'analyse des processus démocratiques. L'un des défis majeurs pour la consolidation de ces processus reste en effet le « renforcement de la capacité d'action des partis politiques » (Diop, 2006). Plusieurs auteurs (MBodji, 2000 ; Diop, 2006) relèvent à cet effet que ne pas

financer les partis politiques pour un État est un choix qui risque de compromettre sa souveraineté lorsque la législation autorise implicitement ou explicitement les partis politiques à recevoir sans conditions des fonds susceptibles à terme d'atteindre et/ou de fragiliser la sécurité nationale. Ainsi, « le principe de la souveraineté n'est plus respecté si les groupes de pression privés ou publics en viennent à exercer une influence déterminante soit sur l'orientation générale, soit sur des décisions particulières. Les institutions démocratiques sont attaquées dans leur fondement même puisque ce n'est plus le citoyen qui décide. Le principe de la souveraineté populaire proclamé par les constitutions démocratiques est bafoué » (Diop, 2006 : 248). On peut donc soutenir que promouvoir l'indépendance des partis à l'égard des forces qui les soutiennent financièrement est un moyen de préserver le principe démocratique.

On distingue généralement deux sources principales de financement : le financement public accordé par l'État et le financement privé des partis politiques. En ce qui concerne le financement public, les différents pays de l'Afrique de l'Ouest étudiés ici – à l'exception du Ghana – ont adopté des dispositions<sup>7</sup> permettant non seulement le financement public des partis politiques mais aussi la régulation du financement général des partis politiques et des campagnes électorales. Au Ghana, la Constitution de 1992, en son chapitre 7, article 55, alinéa 14, impose aux partis une obligation de déclaration de leurs revenus et de publication de leurs comptes audités. Seuls les citoyens ghanéens peuvent faire des dons aux partis légalement constitués. Certains centres

---

<sup>7</sup> Loi n° 2001-21 portant charte des partis politiques au Bénin ; loi n° 008-2009/AN portant financement des partis et formations politiques et des campagnes électorales au Burkina Faso ; loi n° 00-045 du 07 juillet 2000 portant charte des partis politiques au Mali ; loi du 13 février 2013 relative au mécanisme du financement des partis politiques au Niger. Au Sénégal, il est envisagé le vote d'une loi permettant un financement public des partis en lieu et place du financement indirect actuel (prise en charge de certaines dépenses électorales). Il faut noter que le Togo a adopté le 7 juin 2013 une loi portant financement des partis politiques permettant à l'État d'allouer une aide pour le financement des activités des partis et des campagnes électorales.

de réflexion comme le Centre pour le développement démocratique (CDD) du Ghana s'opposent à ce que l'État octroie des ressources financières publiques aux partis politiques, arguant, entre autres, que cela n'empêchera en aucun cas ni la corruption des partis ni les abus de position dominante de la part du parti au pouvoir, qu'un parti politique crédible doit pouvoir mobiliser des ressources auprès de ses militants et sympathisants, et qu'il existe d'autres priorités que l'État devrait financer (CDD-Ghana, 2008 : 272 ss.). Dans les autres pays où les partis politiques reçoivent des subventions de l'État, on observe que les dispositions législatives et réglementaires se caractérisent souvent par leurs imprécisions ou lacunes, notamment en ce qui concerne la nature de l'aide publique (en nature ou en espèces) et les critères d'éligibilité. S'agissant du financement privé, il est consacré par les différentes lois promulguées dans les pays étudiés. Il existe cependant des particularités en termes de régulation, qui concernent non seulement les modalités d'acceptation des fonds par les partis politiques mais aussi la gestion de ces fonds. C'est surtout en matière de régulation des sources de financement que les lacunes sont les plus remarquables. Dans certains pays, la législation autorise des financements privés reposant sur les ressources propres des partis et les ressources externes aux partis. Les ressources propres comprennent en général les cotisations des membres, les contributions volontaires et les souscriptions des membres, les produits de leurs biens patrimoniaux, les recettes de leurs activités. Les ressources externes comprennent les dons et les legs qui ne font l'objet d'aucune contrepartie et qui peuvent provenir d'une source nationale ou d'une source extérieure au pays. Au Burkina Faso, au Bénin et au Sénégal, aucune disposition réglementaire ne limite le montant ou le taux de ressources externes nationales que pourrait recevoir un parti politique par dons ou par legs. Le financement provenant de sources extérieures est cependant controversé et même complètement prohibé dans certains pays comme le Mali et le Sénégal. Le Bénin par contre accepte ce type de financement à condition qu'il ne dépasse pas 20% des fonds propres du parti. Au Niger, « la proportion des dons ne doit pas

excéder le taux de 40% des ressources propres du parti politique pour les donateurs nationaux et 20% pour les donateurs extérieurs. Les dons en numéraire ne peuvent en aucun cas excéder le montant de 1,5 million francs CFA. Dans le cas contraire, ces dons sont libellés par chèque ou tout autre mode de paiement bancaire ». En général, le système de financement de la vie politique et les pratiques qui ont cours sur le terrain en Afrique de l'Ouest touchent aux limites de la légalité et de l'éthique. Si les ressources externes aux partis sont autorisées (ou ne sont pas prohibées), il faut cependant noter que l'absence de contrôle efficace plonge la compétition politique dans une situation de non-droit et d'injustice dans laquelle l'essentiel des ressources est canalisé dans une seule direction, celle du parti au pouvoir. Le rapport de « Global Integrity » de l'année 2011 qui s'est intéressé aux financements de la vie politique épingle dans ses colonnes les pays aux pratiques douteuses en matière de transparence dans le financement de la vie politique. Ainsi, le Burkina Faso et le Ghana, deux pays aux performances démocratiques contrastées, y figurent comme de mauvais exemples en matière de transparence dans les financements de la vie politique. Mais on peut toutefois se demander s'il ne s'agit pas là en réalité d'une des caractéristiques les mieux partagées par les systèmes de gouvernance d'Afrique de l'Ouest.

## **2. Élités économiques vers la démocratie : rapports entre les élites politiques et les élites économiques**

En règle générale, aucun parti politique en Afrique de l'Ouest ne peut fonctionner de manière optimale en comptant exclusivement sur les cotisations de ses membres. En effet, la plupart du temps, les cotisations provenant des membres et sympathisants des partis sont insuffisantes en raison non seulement de la capacité financière limitée de la plupart d'entre eux mais également du peu d'importance qu'ils accordent à la question des ressources propres d'un parti. Pour bon nombre de militants de partis politiques ou d'associations, c'est aux dirigeants de s'occuper du financement de l'organisation. Rares sont les citoyens acquis à l'idée de démontrer leur engagement envers un parti politique en

contribuant financièrement de façon régulière à son fonctionnement. Bien au contraire, les partis sont davantage perçus comme des instruments au service des ambitions d'un leader, lequel se doit de réunir les moyens de ses ambitions. Dans ce contexte, les partis politiques sont tenus, pour survivre, de mobiliser par tous les moyens des ressources additionnelles, lorsqu'ils ne peuvent compter sur la fortune de leurs dirigeants. On comprend dans ces conditions que le financement de l'État soit réclamé lorsqu'il n'existe pas encore. Mais dans la plupart des pays, ce financement est jugé globalement insuffisant du fait de la pauvreté des États mais aussi du fait du nombre élevé de bénéficiaires.

Comme souligné précédemment, les partis politiques dans certains pays peuvent, en plus des financements publics émanant de l'État, recevoir des ressources externes émanant de personnes physiques ou morales, et organiser des activités génératrices de revenus. Si la législation de certains pays comme le Mali et le Sénégal prohibe tout financement extérieur au pays, il n'en va pas de même pour le Bénin ; au Burkina Faso, la législation reste muette sur cette question, ce qui laisse le champ libre aux partis qui ont la possibilité d'y recourir. Sur ce plan en effet, tous les partis politiques ne sont pas logés à la même enseigne. Seule une minorité de partis insérés dans des réseaux formels ou informels transnationaux peuvent y accéder. Certaines limites ou exigences sont cependant posées dans des pays comme le Bénin ou le Mali. La charte des partis politiques peut ainsi imposer une obligation de déclaration de tout financement externe ou fixer un plafond.

Comment les partis politiques parviennent-ils à mobiliser et convaincre les élites économiques d'investir dans leurs objectifs politiques ? Quels sont les partis qui ont le plus de difficultés à les convaincre ? La réponse à ces questions dépend du type de parti. La littérature et les données du terrain montrent qu'en règle générale ce sont les partis de l'opposition qui ont moins de succès dans la mobilisation des élites économiques. À l'inverse, les partis au pouvoir, parce qu'ils disposent de l'appareil d'État, disposent du même coup d'incitations positives ou négatives pour assurer la coopération des élites économiques. Ceux

qui coopèrent peuvent espérer en retour des retombées positives pour leurs affaires, tandis que ceux qui renâclent ou financent ostensiblement l'opposition risquent de ruiner leurs affaires par des redressements fiscaux ou un sevrage des marchés publics. Dans plusieurs pays, les partis d'opposition ont du mal à attirer les élites économiques. En réalité, la situation varie d'un pays à l'autre. Dans les régimes politiques plus ouverts, où les élites dirigeantes n'ont pas réussi ou ne cherchent pas à verrouiller le champ économique, la marge de manœuvre des élites économiques et de l'opposition est plus grande. En revanche, lorsque les régimes sont plus autoritaires et que l'alternance démocratique reste une hypothèse improbable à court et moyen terme, lorsque la plupart des opportunités d'accumulation sont centralisées et que la loyauté politique est perçue comme un critère déterminant pour l'accès à ces opportunités, les élites économiques sont plus réservées et plus méfiantes envers l'opposition. Au Burkina Faso par exemple, les élites économiques, bon gré mal gré, ont massivement investi le champ politique aux côtés du parti au pouvoir et de la Fédération associative pour la paix avec Blaise Compaoré (FEDAP/BC), un instrument de mobilisation politique mis en place par le frère cadet du président Compaoré. Rares sont celles qui soutiennent l'opposition par crainte d'éventuelles représailles du pouvoir. Ailleurs, dans un pays comme le Ghana, les partis d'opposition parviennent à mobiliser une partie des élites économiques. L'alternance dans ce pays étant une possibilité, les élites économiques, par pragmatisme, préfèrent ne pas mettre tous leurs œufs dans le même panier. Le mariage entre élites politiques et élites économiques est incontestablement un mariage de raison.

Il existe même une certaine méfiance entre ces deux types d'élites dans certains pays. Cette méfiance est alimentée par la concurrence politique que les élites économiques semblent livrer aux élites politiques. Dans ces pays, les élites économiques ne se contentent pas d'ouvrir leurs portefeuilles. Elles cherchent également à se convertir en élites politiques. À cette fin, ces « bailleurs de fonds » n'hésitent pas à contrôler les partis ou à supplanter les candidats qu'ils financent ; ce qui, à terme, aboutit à une confu-

sion des élites économiques et politiques où les unes veulent prendre la place des autres. Certes, le mariage de raison entre élites politiques et élites économiques existe dans de nombreuses démocraties. Mais sa mise en œuvre débouche, selon certains observateurs, sur une « collusion des pouvoirs » (Awouodo, 2000), voire sur une confusion des rôles. Se trouve ainsi posée la question de la mobilisation des ressources et de la conversion des élites (Faure et Médard, 1982). En effet, certaines élites économiques se forgent une notoriété politique à long terme, non sans quelques arrière-pensées politiques : soit elles construisent des alliances politiques avec des élites politiques locales qui souhaitent briguer des mandats, soit elles se constituent elles-mêmes en élites politiques. Les travaux de Marshall Sahlins sur la logique du *big man* mélanésien expliquent comment les élites économiques construisent au départ leur capital politique et social, qui leur permet, à terme, de se convertir en meneurs dans la sphère politique (Faure et Médard, 1982). Sahlins explique que le *big man* se trouve dans un échange symbolique qui lui permet en premier lieu de convertir des ressources économiques accumulées grâce au travail des épouses en capitaux relationnels de loyauté ; puis, dans un deuxième temps, de convertir ces ressources relationnelles en ressources économiques qui, à leur tour, sont transformées en prestige par la redistribution. L'échange symbolique permet ainsi de transformer des ressources d'une certaine nature en ressources d'une autre nature et ainsi de suite. Derrière ce faisceau de pratiques, ce qui motive le *big man*, c'est la recherche de la renommée. L'accumulation du capital social (et politique) ne peut se faire que sur la base d'une accumulation antérieure d'un capital économique. L'entreprise du *big man* est donc en premier lieu une entreprise sociale et politique ; elle n'est qu'accessoirement économique dans une phase préalable d'accumulation primitive. Sur l'entreprise sociale se greffe une entreprise politique induite. Au Bénin, de nombreux partis politiques ont ainsi vu le jour par la grâce d'hommes d'affaires comme président fondateur ou membre influent. À titre illustratif, on peut citer le Mouvement africain pour la démocratie et le progrès (MADEP) du député et

grand homme d'affaires Séfou Fagbohoun ; ou encore l'Union pour la relève (UPR) avec à sa tête le député Issa Salifou, candidat malheureux à l'élection présidentielle de mars 2011 et propriétaire d'une entreprise de presse ainsi que d'un réseau de téléphonie mobile.

Cette confusion des rôles des élites ne concerne pas uniquement l'entrée et la transformation des élites économiques en élites politiques ; elle concerne aussi et surtout la transformation des élites politiques en élites économiques, respectivement l'utilisation de leurs positions politiques pour accéder à des opportunités économiques. L'analyse de la structure des élites économiques dans certains États africains révèle l'émergence d'une nouvelle race d'hommes d'affaires issue des milieux politiques. Souvent, ce sont les membres des familles de ces élites politiques qui captent les opportunités économiques pour devenir la « crème » des élites économiques. Des réseaux sont ainsi constitués autour d'eux, où viennent s'agréger les autres élites économiques soucieuses d'accéder aux opportunités économiques offertes par les détenteurs de l'appareil d'État. Ces pratiques sont fortement ancrées dans les cultures néopatrimoniales des pouvoirs africains, lesquelles sont loin d'avoir disparu avec la démocratisation de l'Afrique à la fin des années 1980. Dans un État néopatrimonial, on assiste à une « dé-différenciation » des champs (domestique, public, politique, économique). En réalité, la confusion se perpétue sous l'effet de phénomènes comme la corruption dans la gestion des ressources, la forte personnalisation, la clientélisation des rapports, etc. De sorte que la politique devient une sorte de *business* dont les monnaies d'échange sont les relations et l'argent. L'État est un capital dont il s'agit de tirer un maximum de profits (Faure et Médard, 1982 : 293).

Les élites économiques cherchent-elles à s'organiser politiquement en étant conscientes des intérêts qu'elles poursuivent ? Quelle est leur attitude envers la démocratie et quels rôles jouent-elles dans ce processus politique ? L'analyse de la situation conduit à constater que les élites économiques n'apparaissent plus seulement comme des acteurs du développement économique ; elles

occupent également une place importante dans le jeu démocratique en Afrique. Celui-ci n'est plus l'apanage des seules élites issues des structures nationales ou internationales de la bureaucratie ou de la technocratie. Il met aussi aux prises des élites économiques, qu'elles qu'en soient les origines. Pascal Labazée (1988), en se servant du cas du Burkina Faso, dresse une typologie des hommes d'affaires : les grands commerçants, les fonctionnaires reconvertis dans les affaires, les professionnels disposant d'un savoir-faire acquis sur le terrain et les jeunes diplômés en gestion. De plus en plus, ces élites économiques ont conquis des espaces dans la sphère du politique, soit sur leur propre initiative, soit – le plus souvent – sur demande de leurs « parrains politiques ». Ainsi, au Ghana, les élites économiques ne se contentent pas du rôle de « bailleur de fonds » des partis ou des élites politiques ; elles « démarchent » les élites politiques pour établir leurs stratégies économiques à long terme. Elles le font de sorte à ce que leurs alliances politiques affectent positivement leur devenir économique. Au Burkina Faso, les élites économiques, elles, s'impliquent en finançant les campagnes électorales, les installations des maires dans les nouvelles communes, etc. Au Bénin, l'implication des élites économiques dans la politique à travers le « mécénat politique » apparaît clairement comme une initiative « non désintéressée ». Leurs buts sont avant tout lucratifs et non philanthropiques (Choubadé, 2012). En conséquence, un homme d'affaires qui consent à investir des millions de francs dans la campagne électorale d'un candidat espère faire fructifier son soutien financier dès l'instant où ce dernier est élu, par l'obtention de marchés publics ou autres projets d'investissement « juteux ».

Au Niger, on note également une emprise des élites économiques sur le champ politique. Cette emprise s'est faite progressivement. Dans la première législature nigérienne, les élites économiques n'étaient pas très présentes, même si elles ont financé les partis politiques qui les ont sollicités. Lorsque ces élites économiques ont compris véritablement l'importance de leur rôle de « bailleurs de fonds » pour les partis politiques et pour leur

victoire aux élections, elles se sont alors engagées directement et à fond dans la politique active ; d'autant que l'accès à des positions de pouvoir politiques leur permettait de mieux promouvoir leurs affaires. Ainsi, au lieu de se contenter de financer les élections, elles ont commencé à chercher à se faire élire elles-mêmes. C'est ainsi que certaines élites économiques se sont retrouvées au sein de l'hémicycle. À ce jour, une trentaine de ces acteurs économiques siègent au Parlement. Ces élites économiques qui se sont converties en élites politiques s'évertuent à influencer directement non seulement la vie politique, mais aussi leurs intérêts économiques immédiats, à savoir l'accès aux marchés publics. L'histoire politique récente du Niger nous a ainsi donné à voir des opérateurs économiques qui font élire des candidats à la présidence de la République, au Parlement, à des mairies, ou qui proposent des personnalités pour être nommés à des postes de responsabilité, quand ils ne se font pas élire eux-mêmes députés. Les abus ont été tels que la Constitution de la VII<sup>e</sup> République a désormais interdit aux députés de postuler aux marchés publics. La mise en œuvre de ces dispositions a entraîné une cascade de démissions de députés et de destitutions de ministres pour avoir attribué des marchés publics à des députés. Tout cela témoigne de la connivence entre milieux d'affaires, opérateurs économiques et hommes politiques.

Au Togo, les élites économiques contribuent au financement des activités politiques, que celles-ci émanent de l'opposition ou du pouvoir en place. Mais c'est surtout ce dernier qui semble bénéficier le plus des soutiens financiers des élites économiques. En effet, les entreprises privées, pour rester compétitives sur le marché togolais et bénéficier des exonérations fiscales et douanières tarifaires ou non tarifaires, préfèrent être en bons termes avec le parti au pouvoir. Par ailleurs, tous les projets d'investissement ou de travaux financés par les institutions internationales devant passer directement ou indirectement par l'État, les entreprises privées, pour en bénéficier, sont amenées *nolens volens* à rechercher les faveurs du parti au pouvoir. Les soutiens peuvent prendre diverses formes, dont la mise à disposition de gadgets ou de t-shirts à l'effigie du président candidat. En outre, les élites

économiques peuvent se constituer en associations ou en réseaux, comme c'est le cas au Burkina Faso (Fédération associative pour la paix avec Blaise Compaoré FEDAP/BC) ou au Togo (Synergie des hommes d'affaires pour la relance de l'économie SHARE) pour accompagner les actions du président de la République ou du gouvernement sur le terrain avant ou après les processus électoraux. Enfin, il faut relever que les élites économiques qui contribuent au financement privé des leaders ou partis politiques ne sont pas toujours des nationaux d'origine. Il peut s'agir d'élites économiques d'origine étrangère, africaine ou non africaine. Ainsi, les Libanais se trouvent être les plus impliqués en tant qu'élites économiques dans les pays francophones tels que le Burkina Faso, le Sénégal, le Niger, le Mali. Quant au Togo, on note l'implication d'élites économiques venant du Niger qui y appuient les élites politiques. Au Bénin, elles sont soit européennes, soit nationales.



## *Chapitre 5*

# **Démocratie, bonne gouvernance et politiques publiques**

LÉON SAMPANA

Depuis la fin des années 1980, l'Afrique est traversée par un profond mouvement de remise en cause des systèmes de gouvernance établis. En Afrique de l'Ouest tout particulièrement, la tourmente a été manifeste et les revendications fortes pour l'établissement de nouveaux systèmes fondés sur le pluralisme, l'alternance démocratique et la bonne gestion des affaires publiques. Au moment du lancement des processus démocratiques, la crise qui frappe l'ensemble de la région est patente et profonde. Elle affecte toutes les structures économiques, politiques et sociales et traduit la faillite des politiques publiques de développement et de construction de l'État-nation. De fait, il est admis qu'au cœur même de la crise multiforme qui affecte l'Afrique se situe la double question de la démocratie et de la gouvernance, avec pour enjeux la légitimité des pouvoirs en place, la régulation des conflits qui affectent les sociétés, les conditions de gestion et de redistribution des ressources.

Ces mutations peuvent s'expliquer par la conjonction de deux facteurs, l'un conjoncturel lié à la fin du monde bipolaire, l'autre structurel lié à l'épuisement des ressources de l'autoritarisme (Bourmaud, 1997 : 131-133). Les facteurs externes sont sous-tendus par la notion de « conditionnalité » à la fois économique et politique. Celle-ci exige que les États africains procèdent à des

réformes économiques et politiques pour continuer de bénéficier de l'aide financière internationale. Au titre des facteurs internes, les mouvements sociaux ont été déterminants. Ceux-ci tirent le plus souvent leur origine de l'échec des États en matière de promotion du développement économique et social (Médard, 1990, 1991). En effet, au lendemain des indépendances, les élites dirigeantes ont fait de l'État africain postcolonial le principal moteur du développement économique et de la construction nationale. Prétextant ce double impératif, les dirigeants africains instaurent des régimes autoritaires. Cependant, « l'État promoteur du développement économique n'est pas parvenu à tenir son rôle d'accumulateur de capitaux susceptibles de le financer : du fait de la corruption et des dépenses de prestige, mais aussi au regard du surendettement consécutif au premier choc pétrolier, du retournement de conjoncture à la fin des années 1970, de la baisse des recettes d'exportation qui en a résulté et de la hausse des taux d'intérêt » (Niandou Souley, 1991 : 254). La faillite financière de l'État l'empêche d'entretenir le coût de la régulation sociopolitique et du développement économique. Le mécontentement des populations est alimenté par l'impuissance des dirigeants africains à résoudre les problèmes économiques, sociaux, culturels et politiques auxquels ces sociétés sont confrontées (Gonidec, 1996 : 101-103). L'État africain s'est donc montré incapable de promouvoir de véritables politiques de développement en vue d'améliorer les conditions de vie des populations (Médard, 1991 ; Darbon, 1994 ; Bourmaud, 1997 : 43-57).

Sous la pression des institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, les États africains sont soumis à des programmes d'ajustement structurel pour juguler la crise économique et financière qui les affecte. Dans ce contexte, « la majorité des régimes africains, sous la pression des dynamiques internes et externes, vont s'engager dans des réformes institutionnelles et politiques, en vue de promouvoir l'économie de marché, la démocratie libérale et moderniser l'appareil d'État, sommé de se mettre au service du développement et des populations » (Loada, 2001 : 25). Ainsi, face à la crise de

l'endettement, aux déséquilibres financiers, à la stagnation ou à la régression économique, la majorité des États d'Afrique mettent en œuvre durant la décennie 1980, sous l'impulsion notamment des institutions de Bretton Woods, des politiques de stabilisation et d'ajustement (Hugon 1993 : 113). Celles-ci sont donc des réponses aux distorsions, aux déséquilibres et aux déficits financiers qu'éprouvent les États et leur ouvrent l'accès aux financements extérieurs (Duruffe, 1998 ; Guillaumont et al., 1985 : 248). Trois principes sont à la base de ces politiques d'ajustement structurel : l'ouverture au marché mondial<sup>1</sup>, la libéralisation interne<sup>2</sup>, la baisse et la restructuration des dépenses (Hugon, 1993 : 56). Cependant, la mise en œuvre mécanique et systématique des « programmes d'ajustement structurels » se traduit dans la plupart des pays par une paupérisation massive des populations et, subséquemment, par la désocialisation de l'État et sa privatisation accélérée. Plusieurs auteurs ont noté en Afrique la concomitance des processus de libéralisation politique et économique, intimement liés dans la plupart des cas (Debène, 1993 : 113). Ainsi, Akin-dès rappelle que « les processus de démocratisation se déroulent dans un contexte de fragilisation des bases économiques de l'État providence africain déjà mal en point [et que l'une] des caractéristiques majeures de ce mouvement de démocratisation est qu'il est amorcé en même temps que les réformes économiques » (Akin-dès, 2000 : 614). Ce mouvement de démocratisation se traduit par des réformes constitutionnelles, le retour au multipartisme, l'organisation d'élections libres, la reconnaissance des vertus de l'État de droit, etc.

---

<sup>1</sup> Celle-ci repose sur les principes libéraux des avantages comparatifs de la libre circulation des facteurs et des taux de change de l'équilibre. À titre illustratif, les codes d'investissement plus attractifs sont censés favoriser l'entrée des capitaux et favoriser les initiatives privées.

<sup>2</sup> Les principales réformes institutionnelles visant à retrouver les « lois du marché » concernent la libéralisation du commerce, la réduction du rôle de l'État, le « dégraissage » des entreprises publiques et parapubliques, le démantèlement des protections, des subventions et des organismes de stabilisation, la rationalisation et la privatisation du secteur public.

Mais les acteurs de la coopération au développement, après avoir promu pendant plus de deux décennies des politiques d'ajustement structurel, réalisent que le développement est le plus souvent inhibé par le manque d'État plutôt que par la prépondérance de celui-ci, par son déficit d'efficacité et de légitimité. Ils réalisent également que le succès de la démocratisation implique l'existence préalable d'un État fonctionnel, capable d'assumer ses responsabilités régaliennes (Santiso, 2001 : 91). La réaffirmation de la centralité de l'État dans les politiques de développement, contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui ont fait de son désengagement un élément de succès de la philosophie libérale en Afrique, constitue une prime pour le pouvoir politique qui voit son rôle reconnu et renforcé. Ainsi, depuis la moitié des années 1990, l'agenda de la gouvernance s'efforce de réhabiliter l'État dans ses fonctions régaliennes de régulation et de distribution (ibid. : 92). L'État, soutenu par son bras séculier qu'est l'administration publique, retrouve donc une nouvelle centralité dans le processus de développement et de production des politiques publiques. La pression internationale sur certains régimes politiques africains se relâche. Le partenariat avec les anciennes puissances coloniales et les institutions financières est marqué par l'épuisement du paradigme démocratique. On assiste plutôt à l'émergence d'une nouvelle dynamique de coopération internationale au développement reposant sur le concept de « gouvernance ». Celui-ci désigne « l'art ou la manière de gouverner » mais avec deux préoccupations supplémentaires ; d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ; d'autre part, [...] promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (national, mais aussi local, régional et international) » (Paye, 2005 : 13). Le concept traduit « l'idée que les gouvernements des États n'ont pas le monopole de la puissance légitime, qu'il existe d'autres institutions et acteurs contribuant au maintien de l'ordre et participant à la régulation économique et sociale » (Senarclens, 1998 : 136-137). Quant à la « bonne gouvernance », elle peut se définir comme « l'ensemble des mesures mises en œuvre pour assurer

et optimiser la gestion des affaires publiques (sur le plan économique, politique, social et administratif) » (International IDEA, 1998 : 36). Ses principaux critères sont : la participation, la transparence, l'obligation de rendre compte, l'efficacité, l'efficience, la primauté du droit, l'indépendance de la justice et la responsabilité politique. Cette dernière notion implique « le renforcement des valeurs, des institutions et des procédures démocratiques, la valorisation de la participation des groupes défavorisés aux affaires de la Cité et l'attention devant être portée par les services publics aux besoins des groupes sociaux les plus vulnérables » (ibid.). À la différence du concept de démocratisation, celui de gouvernance, aux origines lointaines (Hermet, 2004 : 161 ss. ; Paye, 2005), semble plus favorable à une vision moins politisée des relations Nord-Sud. Paradoxalement, c'est à travers ce concept, plus particulièrement celui de « bonne gouvernance » (World Bank, 1992 ; BAD, 2005), que les institutions financières internationales ont commencé à s'intéresser aux liens qui pouvaient exister entre les régimes autoritaires africains et leurs mauvaises performances économiques. Mieux, la Banque mondiale en a fait une condition pour l'octroi de ses prêts (Bévir, 2009).

Comme souligné précédemment, le principe de participation se trouve au cœur du principe de la bonne gouvernance. Dans cette perspective, la participation des différents acteurs du développement dans les processus décisionnels des gouvernements se trouve valorisée. Ainsi, les partenaires techniques et financiers sont appelés à jouer un rôle croissant dans la production des politiques publiques de développement. Les citoyens sont également associés à ces processus des politiques publiques à travers des cadres institutionnels plus ou moins formels (mais rarement inclusifs). L'attention plus soutenue des principaux partenaires financiers envers la mise en œuvre des politiques publiques de développement donne surtout l'impression que les processus de construction démocratique ne constituent plus une priorité pour eux. Quoiqu'il en soit, la « gouvernance » est ainsi devenue en quelques années un concept-clé de la vie politique nationale et internationale des États, l'un des vocables les plus employés dans

le champ des relations internationales en général et de la coopération au développement en particulier (Bellina, 2008 : 7).

L'objet du présent chapitre est d'analyser dans les différents pays de la région les rapports entre démocratie, gouvernance et politiques publiques, dans un contexte où « l'évaluation du politique est tombée à l'eau, les experts [reportant] tous leurs espoirs sur les politiques publiques » (Quantin, 2009 : 195). Le défi principal à relever dans le cadre des politiques de bonne gouvernance consiste à « réformer les systèmes politiques de manière à ce qu'ils puissent correspondre davantage aux exigences d'une politique macroéconomique saine » (Olukoshi, 2008 : 196). La relation entre gouvernance et démocratisation ne va pas de soi, malgré les espoirs mis dans le terme de « bonne gouvernance », dessiné à la mesure des pays du Tiers monde (Rousseau, 2005 : 122). La montée du discours de la bonne gouvernance, en mettant l'accent sur le primat des politiques publiques, a comme conséquence de reléguer à l'arrière-plan l'intérêt pour la démocratisation des régimes africains. C'est la problématique du rapport « policy/politics » qui s'invite dans la recherche (Quantin, 2009). L'on s'attachera dans ce chapitre à mettre en perspective l'environnement inhérent à la production des politiques dans un contexte multi-acteurs en faisant ressortir les rôles, les pouvoirs et les influences réciproques des principaux acteurs que sont l'État et ses démembrements, les partenaires techniques et financiers, les organisations de la société civile. En outre, l'analyse portera sur la mise en œuvre du principe de bonne gouvernance à travers la lutte contre la corruption et l'amélioration de la gestion publique des États de la sous-région ouest-africaine.

# **I. Démocratie et politiques publiques en Afrique**

## **1. Élaboration et mise en œuvre des politiques publiques dans la démocratisation : l'État, la société civile et les partenaires extérieurs**

La crise de l'État africain, consécutive à l'épuisement des ressources de l'autoritarisme, commande la mise en œuvre de nouvelles modalités de gestion publique susceptibles de favoriser le développement économique et social. La disqualification des programmes d'ajustement structurel a comme conséquence l'émergence du concept de gouvernance dans la production des politiques publiques. Sur ce point, les États ouest-africains, depuis les phases de libéralisation politique et économique, se montrent prolifiques sur les plans de la production et de la planification des politiques publiques. L'option de la planification globale ou sectorielle constitue le moyen principal pour l'orientation et la conduite des processus de développement économique et social. Le référentiel commun à ces différents États est constitué par la lutte contre la pauvreté. Selon des dénominations différentes, tous les pays se sont dotés d'instruments de lutte contre la pauvreté ou d'accélération de la croissance. Cependant, la marge de manœuvre des autorités étatiques, dans la formulation et la mise en œuvre de ces politiques de lutte contre la pauvreté, semble en général réduite du fait du rôle central occupé par les partenaires techniques et financiers.

## **2. L'influence prépondérante des acteurs extérieurs : l'importance de l'arme de la conditionnalité politique**

Pour Olivier Giraud et Philippe Warin, « les politiques publiques sont affaire de démocratie » (Giraud et Warin, 2008 : 7). L'émergence des politiques publiques en Afrique est concomitante à la montée du credo démocratique. Les politiques publiques sont

conçues, décidées et mises en œuvre à travers l'intervention d'acteurs politiques et administratifs désignés ou autorisés pour accomplir une mission d'intérêt général (ibid.). La configuration sous-jacente à la production des politiques en Afrique de l'Ouest, sur la base des données empiriques recensées par pays, met en exergue le rôle prépondérant joué par les partenaires extérieurs dans la constitution des référentiels globaux. Dans la plupart des situations nationales, ces instances internationales inspirent ou imposent les référentiels des politiques publiques. En clair, au-delà du discours officiel de partenariat dans la coopération au développement, ce sont les partenaires techniques et financiers qui impriment aux politiques publiques en Afrique les principales orientations.

C'est suite à la crise économique traversée par l'Afrique dans les années 1980 que s'est installée cette logique de partenariat entre les bailleurs de fonds et les pays africains qui ont besoin de l'aide internationale. Les pays occidentaux et les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), principaux donateurs de l'aide au développement, vont établir un lien conditionnel entre l'instauration d'un État de droit libéral et la coopération pour le développement avec les pays africains. La démocratisation est perçue comme un fait stabilisateur des économies en voie de développement. En matière de politiques publiques, elle n'a jamais pu changer les rapports de domination et d'influence unilatérale entre l'État africain et ses partenaires extérieurs. La participation de ces derniers dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques de développement économique et social ne fait qu'entretenir la dépendance des gouvernements africains. À titre illustratif, cela se vérifie au Mali à travers l'appui budgétaire, notamment de la France, et le financement des programmes de développement sectoriel par l'Union européenne<sup>3</sup>. En clair, les partenaires

---

<sup>3</sup> Par exemple le Programme d'appui à la réforme administrative, à la décentralisation et au développement économique régional (PARADER) mis en œuvre dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED (2010-2014) et qui vise principalement au développement économique des régions nord du Mali et du Delta du Niger, en vue de renforcer la stabilité dans cette partie du pays.

extérieurs, dans le cadre des relations économiques bilatérales, dominant les négociations et s'imposent aux États qui n'ont pas trop le choix (Diop, 2010). La démocratisation semble même avoir rendu les pays plus dépendants des partenaires extérieurs. Malgré le fait qu'il s'agisse d'une question de souveraineté, le processus reste encore tributaire des financements des partenaires extérieurs. Pourtant, les partenaires techniques et financiers, au regard de l'échec cuisant des différents programmes d'ajustement structurel, insistent aujourd'hui sur la nécessité de l'appropriation nationale (*country ownership*) des politiques et de la participation de la société civile. Les gouvernements bénéficiaires sont invités à prendre le leadership des politiques et des activités liées à l'aide publique, à établir leurs propres systèmes de coordination des bailleurs de fonds et à n'accepter l'aide internationale que si elle répond à leurs besoins. Après quelques années, cet objectif est pourtant loin d'être atteint dans la plupart des pays africains. Bien souvent, les bailleurs de fonds décident des politiques adoptées, de la façon dont l'aide est dépensée, et des conditions qui sont attachées à son décaissement. Dans l'ensemble, ils imposent en permanence leurs préférences en matière de politiques, à travers une participation active dans les discussions politiques et la gestion des projets à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Cela crée un véritable fardeau pour les administrations africaines et conduit les gouvernements ainsi que les fonctionnaires africains à passer la plus grande partie de leur temps à répondre aux initiatives des bailleurs de fonds. Les acteurs nationaux sont également conduits à négocier sur cette base en essayant, le cas échéant, de faire accepter certaines de leurs priorités ou à attendre la phase de mise en œuvre pour tirer le projet ou le programme vers leurs propres préférences<sup>4</sup>. La souveraineté et la marge de manœuvre des gouvernements africains demeurent donc limitées.

---

<sup>4</sup> <https://www.globaleconomicgovernance.org>.

### **3. La convergence des politiques publiques en matière de promotion du développement : le référentiel de lutte contre la pauvreté**

Le référentiel global en matière de formulation des politiques publiques est constitué par la lutte contre la pauvreté et la promotion de la croissance économique susceptible de la stimuler. En effet, vers la fin des années 1990, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont initié un nouveau concept de développement qui tient compte des conditions de vie réelles des populations. Cette nouvelle orientation est appelée Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Ainsi, dans presque tous les pays de la sous-région, des documents-cadres de réduction de la pauvreté ont succédé aux programmes d'ajustement structurel avec le soutien des partenaires techniques et financiers. Ceux-ci mettent l'accent sur les secteurs productifs en vue de créer des richesses pouvant être ensuite redirigées vers la prise en charge des secteurs sociaux de base (santé, assainissement, éducation, etc.). À l'examen, il n'existe pas véritablement de variation dans les politiques publiques mises en œuvre dans les différents États sous la houlette des donateurs qui en pilotent les grandes lignes. On se rend compte de la faible marge de manœuvre des gouvernements africains quant au choix des politiques publiques. Par exemple, la technique de remise de dette assortie de contraintes tend à sceller davantage la domination des partenaires extérieurs et à cantonner l'État dans un rôle secondaire. Cette convergence des politiques publiques traduit l'emprise des bailleurs de fonds sur les choix de politiques publiques contenus dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté des différents pays de la sous-région.

## II. Le caractère participatif et inclusif du processus d'élaboration des politiques publiques : l'influence limitée des organisations de la société civile

Dans la plupart des pays de la sous-région, les gouvernements tentent de mener le processus d'élaboration des politiques publiques dans un cadre participatif, impliquant tous les acteurs du développement, dans un esprit d'appropriation de la stratégie par les populations à la base et surtout par les acteurs censés la mettre en œuvre. Les organisations de la société civile des États de l'Afrique de l'Ouest sont en général conviées au processus de formulation des politiques publiques de développement. Dans chaque État, leur implication est relevée dans la phase d'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Au Ghana, le processus démocratique a un impact non négligeable sur l'élaboration des politiques publiques. Les processus sont en effet souvent conduits de manière participative afin de permettre aux citoyens de contribuer par la prise de parole à la définition des choix de politique. Dans cette optique, le processus de planification du développement au niveau national est marqué par l'organisation de consultations publiques. Celles-ci se déroulent à travers des séminaires et des ateliers visant à sensibiliser sur la politique de développement, à mettre en évidence l'originalité du processus et à solliciter les commentaires du public en vue d'assurer l'appropriation de la politique (Gyampo, 2012 : 232). Au Ghana, la société civile demeure un acteur important qui influe sur le processus de production des politiques publiques. Dans les pays francophones de la sous-région, on observe également des efforts tendant à promouvoir la participation citoyenne dans les politiques publiques.

La participation des populations bénéficiaires à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de la politique de développement est en réalité une exigence formulée par les documents de stratégie de réduction de la pauvreté. Dans cette optique, les ministres chargés

de la promotion du développement sont priés de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la participation des acteurs non étatiques et lever les obstacles en la matière. La reconnaissance du rôle et de l'importance de ces acteurs dans le processus de développement national leur rend certainement justice. Ceux-ci ne cessent en effet d'interpeller les gouvernants sur les questions de politiques publiques, avec l'appui des bailleurs de fonds. C'est généralement sous la pression de ces derniers que les gouvernements s'efforcent d'associer davantage la société civile dans les processus d'élaboration et de relecture des documents de politiques publiques. Des efforts sont également menés pour améliorer la gestion budgétaire de l'État, en vue de promouvoir une plus grande transparence, le principe de l'obligation de rendre des comptes, et d'assurer une allocation budgétaire conséquente aux secteurs sociaux.

Si les organisations de la société civile constituent une partie prenante des politiques publiques, dans les faits, leur participation demeure limitée en termes d'influence sur ces politiques publiques. Contrairement aux partenaires techniques et financiers qui influent fortement sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, les organisations de la société civile ont en général un rôle consultatif et non décisionnel. Leurs interpellations ou plaidoyers conduisent rarement à des changements de politiques. Cela n'empêche pas certaines organisations de la société civile de s'engager dans le contrôle citoyen de l'action publique, reposant sur l'engagement civique et orienté vers l'obligation de rendre des comptes<sup>5</sup>. Ces activités de contrôle citoyen trouvent leur justification dans la Déclaration de Paris. Celle-ci constitue à la fois une reconnaissance et une confirmation de la pertinence du rôle stratégique de suivi des politiques publiques et de promotion de la bonne gouvernance que revendique la société civile en Afrique. Mais comme souligné précédemment, cette dernière dispose d'une influence limitée. De même, l'influence des

---

<sup>5</sup> [http://www.spong.bf/IMG/pdf/Siaka\\\_Le-control-citoyen-de-l-action-publique-en-Afrique.pdf](http://www.spong.bf/IMG/pdf/Siaka\_Le-control-citoyen-de-l-action-publique-en-Afrique.pdf).

élections sur la manière dont les élus gèrent les affaires publiques demeure aussi limitée.

Les élections ne sont pas seulement un mécanisme par lequel les populations désignent leurs représentants pour conduire les affaires publiques. Elles aident également à résoudre les problèmes collectifs relatifs notamment au développement socio-économique et culturel des populations en cause. Logiquement, les critères déterminant le choix des candidats à une telle mission devraient être non seulement la pertinence de leurs programmes électoraux mais aussi la capacité des candidats à piloter leur mise en œuvre. Mais la plupart des électeurs de la sous-région ne sont pas nécessairement guidés par les critères susmentionnés dans le choix des candidats ou des partis politiques. Les électeurs se soucient peu en effet de l'aptitude des candidats à concevoir et à exécuter des programmes électoraux prenant en compte les aspects clés du développement socio-économique. Lorsqu'ils existent, ces programmes présentés aux électeurs ne sont pas réalistes. En effet, les candidats ne prennent pas soin d'identifier et de mettre sur leurs agendas politiques les défis majeurs qui se posent aux populations. D'autre part ils méconnaissent les actions publiques en cours d'exécution, ce qui les conduit à proposer des solutions déjà préconisées par d'autres acteurs ou à reproduire des expériences qui se sont révélées inefficaces. Qui plus est, le corps électoral majoritairement analphabète ignore ces enjeux et se fie à la capacité redistributive des candidats. À ce jeu, seuls les candidats et les partis politiques capables de mobiliser d'importantes ressources obtiennent les suffrages des électeurs. Cette prégnance du clientélisme électoral dans un contexte de pauvreté et d'analphabétisme ne contribue pas à faire de l'élection un mécanisme de reddition des comptes envers des gouvernants aux performances économiques insatisfaisantes. De même, les critères privilégiant les solidarités identitaires envers les candidats produisent le même effet sur les mécanismes électoraux.

### III. La résilience du néopatrimonialisme post-transitionnel

Le néopatrimonialisme, proposé par des auteurs comme S. Eisensandt ou Jean-François Médard, vise à donner une interprétation du politique et de l'État à partir des catégories wébériennes de la domination<sup>6</sup>. Si la domination patrimoniale repose sur un pouvoir personnel qui s'appuie sur un mélange de tradition et d'arbitraire (Médard, 1991 : 326), l'État néopatrimonial, lui, correspond à une situation de dualisme où l'État se caractérise à la fois par un phénomène de patrimonialisation et de bureaucratiation. Cette combinaison ressort largement des données empiriques recueillies dans les différents contextes politiques de la sous-région (Bourmaud, 1997 : 62). Malgré les processus démocratiques, ce phénomène continue de structurer les relations de pouvoir et d'encadrer l'espace public dans les États africains (Médard, 1991 : 323-353 ; Hermet et al., 2001 : 92).

#### 1. La persistance du néopatrimonialisme dans le contexte de démocratisation

Selon Jean-François Médard, « la conception néopatrimoniale du pouvoir se situe dans le prolongement historique de la conception traditionnelle, mais ne peut être confondue avec elle, dans la mesure où elle ne s'enracine dans aucune légitimité traditionnelle » (Médard, 1999 : 15). Elle s'enracine au contraire dans la domination légale-rationnelle symbolisée par l'institution étatique. Ce concept a longtemps permis d'expliquer la forme des institutions étatiques et de gouvernance politique en Afrique en mettant en lumière le système de prédation des ressources économiques par les élites africaines. Comme le rappellent opportunément Buijtenhuijs et Thirirot, « le néopatrimonialisme ou encore < politique du ventre > est certainement un des problèmes les plus

<sup>6</sup> Dans le chapitre de son ouvrage *Economie et société*, Max Weber distingue trois types idéaux de domination politique : la domination traditionnelle, la domination charismatique et la domination légale-rationnelle.

partagés par les États africains. Cette conception du pouvoir et l'attitude des acteurs politiques qui en découle sont considérées par beaucoup d'auteurs comme un blocage important. On ne peut pas dire en effet que ces principes et attitudes correspondent à ceux attendus dans une démocratie » (Buijtenhuijs et Thiriot, 1995 : 64). Pourtant, comme le constatent certains auteurs, ce phénomène s'est avéré « soluble dans la démocratie » (Gazibo, 2011 : 99-116). En effet, le néopatrimonialisme a survécu à la crise des régimes autoritaires qui l'avaient systématisé comme mécanisme de régulation de l'espace public, minant ainsi les efforts consentis pour promouvoir une nouvelle gouvernance en Afrique. Ce concept a ainsi conservé sa pertinence comme clé de compréhension des ressorts de la vie politique dans les sociétés du Sud. Au Burkina Faso, le néopatrimonialisme qui avait connu un certain recul sous la révolution sankariste au milieu des années 1980 est devenu un mode de régulation de l'espace politique (Buijtenhuijs et Thiriot, 1995 : 65). Selon Augustin Loada, « si la réactivation du néopatrimonialisme constitue un fait notable depuis la fin de la révolution sankariste, l'une des innovations politiques majeures de l'élite dirigeante postrévolutionnaire, c'est de l'avoir systématisé comme mode de régulation politique en irriguant l'espace politique burkinabé de réseaux clientélistes, grâce au maillage politico-administratif de l'espace territorial opéré par le parti présidentiel » (Loada, 1995 : 220). Pour Pierre-François Gonidec, cette situation s'explique non seulement par la libéralisation des systèmes politiques mais aussi par l'existence de factions politiques liées à des ambitions personnelles (Gonidec, 1997 : 210). La prégnance du néopatrimonialisme dans les deux pays qui étaient considérés comme des réussites en matière de transition démocratique, à savoir le Bénin et le Mali, montre que ce phénomène est effectivement « soluble dans la démocratie ». Le système de prébende qui a caractérisé le régime autoritaire malien du général Moussa Traoré a survécu à sa chute et s'est même développé sous le régime démocratique qui l'a remplacé, minant ainsi la crédibilité des institutions démocratiques et de l'État. Ainsi, la déconfiture de l'armée malienne face aux groupes

rebelles qui ont occupé le nord du territoire, de même que le soutien apparent de beaucoup de Maliens au coup d'État du 22 mars 2012 (qui a ébranlé le processus démocratique), s'expliquent en partie par les ravages du « patrimonialisme républicain » et le rejet de ce mode de gestion qui semblait faire consensus au sein des élites dirigeantes depuis 1992. Quant au Bénin, considéré à tort ou à raison comme la vitrine de la démocratisation en Afrique de l'Ouest francophone, sa vie politique semble rythmée par des scandales de corruption publique qui témoignent de la résilience du phénomène du néopatrimonialisme.

## **2. La survivance du clientélisme dans le recrutement et la promotion des agents de la fonction publique**

Les problèmes de gouvernance inhérents à l'État en Afrique ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement de l'administration publique. Ces problèmes se traduisent, entre autres, par la politisation de l'espace administratif dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire par un contrôle partisan de la bureaucratie, par le fait que l'activité des agents de l'État est davantage déterminée par des normes politiques que par les normes professionnelles définies par les administrations et régies par la loi (Cameron, 2010 : 709-734). Ce phénomène peut donc consister en la substitution des critères basés sur le mérite par des critères politiques dans la sélection, la rétention, la promotion et la récompense des agents publics, ainsi que dans la prise de mesures disciplinaires à leur encontre. Une distinction doit cependant être faite entre la politisation descriptive et la politisation péjorative (Cameron, 2010). Le premier cas vise le droit reconnu à un nouveau gouvernement issu d'une victoire électorale de nommer son propre personnel à des postes de hauts fonctionnaires. Le second cas consiste surtout à remplacer les critères de gestion des agents publics basés sur le mérite par des critères politiques ou partisans. Dans les démocraties occidentales, par exemple aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on rencontre généralement la politisation descriptive car toute nouvelle équipe présidentielle ou gouvernementale tient à s'appuyer logiquement sur des hauts

fonctionnaires issus de son sérail politique, faisant preuve d'une loyauté à l'égard du parti ou de la coalition et engagés à mettre en œuvre la politique gouvernementale ou du président. La première forme de politisation de l'administration publique peut se justifier en ce sens que toute nouvelle équipe dirigeante veut compter sur un noyau de hauts fonctionnaires pour accroître les chances de succès de son programme politique. Il n'en est pas de même pour la seconde forme de politisation, qui heurte les principes d'impartialité et de neutralité de l'administration publique définis dans les textes la régissant.

En Afrique de l'Ouest, la politisation descriptive est moins prégnante dans les régimes politiques qui ne connaissent pas d'alternance politique et de rotation du personnel politique au pouvoir, comme c'est le cas au Burkina Faso et au Togo. Partout, y compris dans les pays comme le Bénin, le Mali ou le Ghana qui connaissent des alternances démocratiques au pouvoir, des pans entiers de l'administration continuent d'être politisés, notamment au sommet, sur la base des relations de clientèle et de patronage politique derrière les façades institutionnelles. Partout, la conception wébérienne de la méritocratie est mise à mal. Les recrutements dans la fonction publique reposent au moins en partie sur la distribution des postes les plus stratégiques au profit des membres de la coalition dominante et sur le principe « qui connaissez-vous ? ». Les logiques de réseautage prennent souvent le pas sur les critères de compétence, de qualification ou de profil professionnel. Les postes administratifs et politiques se transforment en prébendes pour les titulaires pourvu que leur allégeance au clan, au réseau ou au chef ne soit pas altérée. Ainsi, « les capacités intellectuelles et professionnelles acquises à l'école, importent peu pour accéder et gravir les échelons de la hiérarchie administrative. Seul l'accès à un réseau le permet, et l'obéissance aveugle dont il faudra faire preuve auprès de celui qui le contrôle. Le népotisme, le clientélisme, et la corruption s'imposent ainsi comme les véritables critères de recrutement politique et administratif » (Kaya, 2008 : 6). À cela s'ajoute

le phénomène de la corruption<sup>7</sup>. C'est un secret de polichinelle que certains concours organisés par la fonction publique sont entachés par des fraudes alimentées pour des faits de corruption. Au Bénin par exemple, on peut citer les concours pour le recrutement des douaniers (Nouvelle tribune, 2010), des magistrats (Hado, 2010), des policiers et militaires (Houngbo, 2011). Au Burkina Faso, l'utilisation de l'appareil administratif comme lieu de production et de reproduction d'enjeux politiques constitue un fait avéré. Déjà en 1999, le « Collège des sages » mis en place par le président Compaoré en vue de la formulation de propositions de sortie de la crise consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo a identifié « la politisation des institutions républicaines traditionnellement neutres (Administration, Armée, Justice) » comme l'un des facteurs explicatifs de cette crise structurelle qui a secoué le pays. Une décennie plus tard, un autre rapport officiel soulève la même question. En effet, le rapport du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) sur le Burkina Faso relève « la confusion entre l'administration publique et le pouvoir politique » (MAEP, 2009 : 185). La perméabilité de la frontière entre les activités politiques et l'administration publique est en réalité symptomatique de la volonté du parti au pouvoir d'étendre son emprise sur tous les espaces de l'appareil d'État. Le mode opératoire essentiel de la politisation de l'administration publique s'exerce essentiellement au niveau d'une partie des recrutements des agents publics et des nominations aux différents postes de responsabilités. Au Togo, le processus démocratique n'ayant pas abouti à un renouvellement de gouvernance, l'administration togolaise demeure sous l'emprise de l'ancien parti unique recyclé, véritable détenteur de la souveraineté. Pour entrer dans la fonction publique, et surtout pour se hisser aux postes les plus stratégiques, il vaut mieux être dans les bonnes grâces du parti au pouvoir.

---

<sup>7</sup> Voir dans ce sens les différents textes régissant le recrutement à la fonction publique.

Dans l'ensemble, si l'on compare la situation actuelle à celle qui a prévalu sous les régimes autoritaires du parti unique, les processus démocratiques et les impératifs de l'État de droit et de la bonne gouvernance ont sans doute réduit le phénomène de la politisation de l'administration publique. Il n'en demeure pas moins que les conceptions patrimoniales du pouvoir sont restées invariables et les efforts pour les faire évoluer s'avèrent pour le moment vains (Hors, 2000 : 149). Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, l'inefficacité de l'administration publique menace presque tous les efforts de développement. Les faiblesses de l'État dans ses fonctions principales sont ainsi particulièrement dommageables dès lors qu'elles handicapent le bon fonctionnement de l'État et de l'ensemble de l'économie. La capacité d'exécution des politiques est souvent réduite, les ressources financières ne sont pas collectées ou ne sont pas bien utilisées quand elles existent. Enfin, la discipline et la motivation ont pratiquement disparu. Il s'agit là à la fois des conséquences et des facteurs qui expliquent les faibles performances économiques. Ce phénomène qui a été observé dans de nombreux pays est à la base de la crise de la gestion publique. La situation est d'autant plus préoccupante que cette crise apparaît au moment où la mise en œuvre des politiques publiques de développement exige que les institutions centrales de la fonction publique soient en mesure de planifier et de gérer les transformations fondamentales de l'économie. La politisation de l'administration publique a des conséquences néfastes sur la gestion des ressources humaines de l'administration (Dabiré, 1991 : 83-86) dans la mesure où elle « fragilise les systèmes d'emploi et de promotion basés sur le mérite et, avec eux, l'efficienc e et le professionnalisme ; elle entraîne une loyauté à l'égard du gouvernement en place, mais sans intégrité institutionnelle et avec une confiance affaiblie parmi les acteurs dans leur environnement externe » (Cameron, 2010 : 713).

## **IV. La lutte contre la mauvaise gouvernance à l'épreuve du terrain**

### **1. Les actions des pouvoirs publics et de la société civile : similitudes et divergences dans la lutte contre la mal-gouvernance**

La libéralisation de la vie politique intervenue pendant la vague des démocratisations des années 1990 a été en Afrique un tremplin pour l'émergence des partis politiques et des organisations de la société civile (OSC) jadis caporalisés, interdits ou condamnés au mutisme à cause de l'autoritarisme. Cependant, à la différence des partis, la société civile n'a pas vocation à prendre le pouvoir, même si elle s'intéresse au déroulement de la vie politique (Linz et Stephan, 1996 : 17 ; Blanche, 2007 : 24). Sous le label de société civile se cachent des organisations non étatiques qui ont plus ou moins un lien avec la vie politique, concourent à la défense et à la satisfaction des intérêts particuliers de leurs membres et/ou de l'intérêt général à travers des modes d'action divers. Ces OSC jouent, face au pouvoir politique, un rôle de contre-pouvoir. À ce titre, lorsqu'elles exécutent leurs missions, les OSC participent à l'amélioration de la gouvernance tant politique qu'économique des pays en dénonçant les dérives des pouvoirs publics.

### **2. Le rôle grandissant de la société civile dans la promotion de la bonne gouvernance économique**

Toutes les organisations de la société civile ne s'investissent pas dans des actions en faveur de la bonne gouvernance économique dans ces pays ou n'en font pas leur seul leitmotiv. De par leurs objectifs initiaux, on peut distinguer plusieurs types d'OSC qui interviennent dans le champ de la bonne gouvernance. Certaines organisations ont un champ d'action assez large ; ce qui ne les empêche pas de promouvoir la bonne gouvernance économique en s'attaquant à la corruption, aux détournements de deniers publics ou à la gabegie. Certaines structures se regroupent dans de grandes coalitions pour avoir plus d'impact dans leur domaine

d'intervention. Ainsi, en matière de lutte contre la corruption, s'est constitué au Bénin le Front des organisations nationales contre la corruption (FONAC) composé de plus de 53 organisations de la société civile. Au Ghana, on note l'existence d'une coalition dénommée Ghana Anti-Corruption Coalition (GACC). Au Burkina Faso, il existe aussi un Réseau national de lutte anti-corruption (REN LAC). Même si de façon générale les moyens d'action restent similaires, l'environnement politique national peut expliquer les différences de performances qui existent entre ces organisations. En fait, l'état d'avancement du processus démocratique et la nature des relations entre la société civile et le pouvoir politique font que, dans certains pays, le rôle des OSC dans la lutte contre la mauvaise gouvernance reste fort limité, alors que dans d'autres contrées des résultats probants sont enregistrés. Au Togo, par exemple, de nombreuses associations se réclamant de la société civile n'arrivent pas à s'autonomiser des élites politiques. Cela crée un certain flou et décrédibilise les actions de la société civile, qui n'arrive pas à jouer véritablement son rôle de contre-pouvoir. Pis, dans le domaine de la lutte pour la bonne gouvernance, ses actions restent dans l'ensemble mitigées. Néanmoins, il existe des organisations qui essaient de lutter contre la corruption, même si elles n'arrivent pas à obtenir les résultats escomptés. Il s'agit notamment de la Ligue des indépendants pour la transparence (LIT) et du Collectif des associations contre l'impunité au Togo (CACIT). Au Bénin voisin, la société civile joue un rôle très important dans la promotion des pratiques de bonne gouvernance économique, même si elle reste dans son ensemble critiquée (Pirotte et Poncelet, 2003). Sans doute, le niveau avancé de démocratisation dans ce pays influence positivement les actions des OSC. Deux structures sont essentiellement dynamiques dans le domaine de la gouvernance économique. Il s'agit du FONAC mentionné plus haut et de Social Watch Bénin. Le premier s'intéresse aux questions de bonne gouvernance économique. En mettant l'accent sur la probité, la responsabilité et la transparence, le FONAC livre un combat contre la corruption tout en dénonçant aux autorités publiques les affaires de corruption dont il a

connaissance. De plus, il n'hésite pas à médiatiser les infractions économiques et financières afin de susciter le débat dans l'opinion publique. Au nombre de ses coups d'éclat, on peut mentionner l'affaire du marché public de gré à gré à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), et celle du « sable glucosé » (Adoun et Awoudo, 2006). De même, le Front est parvenu à faire exclure du gouvernement naissant du président Boni Yayi en 2006, « les anciens responsables [politiques] impliqués dans des malversations » (FONAC, 2006). Pour amener l'opinion publique à s'intéresser davantage à ses actions et pour dénoncer l'impunité dont jouissaient certaines personnalités suspectées de corruption, le Front a organisé une marche contre l'impunité le 5 février 2002. Sans se limiter aux dénonciations, le Front a suscité l'adoption par l'Assemblée nationale de lois portant lutte contre le blanchiment des capitaux<sup>8</sup>, et contre la corruption et les infractions assimilées<sup>9</sup>. La seconde OSC, à savoir Social Watch Bénin, reste également un acteur prépondérant dans la lutte pour une bonne gouvernance économique. Tout comme le Front, elle procède aussi par dénonciations publiques et réalise des campagnes contre la corruption. On se rappelle par exemple son engagement auprès d'autres organisations de la société civile dans le projet Contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) (Akplogan Dossa, 2010) afin de lutter contre la corruption. En outre, Social Watch réalise des formations à destination des organisations de la société civile et des autorités politico-administratives sur le cadre juridique de la lutte anticorruption et la nécessité du contrôle citoyen de l'action publique au niveau communal. Même si toutes les dénonciations ne sont pas sanctionnées, le travail effectué par la société civile au Bénin reste fort remarquable.

Tout comme le Bénin, on trouve au Sénégal une OSC active dans la lutte contre la corruption, à savoir le Forum civil créé en janvier 1993. Mais c'est surtout dans ses actions en faveur de la transparence que le Forum s'est singularisé sur l'échiquier

---

<sup>8</sup> Loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006.

<sup>9</sup> Loi n° 2011-20 du 30 août 2011.

national et international, à telle enseigne qu'il est devenu en 2000 le représentant de Transparency International au Sénégal. Son implantation sur l'ensemble du territoire sénégalais lui permet de mener des actions d'envergure nationale dans la lutte contre la mauvaise gouvernance. En plus des dénonciations et des marches protestataires, le Forum a innové en produisant des rapports d'études issus d'un laboratoire de recherche qu'il a mis en place. Ces rapports destinés aux autorités publiques influencent parfois les politiques publiques. Par exemple, les résultats de la recherche menée sur la gestion minière au Sénégal auraient inspiré les pouvoirs publics sous le régime de Wade. De même, tout comme les OSC béninoises, le Forum initie des formations à l'endroit des autres acteurs politiques et de la société civile.

À l'instar de leurs homologues sénégalaises, des OSC maliennes œuvrent également dans la promotion d'un climat de bonne gouvernance. Parmi ces organisations, le Conseil national de la société civile (CNSC) semble faire montre de plus de dynamisme dans le domaine de la lutte contre la corruption. Tout comme les OSC sénégalaises et béninoises, il entreprend des missions de formation et de sensibilisation contre la corruption au profit des populations. Il a réussi à obtenir des résultats concrets en matière de bonne gouvernance économique avec l'obligation de déclaration préalable des biens de la part des hautes personnalités avant leur entrée en fonction ; la relecture du code pénal pour y introduire des dispositions qui sanctionnent les pratiques corruptrices ; la création des tribunaux anticorruption ; la relecture du code de passation de marchés ; l'informatisation et la mise en réseaux des services financiers étatiques ; la création et le renforcement des inspections au sein des services déconcentrés de l'État ; le détachement du Contrôle d'État de la présidence vers la primature ; la publication des rapports de la Cellule d'appui aux structures de contrôle de l'administration (CASCA). Malgré tout, les résultats des enquêtes Afrobaromètre réalisées au Mali montrent que la corruption reste un phénomène assez répandu dans le pays à l'instar

des autres pays de la sous-région, à en juger par les opinions de la majorité des enquêtés<sup>10</sup>.

Au Ghana, la société civile n'est pas en reste dans la promotion de la bonne gouvernance. En plus des organisations classiques que l'on trouve dans les autres pays de la sous-région, on observe dans ce pays l'émergence de nombreux centres de réflexion et d'action ou think tanks dans le giron de la société civile. À titre d'illustration, on peut citer le Centre for Democratic Development (CDD), le Centre for Policy Analysis (CEPA), l'Institute of Economic Affairs (IEA-Ghana). Ces structures ne s'intéressent pas seulement aux questions liées aux politiques publiques ou aux performances économiques, mais visent aussi l'amélioration du processus démocratique dans son ensemble.

Au Burkina Faso, il existent aussi quelques think tanks, tels que le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) ou l'Institut général Tiémoko Marc Garango pour la gouvernance et le développement (IGD) qui entendent infléchir les dynamiques de la démocratisation ou de la gouvernance notamment par leurs plaidoyers articulés autour de leurs productions intellectuelles. Plus particulièrement dans le domaine de la lutte contre la corruption, le RENLAC est devenu un acteur incontournable. Ses principales missions sont de conduire des enquêtes sur le phénomène de la corruption, de réaliser des sensibilisations, des dénonciations, des plaidoyers et interpeller les décideurs politiques, les communautés et les citoyens. Le Réseau national de lutte anti-corruption attribue chaque année un prix de lutte anticorruption aux trois meilleurs articles d'investigation publiés par la presse écrite nationale, et il n'hésite pas à interpeller les pouvoirs publics et la justice concernant les cas de corruption avérés.

En définitive, on s'aperçoit que dans les différents pays de la sous-région, la société civile s'investit dans des actions en faveur de la bonne gouvernance, mais avec des moyens toutefois limités. Ses modes d'action sont identiques : études, plaidoyers, sensibilisation, dénonciation, formation, etc. Bref, elle joue un rôle de

---

<sup>10</sup> Voir le site web du réseau Afrobaromètre : [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)

veille et d'alerte. Si la société civile parvient à sensibiliser les populations sur les abus ou dérives en matière de gouvernance, force est de constater que ses dénonciations restent parfois sans suites puisque ce sont les autorités publiques qui ont en dernier ressort le pouvoir de sanction. Le manque de volonté politique constitue donc un obstacle à l'efficacité de la société civile en matière de promotion de la bonne gouvernance. Il en va de même pour les mécanismes étatiques visant le même objectif.

### **3. Une multitude d'institutions étatiques de lutte contre la mauvaise gouvernance : un impact mitigé**

Une multitude de structures étatiques est engagée sur le terrain de la promotion de la redevabilité ou de l'obligation de rendre compte, considérées comme des critères essentiels de la bonne gouvernance. Certaines structures ont été créées bien avant la libéralisation politique des années 1990, tandis que d'autres sont de création récente. Elles peuvent être de nature juridictionnelle (cour ou chambre des comptes dans tous les États francophones, Cour de répression de l'enrichissement illicite au Sénégal) ou administrative (inspections générales de nature diverse), etc.

Au-delà de cette diversité, toutes ces institutions ont la caractéristique commune d'être fortement limitées dans l'exercice de leurs missions. La plupart dépendent du gouvernement pour leur fonctionnement, leur composition et leur financement, même si certaines d'entre elles sont censées être indépendantes. De même, ces structures produisent quantité importante de rapports de bonne facture, mais qui restent sans effets. En l'absence de contre-pouvoirs véritables et de volonté politique, l'impunité demeure la règle lorsque ces rapports mettent en exergue des cas de malversations ou de corruption. L'une des explications de cette situation tient au fait que les personnes mises en cause sont généralement liées aux élites dirigeantes ou appartiennent à la coalition dirigeante. Le parlement et la justice, qui auraient pu jouer un rôle déterminant en matière de promotion de la bonne gouvernance, sont souvent neutralisés par l'exécutif. La justice elle-même censée sanctionner les manquements fait partie d'ailleurs des institutions

les plus corrompues dans la plupart des États d'Afrique de l'Ouest, en plus d'être tenue en laisse par le pouvoir exécutif. Un autre pouvoir qui aurait pu faire avancer la lutte contre la corruption en demandant des comptes au gouvernement est le parlement. Mais à ce niveau également, l'appareil législatif est généralement sous l'emprise du parti au pouvoir qui freine ou décourage toutes les initiatives susceptibles d'embarrasser le gouvernement ou les dignitaires du régime autour desquels gravitent les réseaux de corruption. On comprend donc pourquoi, en dépit de la multiplicité des institutions de lutte contre la corruption ou des inspections de contrôle de l'État, la corruption et la mauvaise gouvernance peinent à reculer.

## **V. L'exploitation politique de la pauvreté comme obstacle à la bonne gouvernance**

La plupart des pays de la sous-région ouest-africaine partagent les mêmes réalités socio-économiques. D'abord, ce sont des États qui se caractérisent tous par la faiblesse de leur développement humain. Partout on observe une certaine résilience de la pauvreté, en dépit de la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté. En réalité, on peut se demander s'il existe une véritable volonté politique de lutter contre ce phénomène. Et pour cause, la misère est exploitée par les hommes politiques qui se constituent de la sorte une clientèle politique. En effet, les partis politiques, et surtout ceux au pouvoir, persistent dans des pratiques de corruption électorale pour mobiliser l'électorat, quand ce ne sont pas purement les fraudes qui sont utilisées. Ce fait s'observe aussi bien dans les pays où le processus démocratique connaît une réelle avancée (Bénin, Sénégal, Ghana), que dans ceux qui sont à la traîne (Burkina, Togo).

Un autre déterminant, et non des moindres, reste les connivences entre les élites économiques et les élites politiques dans la distribution des rentes et la mobilisation clientéliste ou identitaire des électeurs, au détriment des objectifs de lutte contre la pauvreté et l'analphabétisme. Dans ces conditions, les mauvaises

---

performances économiques, la mauvaise gouvernance des élites dirigeantes ne sont pas sanctionnées par les électeurs, quasi anesthésiés par les redistributions clientélistes des partis et candidats. On assiste alors à un découplage entre la démocratie électorale et le développement économique des pays ; ce qui, à terme, mine la légitimité du processus démocratique.



## *Chapitre 6*

# **Legs institutionnel, modes de transition et processus démocratique en Afrique de l'Ouest**

ABDOUL KARIM SAIDOU

## **I. Introduction**

A la faveur des transitions politiques des années 1990, les perspectives analytiques dans l'étude de la démocratisation en Afrique se sont enrichies (Bratton et Van de Walle, 2002 ; Gazibo, 2009 : 218-225). Avec la troisième vague de démocratisation, ce domaine d'étude s'est progressivement constitué en champ scientifique autonome. Depuis le mouvement « behavioraliste » des années 1950, la science politique a renforcé sa démarche sociologique et opéré une rupture avec les approches institutionnelles et normatives. C'est dans ce contexte que l'institutionnalisme est tombé en désuétude. Pourtant, l'étude du legs institutionnel est incontournable pour qui ambitionne d'expliquer scientifiquement le politique. En Afrique, les travaux abondent en sciences sociales sur les modes de gestion du pouvoir dans les sociétés traditionnelles en Afrique précoloniale (Gazibo, 2006 : 28). Les apports de l'approche historique sont immenses dans l'explication scientifique du politique en Afrique. Un des aspects qui n'a pas été suffisamment exploré par les auteurs est l'articulation entre le legs

institutionnel et les processus de démocratisation. Dans quelle mesure l'histoire politique des États africains influence-t-elle aujourd'hui les comportements politiques des acteurs et le fonctionnement des institutions démocratiques ? Comment les modes de transition dans les années 1990 affectent-ils la consolidation démocratique ? Déjà, les premières études sur les processus de démocratisation avaient mis l'accent sur le rôle de l'héritage historique (Huntington, 1991, Gazibo et Thiriot, 2009 : 25-27).

Dans la même perspective, les tenants du néo-institutionnalisme historique insistent sur les pesanteurs historiques comme éléments de structuration des trajectoires de transition et de consolidation démocratique. Cette grille d'analyse postule que « lorsqu'un point tournant lance une société dans une voie institutionnelle, tout changement subséquent sera balisé par le contexte institutionnel ainsi formé » (Lecours, 2002 : 13). Les institutions sont définies comme « les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique. Cela peut aller des règles d'ordre constitutionnel ou des procédures habituelles de fonctionnement d'une administration jusqu'aux conventions gouvernant le comportement des syndicats ou les relations entre banques et entreprises » (Gazibo et Jenson, 2004 : 198). Les institutions, soulignent les néo-institutionnalistes, émergent dans un « monde saturé d'institutions », lesquelles institutions exercent une influence sur la nature et la forme des nouvelles institutions (Taylor et Hall, 2005). En cela, le legs institutionnel devient de manière indéniable un facteur de structuration du jeu politique et du fonctionnement des institutions. Le concept de *path dependance* qu'utilise cette théorie pour rendre compte de la problématique du maintien des institutions aide à élucider davantage la trajectoire de démocratisation en Afrique.

L'étude de la démocratisation prend en compte deux phases essentielles, à savoir la transition et la consolidation. On distingue deux types de transition, celle qui conduit à l'installation des institutions démocratiques à l'issue des « élections fondatrices » et celle, plus longue, qui consacre la banalisation de la démocratie.

Le présent chapitre se réfère à ce dernier type de transition qui pose la problématique de la consolidation démocratique. La démocratie est dite consolidée lorsqu'elle devient, selon l'expression d'Adam Przeworski, « the only game in town », c'est-à-dire le seul mécanisme de régulation du système politique (Przeworski, 1991). Ce processus d'institutionnalisation de la démocratie, ainsi que le conçoivent Alfred Stepan et Juan Linz (Linz et Stepan, 2010 : 3-22 ; Guilhot et Schmitter, 2000 : 610), s'apprécie à travers l'intériorisation des principes et des valeurs démocratiques par les acteurs. C'est dans ce sens que Guy Hermet affirme que « la démocratie est consolidée lorsqu'elle devient le régime sans alternative réellement imaginable aussi bien pour les élites que pour l'immense majorité des membres d'une société » (Hermet, 2001 : 288).

L'objectif de ce chapitre est de mettre en exergue le rôle des legs institutionnels et des modes de transition en tant que variables indépendantes dans les processus de démocratisation en Afrique de l'Ouest à partir des sept cas couverts par cette étude. Cette problématique, qui est partiellement traitée dans le second chapitre de cet ouvrage, accorde un intérêt particulier aux pesanteurs historiques dans l'étude des processus démocratiques. L'analyse remet en perspective l'approche institutionnelle, une des grilles théoriques classiques en science politique (Varma, 2006 : 106-110). La notion de legs institutionnel désigne l'ensemble des héritages historiques qui influent sur la gouvernance actuelle, en particulier les héritages culturels et politiques, de la période précoloniale à la période postcoloniale. Le concept de legs institutionnel s'inscrit dans l'approche politique de la démocratisation (Bratton et Van de Walle, 2002 : 73). Quant aux modes de transition, ils désignent les procédures institutionnelles et politiques par lesquelles les nouvelles institutions démocratiques ont été mises en place dans les années 1990 avec l'enclenchement des transitions démocratiques en Afrique.

En termes d'opérationnalisation, deux variables de la démocratisation sont examinées, à savoir le type de régime et le mode de gestion des ressources économiques. L'importance de ces variables n'est plus à démontrer. Les approches institutionnelles ont attiré

l'attention sur l'intérêt à considérer les institutions comme des variables explicatives autonomes (Gazibo et Jenson, 2004 : 189-199 ; Hall et Taylor, 1997 : 469-494 ; Béland, 2002 : 21-39). Dès lors, l'analyse des régimes est devenue une composante essentielle de l'étude des processus de démocratisation. Quant aux modes de gestion des ressources économiques, ils renvoient à la gouvernance économique de manière générale. Cette problématique, introduite par la théorie marxiste en science politique, revêt également de nos jours une importance particulière. Plusieurs travaux ont montré les liens qui existent entre performance économique et processus de démocratisation ; ce qui justifie largement le choix de cette variable dans la présente réflexion. Sans verser dans une lecture déterministe, le postulat de base de cette étude est l'idée que les trajectoires historiques des pays africains ont des effets sur la qualité de leur processus de consolidation démocratique. Certes, l'analyse en termes de legs institutionnel et de modes de transition n'épuise pas la signification des processus en cours en Afrique, mais sa fécondité heuristique est largement corroborée par les faits. Il ressort en substance, d'une part, que les modes de transition et les legs institutionnels permettent de mettre en lumière la dynamique des régimes en Afrique en élucidant leurs soubassements politiques, et d'autre part, qu'ils aident à mieux appréhender les modes de gestion des ressources économiques.

## **II. Les régimes politiques, produits de la continuité historique**

A bien des égards, l'étude des régimes politiques en Afrique de l'Ouest ne peut faire l'économie d'un regard sur l'héritage historique et les modes de transition politique. Ces phénomènes ont eu des effets sur la dynamique des régimes politiques par la prégnance de la mauvaise gouvernance politique et économique.

## 1. L'articulation entre legs institutionnels et types de régimes

S'il est évident que les luttes démocratiques menées à la faveur de la troisième vague de démocratisation ont ébranlé les bases des autoritarismes, force est de reconnaître, paradoxalement, qu'après une vingtaine d'années d'expérimentation de la démocratie, sa consolidation reste aléatoire dans de nombreux pays. Quels peuvent donc être les déterminants de ce phénomène ? Les effets du legs institutionnel contribuent à élucider ce paradoxe. Dans cette perspective, l'analyse se base sur trois types d'héritages : l'héritage précolonial, l'héritage colonial et l'héritage postcolonial. On observe une certaine continuité dans les processus politiques depuis la période coloniale avec l'installation des modes de gouvernance autoritaires. Dans les pays couverts par cette étude, on peut classer les États en deux grandes catégories. Il y a d'une part les États qui ont opéré une rupture avec les anciens régimes autoritaires à la faveur de la transition des années 1990, et d'autre part ceux qui sont encore dirigés par les élites issues des anciens régimes. Dans la première catégorie, on retrouve des pays comme le Ghana, le Bénin, le Niger, le Sénégal ; dans la seconde le Burkina Faso et le Togo. Dans le premier cas, les pratiques autoritaires ont connu une certaine érosion grâce à l'alternance politique. Le cas du Ghana, qui apparaît comme un modèle de démocratie sur le continent, est à cet effet très significatif. C'est aussi le cas du Sénégal dans une certaine mesure, malgré les abus de pouvoir constatés pendant le régime d'Abdoulaye Wade (Mbow, 2010 : 152-165). Dans le second cas, il faut dire que la continuité des régimes en place n'a pas favorisé ce changement dans les mœurs politiques. Le cas du Burkina Faso est très intéressant dans cette optique avec le long règne de Blaise Compaoré (CGD, 2009). Les analystes qui se sont intéressés au régime burkinabé s'accordent à reconnaître que l'entreprise de domination mise en place par Blaise Compaoré a enfanté un régime hybride (Loada, 2010 : 270). Alors que l'essentiel des institutions qu'exige une démocratie pluraliste sont installées, dans la pratique le système demeure verrouillé et imperméable à toute alternance démocratique. En général, quels

que soient les cas, un invariant semble s'imposer. En effet, la gestion du pouvoir reste marquée du sceau de la personnalisation et s'écarte largement de l'esprit de la démocratie.

L'héritage précolonial apparaît comme un des déterminants possibles pour appréhender ce phénomène. L'analyse des legs institutionnels suscite des débats sur la compatibilité de la tradition africaine avec la démocratie. Malgré la modernisation des sociétés africaines induites par le processus colonial et aujourd'hui par le phénomène de la mondialisation, les élites africaines seraient fortement attachées à la culture traditionnelle du pouvoir que certains auteurs considèrent comme intrinsèquement autocratique. Selon ces auteurs, l'absence de démocratie en Afrique avant 1989 peut être liée au legs institutionnel précolonial (Akindes, 1996 ; Chabal et Daloz, 2009). La culture africaine serait imperméable à la démocratie. Cette lecture ne résiste pourtant pas à l'analyse, car comme le montrent nombre d'historiens et d'anthropologues, les systèmes traditionnels étaient loin d'être despotiques malgré leurs aspects autoritaires. Les auteurs défendant cette thèse font valoir l'universalité de la démocratie (Ki-Zerbo, 2003, Anta Diop, 1987). Ainsi pour Amartya Sen, si la démocratie se définit comme gouvernement de la discussion, il faut admettre que l'Occident est loin d'en avoir l'apanage (Sen, 2006). La gestion du pouvoir en Afrique précoloniale était tempérée par l'existence de contre-pouvoirs qui garantissaient le respect de l'intérêt général et de la constitution. Le pouvoir était associé à un œuf, comme le rappelle Joseph Ki-Zerbo, c'est-à-dire quelque chose à tenir avec modération ; car si on le tient légèrement, il tombe, et si on le tient fermement, il se casse (Ki-Zerbo, 2003 : 82). C'est donc moins la tradition africaine que sa perversion par les élites politiques actuelles qui explique les pratiques autoritaires. C'est que soutient Kimba Idrissa sur le cas du Niger : « L'État colonial reste profondément marqué par une volonté d'hégémonie et par l'autoritarisme. Le profil charismatique et totalitaire des dirigeants actuel est bien un héritage de l'administration coloniale et non une tendance naturelle de la tradition africaine » (Idrissa, 2006 : 284). Lorsqu'on fait appel à la tradition, c'est pour l'instrumentaliser et légitimer la domination

politique. L'idée de la soumission des gouvernés à l'autorité politique dans les systèmes traditionnels est utilisée pour consolider des pouvoirs autoritaires. Le cas du Sénégal sous le régime Wade en est une illustration comme le montre Penda Bow à propos de la manipulation de la religion (Bow, 2010 : 156-157). Selon cette auteure, la majorité des Sénégalais ont deux identités : une identité religieuse de disciple et une identité citoyenne. La confusion entre ces deux entités induit des conséquences sur la citoyenneté et la démocratie. La capacité du président Wade à manipuler les règles constitutionnelles s'expliquait en partie par le soutien dont il bénéficiait auprès des confréries islamiques, en l'occurrence les Mourides de Touba. Aux élections locales de 2002, le nom du Caliphe Mouride Serigne Saliou Mbacké est apparu sur la liste du parti démocratique sénégalais (PDS) et n'a été retiré que suite à une vague de protestations. Peu avant l'élection présidentielle de 2007, le Caliphe de Touba a annoncé à la télévision nationale que le président Wade allait moderniser la ville de Touba ; ce qui n'était ni plus ni moins qu'un appel à voter Wade. Le cas du Burkina de Blaise Compaoré est une illustration tout aussi intéressante avec le cérémonial de l'investiture du chef de l'État qui ressemble fortement au cérémonial d'intronisation des chefs mossis. Cette instrumentalisation politique de la coutume est destinée à diffuser l'idée selon laquelle le chef de l'État doit régner à vie.

Certains auteurs considèrent l'émergence de l'identité nationale comme une condition de la démocratisation (Gazibo et Jensen, 2004 : 285). L'existence du pluralisme identitaire en Afrique est ainsi perçue comme un obstacle à la démocratie. Cette lecture essentialiste ignore le rôle central des entrepreneurs politiques ; car c'est moins le pluralisme identitaire que sa politisation par les acteurs qui engendre la conflictualité politique. En effet, le pluralisme identitaire n'est pas un obstacle à la démocratisation dans la mesure où les identités ne sont pas en elles-mêmes des facteurs de conflictualités, mais des ressources à la disposition des acteurs politiques (Otayek, 2000). Il est indiscutable, comme le montre Robert Addo Fening sur le cas du Ghana, que certains éléments

des institutions politiques africaines, tels que le déficit de distinction entre le patrimoine public et privé, et la nature héréditaire du pouvoir traditionnel, favorisent la gestion patrimoniale (Fening, 2008 : 32-56). Pour Kwesi Yanka, la culture africaine fournit les ingrédients à l'émergence des régimes autoritaires. La tendance à la nationalisation des entreprises, l'instrumentalisation des médias, la marginalisation des jeunes dans la gestion du pouvoir, la prégnance de la superstition, le caractère héréditaire du pouvoir sont autant de valeurs traditionnelles qui empoisonnent la démocratie au Ghana. Yanka estime que la tendance des médias d'État à chanter les louanges des présidents africains découle de l'institution du griot dans le système traditionnel : « This tendency has been traced to the practice of praise singing in the royal palaces ; where specialists are appointed to recite royal appellations and panegyrics to boost the king's ego, with little if any allusion to executive flaws and shortcomings » (Yanka, 2008 : 61). Un autre exemple édifiant est la nomination par le président John Kuffor de son frère à la tête du ministère de la Défense, geste que l'auteur interprète comme une influence de la tradition ashanti dans laquelle le chef des armées est généralement le frère du roi. Ces influences du legs institutionnel traditionnel ne suffisent pas à l'ériger en variable explicative de la nature autoritaire des régimes africains. En effet, il y a un véritable fossé entre l'esprit des institutions traditionnelles et les pratiques dites inspirées de la tradition que l'on observe dans les régimes africains, lesquelles relèvent de la manipulation. Ainsi, ce n'est pas le legs institutionnel traditionnel qu'il faudrait considérer comme la cause de l'autoritarisme, mais son instrumentalisation par les élites politiques. Par contre, le lien entre legs institutionnel colonial et autoritarisme est plus frappant. Ainsi que le soutient Mahmood Mamdani (2006), ce qui caractérisait le système colonial en Afrique, quelque soit sa forme (*direct rule* ou *indirect rule*), était sa nature despotique. Après des années d'expérimentation de ce modèle despotique, les valeurs démocratiques traditionnelles se sont progressivement éclipsées. Les élites africaines de l'Afrique postcoloniale ont été socialisées dans ce système autocratique. L'autoritarisme postcolonial a donc ses

sources dans le système colonial (Young, 1994). C'est ce que soutient également Joseph Ki-Zerbo : « La période coloniale n'était pas une bonne préparation à la démocratie. Le régime colonial était paternaliste et autoritaire, voire totalitaire. Tant que les gens se considéraient comme des sujets et obéissaient, les colonisateurs laissaient l'ancienne organisation des chefs et des royaumes africains en place, quitte à se servir de ces structures pour implanter leur propre pouvoir. Et ceux qui gravitaient autour du pouvoir colonial (interprètes, gardes cercles, fonctionnaires subalternes africains) avaient appris non pas comme des représentants démocratiquement élus, mais comme des hommes du pouvoir » (Ki-Zerbo, 2003 : 69-70). Ce qui fait dire à Walter Rodney : « The only positive development in colonialism was when it ended » (Rodney, 1976 : 26). Ce qui intéressait certains membres de l'élite issue de la décolonisation était moins la transformation de l'Afrique que la conquête du pouvoir monopolisé par les colonisateurs (Ake, 2000 : 36). Ainsi, c'est le legs colonial qui a engendré l'autoritarisme postcolonial. Dans les pays du Sahel, en l'occurrence le Niger et le Mali, la crise touarègue illustre l'ampleur du legs colonial sur la démocratisation. Djibo Hamani montre qu'au Niger, avant la pénétration coloniale, les rapports entre nomades et sédentaires étaient globalement pacifiques et marquées du sceau de la complémentarité (Hamani, 2006 : 115). Autrement dit, il serait erroné de considérer l'État moderne comme le premier vecteur de l'unité entre les communautés ethniques vivant sur le sol nigérien. Au contraire, c'est l'instrumentalisation de la fibre ethnique par l'État colonial qui explique les conflits interethniques qui ont surgi au lendemain de l'indépendance. Ces conflits armés influent négativement sur les processus démocratiques comme en témoigne le coup d'État militaire du capitaine Sanogo au Mali le 22 mars 2012. La création arbitraire des États participe de cette dynamique (Salifou, 2010 : 95). L'incapacité des élites à rompre avec la culture coloniale est un déterminant essentiel de l'état précaire des processus démocratiques. Ce développement confirme la pertinence de la notion de *path dependence* ou dépendance au sentier qu'utilisent les néo-institutionnalistes historiques. Elle postule

que « les institutions durent parce qu'une fois créées, elles génèrent les conditions de leur permanence en engageant la dynamique de leur reproduction » (Gazibo et Jenson, 2004 : 209). Les régimes politiques ont été également façonnés par les luttes politiques qui ont émaillé les processus de transition dans les années 1990.

## **2. La structuration des régimes politiques par les modes de transition**

Les transitions démocratiques en Afrique n'ont pas abouti aux mêmes résultats, même si elles ont été impulsées par la même dynamique, à savoir l'action des masses. En effet, l'une des singularités de ces transitions reste leur caractère populaire et leur déficit de pacte. En termes de modes de transition en Afrique de l'Ouest, il est possible de distinguer deux principaux modèles : soit le processus a été contrôlé par l'élite au pouvoir, soit il a été dicté par les forces oppositionnelles. La plupart des chercheurs estiment que le mode de transition influe sur les perspectives de consolidation démocratique. En d'autres termes, il existe une corrélation entre les modes de transition et la consolidation démocratique. Cette perspective apparaît pertinente à l'analyse des expériences de démocratisation en Afrique de l'Ouest. Au Togo, la transition n'a pas échappé au régime Eyadema qui s'est arrangé pour en fixer l'agenda et a finalement repris le contrôle du pouvoir. Par contre, au Bénin, au Mali et au Niger, avec les conférences nationales souveraines, le processus de transition avait échappé à l'élite civilo-militaire qui était aux affaires. Ce facteur permet de comprendre pourquoi les constitutions adoptées lors de ces processus de transition étaient relativement libérales et contrastent fortement avec les constitutions taillées sur mesure des pays tels que le Burkina Faso. La perte de contrôle des élites au pouvoir sur le processus serait ainsi le meilleur gage pour l'amorce d'un processus de transition ouvert et démocratique, tel que le montre le cas du Burkina de Blaise Compaoré. Arrivé au pouvoir par un coup d'État sanglant le 15 octobre 1987, le président Compaoré est resté depuis seul maître du jeu politique burkinabé. Contrairement à des pays comme le Niger, le Togo, le Bénin et le Mali, le

Burkina Faso n'a pas connu de conférence nationale souveraine. Le régime Compaoré a su gérer à son profit les mouvements de protestations qui se sont organisés pour réclamer un renouveau politique. Si l'écriture de la constitution qu'il a engagée a été relativement participative, le régime avait maintenu tout de même une réelle emprise sur le processus qui a finalement abouti à une constitution présidentielle taillée à la mesure du chef de l'État. En clair, le fauteuil du président n'a été nullement menacé par le processus de transition. Et l'essentiel des décisions majeures issues du débat constitutionnel était celles défendues par le clan Compaoré. Le caractère contrôlé de ce processus ne pouvait pas entraîner un changement substantiel dans le paysage institutionnel et dans la nature du régime politique qui reste fortement présidentiel.

Le maintien du président Compaoré au pouvoir grâce aux manipulations constitutionnelles est symptomatique de la nature hybride du régime burkinabé et de la fragilité des institutions démocratiques. Cela diffère nettement des expériences des pays comme le Niger, où pour l'essentiel les transitions politiques étaient ouvertes. Ce pays a connu après la transition de la Conférence nationale trois autres transitions consécutivement aux coups d'État intervenus en 1996, en 1999 et en 2010. Ce qui caractérise le cas nigérien et qui explique la qualité démocratique de ses constitutions, c'est le fait que l'élite militaire (à l'exception de la junte du général Baré) qui contrôlait le processus de transition était en général impartiale et n'avait pas d'intérêt à manipuler l'écriture de la Constitution. En outre, la nature polyarchique du système de partis imposait une certaine prudence de la part des chefs de partis. En d'autres termes, en l'absence de parti hégémonique, tous les prétendants à la présidence étaient conscients qu'ils pouvaient perdre les élections. Ce n'est pas pour rien que le régime semi-présidentiel s'est presque toujours imposé face au régime présidentiel ; en effet, l'incertitude qui caractérisait les élections commandait ce choix rationnel de la part des acteurs, tout le monde étant conscient qu'il pourrait être dans l'opposition et subir les affres d'un président omnipotent. Ainsi, s'il n'y a

pas de relations de cause à effet entre les modes de transition et les processus de consolidation démocratique, force est de reconnaître que dans la majeure partie de cas, les transitions contrôlées n'ont pas conduit à une réelle démocratisation. À l'exception du Ghana, où le processus de transition a été fortement influencé par Jerry Rawlings, tous les pays qui ont connu des transitions contrôlés n'ont pas avancé de manière qualitative en matière démocratique. Le Ghana est aujourd'hui considéré comme un modèle de démocratie en Afrique au regard de la stabilité de ses institutions et la banalisation de l'alternance à la tête de l'État. La comparaison avec le Burkina Faso de Blaise Compaoré est intéressante quand on sait que les deux pays ont connu des régimes populistes et révolutionnaires professant à peu près la même idéologie. On pouvait s'attendre à ce que le régime de Rawlings, à l'instar de celui de Blaise Compaoré, prenne en otage la démocratie et se maintienne au pouvoir par la force. Qu'est-ce qui peut donc expliquer la singularité du Ghana ? Une première hypothèse est la capacité des institutions à concilier gouvernance traditionnelle et gouvernance démocratique moderne. Ce qui découle d'un legs institutionnel remontant à la chute du régime Nkrumah en 1966 (Addo-Fening, 2008 : 32-56). En effet, tous les régimes qui se sont succédés depuis lors ont accordé une place importante à la chefferie traditionnelle dans les institutions. Toutes les constitutions du Ghana depuis la chute de Nkrumah (1969, 1979, 1992) ont statué sur cette institution et définit sa place dans l'État. Ce n'est pas le cas du Burkina, où il a fallu la révision constitutionnelle de juin 2012 pour que la Constitution érige la chefferie traditionnelle en autorité morale. Alors qu'au Ghana la chefferie tend à s'autonomiser par rapport à l'élite politique et à jouer une fonction morale, au Burkina, elle sert d'instrument hégémonique à la solde du régime Compaoré. En ce sens, la chefferie traditionnelle, institution très forte dans les deux pays, selon qu'elle s'allie ou pas au pouvoir, a dû influencer les stratégies des acteurs. Une seconde hypothèse est le choix personnel des dirigeants. Si Blaise Compaoré est encore au pouvoir, c'est avant tout parce qu'il a choisi d'y rester par convenance personnelle. Dans le même sens,

le départ de Rawlings, alors qu'il avait peut-être les ressources nécessaires pour manipuler la Constitution et se maintenir au pouvoir, peut être considéré comme une stratégie personnelle. Le succès relatif du Ghana n'occulte pas l'existence de faiblesses, ainsi que le souligne Gyimah-Boadi : « the future of liberal democracy nevertheless remains precarious due to a number of flaws in constitutional design : The constitution grants vast appointment powers to the president, resulting in excessive patronage ; the system of checks and balance is weak, which limits the effectiveness of oversight institutions such as Parliament and leads to deficit of transparency and accountability ; formal democratic institutions and processes fail to give adequate voice to the poor and other marginalized groups ; and power is poorly devolved at the local level » (Gyimah-Boadi, 2010 : 115).

Par ailleurs, les expériences des transitions ouvertes attirent l'attention sur le fait que le mode de transition n'est pas la seule variable qui détermine la consolidation démocratique. S'il est clair que ces États sont plus avancés démocratiquement que ceux qui ont expérimenté les transitions contrôlées, les instabilités qui les caractérisent appellent à relativiser la portée de leurs succès. Ce que les expériences ouest-africaines ont en commun, c'est le déficit de pacte. Les transitions « pactées » sont plus favorables à la consolidation démocratique que celles de type « arraché » qui sont marquées par la logique du *zero sum game*. Selon Terry Karl : « No stable political democracy has resulted from regime transitions in which mass actors have gain control » (Karl, 1990 : 1-20). Ainsi, on comprend plus aisément les errements de la démocratie au Sénégal, au Niger, au Mali et au Bénin, où les transitions ont été relativement ouvertes. La légitimité précaire de ces processus de transition a créé une dynamique conflictuelle. La logique du *zero sum game* qui a dominé ces processus a conduit à des instabilités en partie engendrées par les actions déstabilisatrices de l'élite chassée du pouvoir.

Au Mali, c'est après les protestations populaires que le régime du général Moussa Traoré est tombé avec le coup d'État du général Amadou Toumani Touré. Jugé et condamné, le général Traoré et

ses partisans n'avaient pas leurs intérêts dans le nouveau système démocratique issu de la Conférence nationale. D'où son soutien implicite au capitaine Sanogo après le coup d'État de 2012. Au Bénin également, ce sont les pressions populaires qui sonnèrent le glas du régime du général Kérékou. Plus de vingt ans après, le Bénin semble cependant le plus ouvert sur le plan démocratique. Son succès relatif réside dans le fait que sa transition a été la plus « pactée » en comparaison avec le Niger et le Mali (Gazibo, 2002 : 429-449). Le général Kérékou n'a pas été jugé et condamné comme le général Traoré au Mali, mais a été amnistié. La pratique politique au Bénin a été marquée par une institutionnalisation progressive du dialogue politique et de la lutte démocratique qui ont permis d'éviter une restauration autoritaire. C'est pourquoi, au Bénin, le général Kérékou est revenu aux affaires en 1996 par la voie électorale, tandis qu'au Niger, l'ancienne élite est revenue au pouvoir par le coup d'État du général Baré en 1996. Le coup d'État de janvier 1996 au Niger était certes directement lié à la crise institutionnelle née de la cohabitation, mais la cause lointaine était la forme controversée de la Conférence nationale souveraine. Le général Baré représentait les intérêts d'une partie de l'armée et de l'ancien régime qui n'avaient jamais digéré leur exclusion du processus de transition (Abdouramane, 1996). C'est ce que constate Mamoudou Gazibo : « La conférence nationale, donc le mode de transition du Niger, a été un moment focal de rupture avec l'armée, alors que le processus aurait gagné en chances si la transition avait été davantage négociée avec les militaires » (Gazibo, 2005 : 131). Dans la même perspective, le coup de force du président Mamadou Tandja en 2009 et 2010 contre les institutions démocratiques peut être analysé comme une vaine tentative de restaurer l'autoritarisme. Le Sénégal semble être un cas à part. Ce qui est frappant dans sa trajectoire, à l'analyse des dérives du régime Wade, c'est le fait qu'après plus de quarante années d'expérience de libéralisme politique, le pays est retombé dans une gouvernance de type néopatrimoniale qui jure avec les principes démocratiques. Plutôt que le mode de transition ou le legs institutionnel, la personnalité du président Abdoulaye Wade

apparaît comme le facteur explicatif le plus déterminant de cette évolution paradoxale. De par son attitude autoritaire, le président Wade a contribué à polariser la vie politique sénégalaise. Ce qui soulève également la question du pacte ou dialogue politique comme facteur de consolidation démocratique. En effet, la posture unilatéraliste que le régime a prise à travers les nombreuses révisions partisanes de la Constitution a propulsé le pays dans une crise politique.

Dans certains pays africains, la pratique du dialogue interpartis semble s'enclencher progressivement avec par exemple la création du Conseil national de dialogue politique (CNDP) en 2004 au Niger. Au Mali, avec le retour au pouvoir du général Amadou Toumani Touré en 2002, le pays a engagé une nouvelle approche basée sur la démocratie consensuelle. Le mérite de ce système est d'asseoir un cadre de dialogue et de coopération entre les partis politiques qui contribue au renforcement de la démocratie. Cependant, tel qu'il a fonctionné, le système malien de démocratie consensuel a été perverti et transformé en une véritable entreprise de domination autoritaire. En clair, ce qui apparaît comme élément invariant dans les pays étudiés, c'est que l'absence ou le déficit de pacte transitionnel est incompatible avec la consolidation démocratique. Que la transition soit contrôlée ou non, ce qui fait la différence, c'est la capacité des acteurs politiques à négocier et à asseoir un consensus sur les règles du jeu démocratique.

### **III. La gouvernance économique sous le prisme du legs institutionnel**

La faiblesse des progrès enregistrés en matière d'institutionnalisation de la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest est en grande partie liée à la perpétuation de la culture d'instrumentalisation du legs institutionnel par les élites politiques, mais aussi à la nature de luttes politiques qui ont émaillé les processus de transition dans les années 1990.

## 1. La survivance du néopatrimonialisme dans la gestion des biens publics

Plus de vingt ans après les transitions démocratiques, l'ancrage de la bonne gouvernance continue à susciter des interrogations. Après des années de gestion personnelle du pouvoir, les pays africains en général et ceux de l'Afrique de l'Ouest en particulier ne semblent pas avoir accompli des progrès substantiels en matière de gestion transparente des biens publics, malgré les progrès observés dans le champ des libertés publiques. En quoi le legs institutionnel constitue-t-il une entrée féconde pour comprendre ce paradoxe ? Il découle de l'analyse que c'est l'incapacité des acteurs à neutraliser les pesanteurs des héritages colonial et postcolonial qui explique cette longévité de la gestion personnelle. Le legs précolonial ne semble pas influencer outre mesure sur la gouvernance actuelle. Et sa réhabilitation pourrait même constituer une piste à explorer pour l'assainissement de la gouvernance économique en Afrique. En effet, dans l'Afrique précoloniale, la tendance générale dans la gouvernance était celle de la primauté de l'intérêt général sur les intérêts personnels des gouvernants. Comme le montre Cheick Anta Diop, les pouvoirs africains pendant cette époque étaient organisés de telle sorte à minimiser l'abus du pouvoir grâce des mécanismes de contre-pouvoir (Diop, 1987 : 50-53). En général, la distinction entre patrimoine public et patrimoine privé n'était pas très nette, mais l'encadrement du pouvoir des chefs traditionnels par la constitution coutumière constituait un mécanisme efficace de limitation du pouvoir. En témoigne le rapport à la terre. À la différence des systèmes féodaux de l'Europe médiévale, « en Afrique noire, ni le roi ni un seigneur quelconque n'ont jamais eu le sentiment d'une possession réelle de la terre » (ibid. : 100) ; « il serait plus exact de parler d'usufruit, même lorsqu'il s'agit des prétendus domaines royaux » (ibid. : 143). Ce système était conforté par le fait que le roi n'avait pas le pouvoir de destituer ses ministres une fois qu'il les avait nommés, comme c'est le cas en pays Moaga dans l'actuel Burkina Faso. Dans l'Afrique précoloniale, la gouvernance n'était pas foncièrement patrimoniale comme il est couramment admis. Il existait bel et bien une

différenciation entre l'État et les personnes physiques, ainsi que le souligne Cheick Anta Diop : « les Africains faisaient une claire distinction entre l'État et son appareil d'une part, et les serviteurs de l'État, le roi en particulier, d'autre part ; par conséquent, l'idée d'un appareil d'État confondu avec la base [...] est insoutenable » (Diop, 1981 : 248). Le savant sénégalais montre que « la royauté africaine était un sacerdoce qui permettait d'être utile à la collectivité, sans avoir le temps de servir des ambitions personnelles » (ibid., 1981 : 243). La fonction de roi n'était pas enviable à certains égards car il pouvait être mis à mort en cas de violation de la constitution. Toute chose qui contraste avec l'impunité généralisée que les régimes africains ont érigée en stratégie de gouvernance. Si la différenciation entre sphère publique et sphère privée n'était pas autant affinée qu'elle l'est dans l'État bureaucratique moderne, considérer la nature des systèmes traditionnels africains comme une cause lointaine de la corruption en Afrique paraît excessif.

C'est au regard de ces faits qu'il apparaît pertinent de considérer les legs colonial et postcolonial comme les déterminants majeurs du néopatrimonialisme, en particulier le phénomène de la corruption dans l'appareil d'État. Dans une certaine mesure, la nature informelle des rapports sociaux en Afrique accentue la diffusion de la corruption dans l'appareil d'État. Plusieurs auteurs ont montré que la nature « importée » de l'État est un obstacle à la démocratisation et au développement. La société africaine ignore certains principes de l'État moderne, tels que le principe de la bureaucratie développé par Max Weber (Badie et Birnbaum, 1982 ; Lacroix, 2009 : 52-73). Ce principe postule que l'appareil d'État fonctionne sur la base de principes méritocratiques et impersonnels. Or, dans la société traditionnelle marquée par la primauté des relations informelles, la mise en œuvre de ce principe s'avère difficile. Ce caractère informel de la culture africaine aggrave la corruption et entrave la construction de l'État moderne. Cela ne suffit pas pour autant pour voir dans la tradition africaine un déterminant essentiel du néopatrimonialisme qui résiste à la démocratisation, lequel tire sa source du système colonial qui a secrété une nouvelle élite administrative et politique pour laquelle

l'intérêt général ne faisait pas sens. Le témoignage d'Amadou Dicko sur la nature de cette élite moderne dans l'ex-Haute-Volta (aujourd'hui Burkina Faso) à la veille des indépendances est très illustratif : « Pendant toute l'ère de l'indigénat et du travail forcé, le fonctionnaire africain [...] fut l'auxiliaire zélé de l'occupant. C'était le préposé à la chicotte, celui qui distribuait à tours de bras gifles et coups de cravache à nos notables et à nos paysans, celui qui exigeait chaque fois davantage de cadeaux d'un peuple misérable, celui qui tenait à manger du poulet, alors que la famine décimait les petits enfants, celui qui devait se baigner trois fois par jour, alors que le village mourait de soif, celui dont le cheval devait boire du lait frais pendant que les bébés restaient à jeun. Seuls caractérisaient ce fonctionnaire le mépris de sa propre race, le désir de se « blanchir », le désir de l'avancement, la passion de l'argent. Et voilà que lui, dont les dieux avaient toujours été le commandant, le Gouverneur et le Gouverneur général, il voit aujourd'hui la possibilité que ses rêves les plus fous ne lui aient laissé espérer, il voit la possibilité de prendre la place de son commandant, de prendre la place de son gouverneur, de prendre la place de son gouverneur général, d'être à la fois riche et « considéré » » (Dicko, 1992 : 97-98). Cette nouvelle élite ne pouvait pas servir l'intérêt général, car elle avait pour vocation sa propre reproduction sociale.

La gestion personnelle des biens publics dans la plupart des pays africains résulte largement de cette histoire coloniale marquée par le despotisme et l'arbitraire. La situation des États ouest-africains n'était pourtant pas homogène sur ce plan. Certains régimes ont su opérer une rupture avec les pratiques despotiques du système colonial sur le plan de la gouvernance économique. L'autoritarisme n'est pas toujours source de corruption. C'est le cas du Niger du général Seyni Kountché et du Burkina du capitaine Thomas Sankara. S'il est indéniable que ces deux régimes étaient foncièrement autoritaires, en comparant leur performance dans la gouvernance économique avec celle des régimes démocratiques issus des transitions, on se rend à l'évidence que la démocratisation a contribué à détériorer la gestion des biens

publics. Ainsi, de manière paradoxale, la corruption était moins développée dans ces régimes autoritaires que dans les régimes démocratiques actuels. La pérennisation du régime Compaoré, bâti sur le clientélisme et la corruption, a conduit à un amenuisement de la qualité de la gouvernance économique en mettant fin à la politique d'austérité et d'intégrité engagée par le capitaine Sankara sous la Révolution (Loada, 2001). Au Niger, comme le montre Emmanuel Grégoire, la démocratisation n'a pas changé le rapport des élites à l'État, considéré comme une source d'enrichissement personnel : « L'État africain reste par excellence le lieu d'accumulation et demeure une source de redistribution et de profits pour la classe dirigeante. Seuls les pourvoyeurs et bénéficiaires de la rente étatique ont changé avec l'alternance politique » (Grégoire, 1994 : 103).

La corruption a même connu une montée fulgurante avec la démocratisation. De ce fait, il conviendrait de relativiser l'effet de la démocratie sur la bonne gouvernance et sur le développement de manière générale. Ce phénomène indique que la consolidation de la bonne gouvernance par la lutte contre le pillage des biens publics est loin d'être la motivation essentielle des élites qui ont pris les rênes du pouvoir au lendemain des transitions démocratiques. C'est que souligne à juste titre Abdoulaye Niandou Souley : « Nombre d'intellectuels africains se sont ralliés au mouvement démocratique, non pas parce qu'ils étaient réellement acquis à la démocratie comme idéal politique, mais parce qu'ils y avaient vu une opportunité de parvenir au pouvoir en renversant ceux qui y étaient déjà. De ce point de vue, il y a une ambiguïté puisqu'on se demande si les mouvements sociaux de l'année 1990 s'inscrivent dans une logique de démocratisation des systèmes politiques africains, ou si elles répondaient à une manipulation des élites concurrentes de celles au pouvoir » (Niandou, 1998 : 97). Le cas du Sénégal avec le régime Wade illustre cette tendance des anciens opposants politiques à maintenir, sinon renforcer les pratiques prédatrices des anciens régimes. L'arrestation de Karim Wade en 2013 pour enrichissement illicite continue de susciter la polémique dans ce pays. On peut en dire de même du Bénin

qui est pourtant montré comme un modèle de démocratie. Les scandales économiques relayés par la presse témoignent de l'ambiguïté des processus de démocratisation en Afrique. Ces deux pays ont connu l'alternance à la tête de l'État sans que ce processus de circulation des élites ne conduise à des transformations de la gouvernance économique. Comme le montrent Chabal et Daloz, les nouvelles élites issues des transitions démocratiques étaient en réalité des « élites recyclées », c'est-à-dire qui étaient impliquées d'une manière ou d'une autre dans les anciens régimes (Chabal et Daloz, 2009). Ces acteurs ont été dans certains cas fortement impliqués dans le pillage des biens publics et se sont ralliés par calcul aux nouvelles forces politiques pour éviter leur exclusion de l'appareil étatique. Même dans les pays cités comme modèles de démocratie, le phénomène de la corruption reste un défi majeur. C'est ce que constate Gyimah-Boadi à propos du Ghana : « A hegemonic presidency [...] tends to encourage reliance on political patronage and corruption. The president and the ruling party can use incumbency for personal as well as partisan electoral gain. This explains the lack of transparency in the management of public assets such as forests, mines, and state enterprises as well as the official tolerance of nonperforming boards of state and parastatal organizations » (Gyimah-Boadi, 2010 : 146). C'est également le cas du Mali, du Bénin et du Sénégal dont les systèmes démocratiques sont plus avancés que ceux des pays comme le Burkina ou le Togo. La déliquescence de l'État malien tient en grande partie à l'aggravation de la corruption sous le régime du président ATT. Les pays qui avancent dans le domaine de la bonne gouvernance semblent être ceux dans lesquels les contre-pouvoirs sont effectifs. Dans la plupart des cas, les contre-pouvoirs institutionnels sont rarement opérationnels en raison du verrouillage des institutions et de la présidentialisation des régimes. Ce sont plutôt les contre-pouvoirs politiques tels que les organisations de la société civile qui demandent des comptes aux gouvernants. En clair, si dans certains pays comme le Ghana, le processus démocratique renforce la bonne gouvernance, dans la majorité des cas,

cette libéralisation des arènes politiques n'a fait que renforcer la culture patrimoniale de l'État héritée de la colonisation.

## **2. Les effets des transitions démocratiques sur la gouvernance économique**

On peut considérer les modes de transition en Afrique de l'Ouest comme des déterminants de la gouvernance économique. Au même titre que les trajectoires en matière de transition ont influencé la gouvernance politique, ces bouleversements politiques ont eu des effets tangibles sur la gestion de l'économie. Au début des années 1990, un des enjeux fondamentaux des luttes politiques qui ont opposé les acteurs politiques était le contrôle de l'appareil d'État, lequel permet l'accès aux ressources publiques. Pour les partisans des régimes au pouvoir, l'enjeu était de conserver leur contrôle sur l'appareil d'État ainsi que les avantages symboliques et matériels que leur offre cette position dominante. Les opposants aux régimes autoritaires n'étaient pas mus par des ambitions différentes, contrairement à leurs discours « messianiques ». Ce paradoxe dans les luttes politiques en Afrique est la résultante d'un processus historique. En effet, contrairement à l'Europe, où la bourgeoisie a pu dominer le jeu politique grâce à son pouvoir économique, en Afrique, c'est l'élite politique qui domine la sphère économique. L'accès aux ressources économiques est fonction de la position des acteurs vis-à-vis de l'État. Le processus d'accumulation économique se fait dans le cadre de l'État et non dans la sphère économique. Par conséquent, pour les élites au pouvoir pendant les transitions démocratiques, la principale préoccupation était de maintenir leur position hégémonique. Sentant le danger d'une alternance politique qui mettrait en péril leurs intérêts économiques, ces leaders politiques ont accéléré les pratiques de prédation des ressources politiques. Pour ceux qui aspiraient à conquérir le pouvoir, l'enjeu était d'intégrer le cercle restreint de l'élite ou de créer une véritable circulation des élites par un processus de changement radical. Leur préoccupation était moins de transformer la société que de capter les postes politiques afin d'accéder aux ressources publiques. On ne

s'étonne donc pas du fait que les transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest n'aient pas donné lieu à de vrais débats sur la gouvernance économique.

Le déficit de pacte (qui a caractérisé les transitions démocratiques) n'offrait pas une opportunité de dialogue sur ces questions qui dans tous les cas n'étaient pas au centre des intérêts des acteurs politiques. Ainsi, en l'absence de véritables réflexions sur l'avenir de la gouvernance économique, la tendance dans les pays en transition a été de consolider, sinon renforcer les vieilles méthodes clientélistes pourtant fortement décriées par les nouvelles élites politiques. Il ne serait pas exagéré d'affirmer que dans la plupart des pays africains, les conférences nationales ont plus été des arènes de « débats politiciens » que des cadres de réflexion sur les politiques publiques de développement. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater plus de vingt ans après ces transitions politiques que les progrès en matière de développement et de lutte contre la corruption soient extrêmement faibles. Il en est ainsi des progrès en matière de développement économique et social où l'Afrique montre des performances médiocres. Même les débats sur les institutions politiques qui intéressent pourtant les partis politiques n'ont pas été profonds. Car ni l'élite au pouvoir ni l'opposition n'a pris le temps de penser les politiques publiques en se dotant d'une vision stratégique claire sur l'avenir du pays. La logique de *zero sum game* qui a prévalu lors des transitions politiques avait accentué les contradictions entre les partis politiques. Certains des dignitaires de l'ancien régime impliqués dans des affaires de détournements de biens publics avaient été soit emprisonnés, soit dépouillés de leurs biens. Cette chasse aux sorcières contre les responsables de l'ancien régime avait créé des situations de frustration qui ont finalement exacerbé la polarisation politique.

Cette tendance des élites politiques africaines à prioriser le pouvoir par rapport à la réflexion sur les politiques publiques perdure, comme le montre le cas de l'élection présidentielle de 2013 au Mali. Le problème du Nord Mali n'a pas été diagnostiqué à travers un forum national avec l'ensemble des parties prenantes.

Ce conflit est un des grands défis que le Mali et le Niger affrontent depuis leur accession à l'indépendance. Dans les années 1990, les conférences nationales dans les deux pays n'ont pas donné lieu à des débats de fond sur cette question nationale liée à l'intégration des minorités ethniques dans l'État postcolonial. Par exemple, à la Conférence nationale du Niger, la question touarègue n'a pas été examinée en tant que problème politique mais en tant que problème judiciaire. En effet, les conférenciers avaient débattu sur « l'Affaire de Tchintabaraden » qui consistait à élucider les massacres des populations civiles touarègues en mai 1990 dans le département de Tahoua (Saidou, 2009). La Conférence nationale s'était érigée en tribunal pour identifier et sanctionner les coupables des crimes commis, mais ne s'était jamais aventurée à demander aux différentes communautés ethniques de se prononcer sur leurs rapports à l'État. Ce n'est pas pour rien que le premier mouvement rebelle, le Front de libération de l'Air et de l'Azawak (FLAA) s'est constitué en pleine Conférence nationale en octobre 1991. Les principales forces politiques de l'époque n'avaient pas comme priorité de penser les réformes institutionnelles, politiques, économiques et culturelles pour assurer un renouveau dans la gouvernance du pays. Cette question était secondaire face à la question de la conservation ou de la conquête du pouvoir. L'opposition était obsédée par la quête du pouvoir, tandis que l'ancien parti unique se battait de toutes ses forces pour se maintenir au pouvoir. C'est la conséquence de l'absence ou du déficit de pacte entre les élites pendant le processus de transition.

Les démocraties qui seront installées n'allaient pas créer les conditions d'un débat sérieux entre gouvernés et gouvernants sur les questions de développement. Les campagnes électorales ne se présentent pas comme des moments d'interpellation et d'échanges féconds entre élites et citoyens. Les partis politiques fonctionnent dans leur majorité non pas comme des forces de réflexion, mais comme de véritables machines électorales dont la vocation est la conquête du pouvoir. En plus, les autorités morales jouent un rôle ambigu dans certains pays en matière de gouvernance politique. Les chefs traditionnels et religieux contribuent en effet à

rompre le lien politique entre gouvernés et gouvernants en donnant une dimension communautaire au vote. C'est pourquoi, la place des autorités morales dans la configuration institutionnelle et politique continue de susciter des débats. Le problème de la chefferie constitue un véritable dilemme pour les États postcoloniaux, ainsi que le note Joseph Ki-Zerbo : « En ce qui concerne la place à accorder aux autorités traditionnelles, il est évident qu'on se trouve ici devant une sorte de contradiction, puisque l'État moderne n'est pas un État féodal. Or, le système traditionnel est un État de type féodal qui considère que les populations sont composées de sujets du chef ; la structure des chefs n'admet pas que tous soient des citoyens égaux. C'est pourquoi, je crois qu'il y a une incompatibilité théorique entre cette chefferie traditionnelle et la République » (Ki-Zerbo, 2003 : 86). De même, certains auteurs ghanéens considèrent la chefferie traditionnelle comme une « institution anti-démocratique par essence » (AFRIMAP, OSIWA et IDEG, 2007 : 15), même s'ils reconnaissent qu'elle peut contribuer au renforcement de la démocratie. Comme cela se constate en matière de compétition électorale, les dons en espèces et en nature dans des pays comme le Burkina Faso, le Bénin ou le Mali constituent une manifestation tangible de la corruption induite par le fait culturel (Camara, 2008). Pour la majorité des citoyens, surtout en zone rurale, la pratique des dons n'est pas une forme de corruption et n'est en aucun cas un acte condamnable. Les électeurs, par reconnaissance aux partis politiques dont ils ont bénéficié des largesses, leur accordent leurs suffrages lors des élections. Alors qu'au Mali et au Bénin la corruption électorale est interdite par la loi, cela n'est pas le cas dans d'autres pays tels que le Burkina Faso, où les partis politiques, tous bords confondus, refusent de telles réformes. Au Sénégal, les chefs religieux jouent le même rôle d'anéantissement de la citoyenneté en guidant les comportements électoraux de leurs fidèles, ralentissant de ce fait le processus d'individualisation des rapports.

Dans un tel contexte de vote communautaire, les élections ne revêtent pas un sens politique, mais une fonction sociale. Ainsi, les modes de transition n'ont pas permis de poser le débat de la

construction d'une citoyenneté démocratique dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Or, c'est là un sujet de première importance car la démocratie ne peut se consolider sans citoyenneté. S'il est établi que les régimes politiques précoloniaux étaient dotés de mécanismes démocratiques, il faut cependant admettre qu'ils n'avaient pas créé les conditions de l'émergence d'une citoyenneté dynamique, telle qu'elle s'observe dans les démocraties modernes. Le rôle des citoyens, du reste, considérés dans nombre de formations politiques comme de simples sujets, est foncièrement en contradiction avec le concept de citoyenneté démocratique basée sur le principe d'égalité et de participation à la gestion de la chose publique. L'avènement de la colonisation a considérablement transformé l'espace politique et dans une large mesure érodé les mécanismes de participation populaire dans les sociétés traditionnelles. Le statut de sujet qui était celui des populations indigènes a fortement agi sur les mentalités, de sorte que l'idée d'imputabilité des dirigeants dans la gestion des affaires publiques était quasi inexistante. Avec les dictatures qui se sont abattues sur le continent après les indépendances, cette culture politique « paroissiale » s'est davantage consolidée, même si dans certains pays comme le Sénégal ou le Burkina Faso, le pluralisme politique, maintenu de manière plus ou moins intermittente, tendait à inculquer des valeurs de citoyenneté. Au Niger par exemple, depuis le coup d'État du 15 avril 1974 qui a mis fin au parti unique, le pays est resté sous administration militaire jusqu'à la Conférence nationale de 1991 (Jackou, 2000). Les citoyens étaient mobilisés pour les tâches de développement mais rarement autorisés à exprimer leurs points de vue sur les questions politiques. Les transformations politiques induites par la démocratisation n'ont pas changé de manière profonde le statut du citoyen, qui à bien des égards se considère encore comme un sujet. C'est tout le paradoxe des processus démocratiques en Afrique de l'Ouest, de la coexistence entre une démocratie institutionnelle et une citoyenneté introuvable. Or, sans cette citoyenneté dynamique, l'ancrage de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques ne peut être que problématique, dans la mesure où les citoyens ne sont pas

prédisposés à demander des comptes aux dirigeants. Il existe ainsi un lien fort entre le déficit de citoyenneté et le développement de la mal-gouvernance économique.

Il faut souligner toutefois que des changements de culture politique sont perceptibles dans les opinions des citoyens sur la politique. Le réseau Afrobaromètre a montré en effet comment, sur une question telle que la limitation du nombre de mandats présidentiels, les populations africaines sont très réceptives aux valeurs démocratiques (CGD, 2010). L'idée selon laquelle les africains seraient favorables à un pouvoir fort est donc de plus en plus remise en cause par les enquêtes de terrain. C'est ce qu'on observe par exemple au Sénégal avec le processus d'individualisation du vote, les citoyens s'émancipant de plus en plus des consignes des chefs religieux. Aux élections présidentielles de 2012, malgré la confiance dont il jouissait auprès de hauts dignitaires religieux, le président Abdoulaye Wade a été battu par Macky Sall. Dans les pays comme le Burkina et le Togo, malgré l'existence d'un pouvoir fort et l'impossible alternance par les élections, les citoyens trouvent d'autres canaux d'expression à travers les mouvements de protestation sur des questions telles que la vie chère ou la crise des systèmes universitaires. La crise sociopolitique de 2011 au Burkina en est un exemple. En effet, le pays a été secoué par une vague de mutineries dans les casernes militaires et des mouvements de protestation menés par les élèves et étudiants. Dès lors, il importe de considérer l'empreinte des transitions politiques des années 1990 comme une des variables importantes à prendre en compte dans l'explication de la mal-gouvernance en Afrique de l'Ouest. Les conditions politiques de ces transitions étaient défavorables à l'émergence d'un débat de fond sur les acquis et les insuffisances de la gouvernance politique et économique ainsi que sur les perspectives d'avenir.

La théorie institutionnelle dans l'étude des processus de démocratisation en Afrique de l'Ouest est féconde comme perspective de réflexion sur la gouvernance politique et économique. L'analyse de la démocratisation ne peut en effet faire l'économie d'une étude critique des trajectoires historiques des États depuis la

période précoloniale. Ce regard historique éclaire dans une large mesure les progrès et les échecs des États dans la construction démocratique et dans le processus de développement. Les systèmes politiques de l'Afrique traditionnelle avaient des aspects démocratiques et étaient fondées sur l'idée de bien commun. Les expériences de gouvernance politique depuis l'indépendance s'écartent en général des principes et de l'esprit de la pensée politique africaine, même si certains régimes africains se sont réclamés de l'héritage traditionnel. Ainsi, nonobstant l'empreinte indéniable du legs précolonial sur le jeu politique, force est d'admettre que les dérives politiques qui font aujourd'hui obstacle à la démocratisation en Afrique sont la résultante du legs colonial et postcolonial. Les stratégies des acteurs et leurs rapports aux valeurs démocratiques restent marqués par la logique instrumentale. Une grande partie de l'élite politique africaine, largement façonnée par le système autocratique postcolonial, reste foncièrement hostile à l'ancrage des valeurs démocratiques et excellent dans l'art de manipuler les règles du jeu démocratique. En clair, la question de fond reste indubitablement celle de l'institutionnalisation de l'État en tant qu'institution distincte et autonome. L'imbrication des systèmes autocratiques avec les principes de la démocratie libérale est une caractéristique essentielle de nombre d'États africains, décrits comme des régimes hybrides ou des démocraties de façade (Bratton et Van de Walle, 2002 : 236). Dans ce contexte, la mise en œuvre des principes démocratiques est extrêmement complexe, malgré la routinisation des processus électoraux. Ces processus sont eux-mêmes régulièrement entachés d'irrégularités et donnent souvent lieu à des conflits violents. Lorsqu'on appréhende la démocratie dans le sillage de la théorie substantialiste, il apparaît là également des faiblesses qui entravent la participation citoyenne dans la gouvernance des affaires publiques. La désaffection des citoyens vis-à-vis des élections contraste avec leur engouement pour les modes de participation protestataires qui semblent plus efficaces pour influencer les politiques publiques. Cette tendance à privilégier la participation protestataire n'est pas sans lien avec la performance des partis politiques dans l'accomplissement de

leurs fonctions programmatiques et d'encadrement politique des citoyens. Il en découle une faiblesse de la citoyenneté et un déficit d'engagement de la société civile dans la défense du cadre démocratique, favorisant du coup la perpétuation des pratiques autocratiques et néopatrimoniales dans la gestion des États.

En définitive, l'analyse des processus de démocratisation sous l'angle de la perspective institutionnelle est pertinente dans l'explication des tendances actuelles de la gouvernance économique et politique en Afrique de l'Ouest. Le legs institutionnel exerce une influence sur la manière dont la chose publique est gérée par les élites dirigeantes et la manière dont se comportent les citoyens dans l'arène politique. Ainsi, qu'il s'agisse de la gouvernance économique, des pratiques de gestion des institutions ou encore des comportements politiques, il est incontestable que la trajectoire historique et le poids de l'héritage institutionnel des États demeurent des repères fondamentaux pour appréhender leurs performances dans la construction de la démocratie et du développement. Dès lors, cette perspective analytique mérite d'être pleinement renforcée dans l'étude des processus de démocratisation, plus de vingt ans après leur enclenchement.

# Conclusion

AUGUSTIN LOADA

La présente recherche visait à améliorer notre compréhension des relations entre le phénomène des transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest d'une part, et les élites politiques, la société civile et les institutions d'autre part. Au terme de cette étude qui couvre le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Le premier constat est que les demandes à la fois internes et externes de démocratisation du continent africain ont produit divers résultats. Dans certains pays, les processus ont débouché sur des régimes démocratiques imparfaits. Dans d'autres cas, ils ont débouché sur des régimes hybrides, mêlant à la fois des traits démocratiques et autoritaires. En effet, les processus n'ont généralement pas entraîné des transformations des régimes politiques, lesquels ont maintenu leurs pratiques autoritaires derrière les façades des institutions démocratiques. En réalité, plus de deux décennies après la crise des régimes autoritaires, les résultats des processus de libéralisation politique auxquels on a assisté au début des années 1990 sont contrastés : les progrès sur les plans démocratique et socio-économique des régimes en place sont variables d'un pays à l'autre, mais des retours en arrière ne sont pas exclus, y compris dans les cas de *success story*, du moins sur le plan démocratique (cas du Mali avec le coup d'État de mars 2012, voire du Bénin avec les annonces récurrentes de tentatives avortées de coups d'État). Toutefois, le Ghana semble engagé dans une dynamique de progrès continu sur le plan politique et socio-économique – mais jusqu'à quand ? Au pays de Kwame N'Krumah, les élections présidentielles sont une source de polarisation entre les deux principaux partis politiques de gouvernement de force sensiblement égale.

C'est souvent de justesse que l'emporte le vainqueur d'une élection présidentielle, que la crise postélectorale est évitée, traduisant ainsi une certaine fragilité du processus démocratique. En outre, la gestion de l'économie ghanéenne connaît des insuffisances qui alimentent divers mouvements sociaux protestataires.

La construction démocratique est un long processus aux résultats incertains. Selon les pays, les transitions démocratiques ont donné naissance à une ingénierie institutionnelle qui a permis la mise en place d'une panoplie complète d'institutions démocratiques formelles. La compétition électorale comme mode de sélection des gouvernants s'est routinisée ; ce qui a permis un renouvellement partiel des élites dirigeantes. La société civile s'affirme de plus en plus à travers des prises de parole et divers mouvements sociaux. Des changements notables sont donc perceptibles sur le terrain, en Afrique de l'Ouest où se situent les sept pays étudiés. Mais ces changements ne sauraient occulter les invariants de la vie politique dans cette région de l'Afrique ainsi que la résilience des représentations et pratiques autoritaires et néopatrimoniales du pouvoir. Celles-ci se manifestent à travers les institutions démocratiques, en leur sein ou à l'extérieur de ces institutions, dirigées par des élites politiques dont la plupart ont été pétries dans le même moule que celles qu'elles ont remplacées.

S'agissant en particulier de la constitution, celle-ci semble jouer un rôle important dans les processus démocratiques ; plusieurs auteurs du moins, en l'occurrence Tidjani et Fall, semblent accorder aux processus constitutifs une grande importance. Certes, le processus d'élaboration ainsi que la substance des constitutions importent. Mais c'est surtout la période postadoption de la constitution qui apparaît comme le moment le plus critique (Ghai et Galli, 2006). En effet, le rapport de force peut avoir changé après l'élaboration de la constitution et devenir défavorable aux forces démocratiques. Plusieurs facteurs peuvent cependant aider à protéger la constitution : l'implication des citoyens dans les affaires politiques et constitutionnelles, l'éducation civique pour promouvoir l'engagement des citoyens en faveur du respect de la constitution, etc. La constitution elle-même prévoit des mécanismes pour

la participation du public, y compris dans le processus législatif, voire dans la révision constitutionnelle (comme au Burkina Faso), la surveillance du gouvernement, l'accès aux tribunaux et autres autorités chargées de traiter les plaintes en cas d'abus. Elle prévoit surtout une justice constitutionnelle qui, en plus de contrôler la constitutionnalité des lois, traite du contentieux électoral et peut se voir attribuer la fonction de protection des droits fondamentaux et de régulation des pouvoirs publics, favorisant ainsi un rôle proactif des juges constitutionnels. Dans le cas du Bénin, le rôle de la Cour constitutionnelle est essentiel dans la préservation des « acquis démocratiques ». Mais ailleurs, les mécanismes prévus par la constitution pour sa propre protection ont montré leurs limites. Le sort de la constitution dépend en effet de forces extérieures qu'elle tente du reste de réguler : les partis politiques, les organisations de la société civile, les forces de défense et de sécurité, etc. En réalité, le principal défi à l'authenticité et à l'intégrité de la constitution demeure le comportement des acteurs politiques, à commencer par l'homme fort du pays, c'est-à-dire le président de la République. Trop souvent, les élites dirigeantes sont tentées de se soustraire des valeurs et des impératifs de la démocratie. Tout se passe comme si les principaux acteurs et bénéficiaires de la démocratie, à savoir les élites politiques, étaient aussi ses pires ennemis (Ghai et Galli, 2006). Accroître la résilience d'une constitution dans un contexte où les forces externes à cette constitution ne manifestent pas encore un profond attachement à la culture démocratique relève de la gageure. Cependant, une constitution qui a des résonances avec les principaux sujets de préoccupations de la société (lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme, l'injustice sociale, la corruption, l'impunité, etc.), qui intègre les normes appropriées, les institutions et procédures pour répondre à ces préoccupations peut voir sa légitimité accrue et ses bénéficiaires faire preuve de « patriotisme constitutionnel » (Madior Fall) en se mobilisant pour faire échec à une tentative de coup d'État militaire ou de manipulation illégitime des règles constitutionnelles. La persistance du phénomène des révisions constitutionnelles « opportunistes » constitue en effet l'une des menaces les plus

graves pour le constitutionnalisme des États africains. Dans de nombreux pays de la sous-région, les élites dirigeantes en place n'hésitent pas à manipuler les institutions démocratiques, que ce soit la constitution, les élections ou les juridictions constitutionnelles pour conserver le pouvoir. Dans leur vision instrumentale de la démocratie, modifier la constitution pour supprimer par exemple la clause limitative du nombre de mandats présidentiels qui empêche un chef d'État sortant de briguer un troisième mandat présidentiel n'est pas une entorse à la démocratie, tant que les procédures formelles sont respectées. Pour ces élites, la constitution ne leur offre que des prérogatives, des pouvoirs, des droits. Les obligations, les charges qu'elle leur impose ne sont supportables qu'à la condition d'être légères, agréables, et de ne constituer aucune limite, entrave ou contrainte sérieuse à l'exercice de leur pouvoir. D'ailleurs, la constitution elle-même n'indique-t-elle pas les procédures à suivre pour sa propre révision et ne confère-t-elle pas aux élites dirigeantes le pouvoir, voire le devoir de réviser de telles dispositions gênantes ? Au nom de quel principe limiter le choix du « peuple souverain » par des dispositions constitutionnelles, fussent-elles intangibles ? Quel démocrate digne de ce nom s'opposerait à ce que le « peuple souverain » soit consulté par référendum pour supprimer ou contourner de telles limites arbitraires à sa souveraineté ? On l'aura compris, la constitution ou la loi de révision constitutionnelle, pour la plupart des élites dirigeantes, ne devrait pas limiter le pouvoir du « peuple », c'est-à-dire celui de son illustre représentant qu'est le chef de l'État, mais au contraire l'élargir, le renforcer. Dans la plupart des pays de la sous-région, les élites dirigeantes partagent une telle vision ou représentation instrumentale de la constitution. De nombreux efforts restent donc encore à accomplir dans nombre de pays africains en matière de constitutionnalisme. Seuls dans quelques rares pays, comme le Bénin ou le Niger, les élites dirigeantes trouvent encore quelques barrières à leurs tentatives de se libérer des exigences du constitutionnalisme et d'instrumentaliser le peuple pour conserver le pouvoir. Et ce en raison notamment de juges constitutionnels qui ont décidé de jouer un rôle proactif, ce qui ne

manque pas de soulever des critiques ambivalentes. Au Bénin par exemple, la Cour constitutionnelle s'est érigée en gardien de la démocratie et des « acquis » de la Conférence nationale souveraine, n'hésitant pas à censurer le pouvoir constituant lorsque celui-ci tente de manipuler les règles constitutionnelles pour remettre en cause ces acquis et l'ordre démocratique qui en découle. Cet activisme est considéré par certains juristes comme politiquement justifié mais juridiquement contestable lorsqu'il débouche sur une usurpation des prérogatives constituantes et une limitation du « peuple souverain » par les juges constitutionnels (Kokoroko, 2013 : 329 ss.). Mais le droit constitutionnel n'est-il pas aussi un droit politique, le résultat de rapports de forces politiques et le juge constitutionnel un acteur du jeu politique ? Comme l'affirme Jacques Meunier, « souvent présenté comme l'arbitre du jeu politique, le Conseil constitutionnel doit plutôt être vu comme un acteur parmi d'autres. Intervenant sous une forme qui lui est propre et qui l'identifie comme < juge constitutionnel >, il participe au jeu à sa manière et contribue à sa régulation. Son entrée en jeu reste toutefois conditionnelle. Elle suppose une décision des autres joueurs et dépend donc à la fois de la persistance du jeu, de la nature des enjeux et d'une évaluation des chances de succès » (Meunier, 2003 : 40). Les révisions constitutionnelles décidées par les élites dirigeantes « au nom du peuple, pour le peuple et même par le peuple » ne doivent pas occulter le fait qu'il demeure l'éternel absent de la politique et de l'histoire, celui qui n'a pas voix au chapitre et ne décide pas de son sort. Même s'il lui arrive parfois de s'exprimer dans la rue ou dans la révolte, il a du mal à se reconnaître dans les usages qu'en font les élites, même lorsqu'elles décident de le consulter par la voie des urnes. Car, comme le rappellent plusieurs auteurs, ce n'est pas parce que les élus (pour avoir été choisis par une majorité) sont censés représenter le peuple que la souveraineté populaire est intégralement représentée par le processus électoral ou transférée à ces élus (Badiou et al., 2013).

Les progrès démocratiques dans la région ouest-africaine sont par ailleurs fragilisés non seulement par la persistance de la pauvreté mais aussi par les comportements des élites et du « peuple-

électeur ». En effet, dans la plupart des pays, les dynamiques du développement économique et social et de la démocratisation ne sont pas, en règle générale, dans une interaction vertueuse, en raison des comportements des élites politiques et économiques d'une part, et de ceux des électeurs d'autre part. Dans la plupart des pays étudiés, les électeurs ne semblent pas motivés par un « vote économique ». Pris dans les liens communautaires, beaucoup d'entre eux n'ont pas une claire conscience d'appartenir à une citoyenneté nationale et procèdent à des choix électoraux déconnectés de la pertinence des programmes présentés par les partis ou candidats (quand de tels programmes existent). D'ailleurs, la plupart des élites politiques accordent peu d'importance à la fonction programmatique des partis politiques. Il est vrai que le comportement des électeurs ne semble pas les inciter à s'orienter dans cette direction. En effet, les critères utilisés par les électeurs pour sélectionner les gouvernants n'impliquent pas toujours la redevabilité, la qualité du travail fourni par le leader, la fourniture directe et indirecte de biens publics. L'analyse des données Afrobaromètre montre que les attentes des populations sur le plan économique sont largement insatisfaites et que le contrôle citoyen est très faible. Paradoxalement, les populations sont enclines à renouveler systématiquement leur confiance envers les gouvernants au travers des élections. En cela, elles se comportent davantage en « votants qu'en citoyens » (Bratton et Logan, 2013). Elles n'arrivent pas à transformer et convertir leurs opinions sur la situation économique du pays, sa gestion économique ou leurs propres conditions de vie en expressions citoyennes, incluant le cas échéant la sanction lors des élections des gouvernants ayant démérité.

Ce tableau général doit être cependant nuancé. En effet, des tendances se dégagent qui montrent l'existence d'un vote économique dans certains pays comme le Sénégal et le Ghana comparativement aux autres pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo. Dans le premier cas, les électeurs attachent une importance aux performances des candidats lors des élections à tous les niveaux que ce soit. Dans le second cas,

d'autres éléments occupent chez les électeurs une place plus prépondérante : l'ethnicité, la religion, la chefferie et l'argent. Dans tous ces pays, on observe des interactions entre les élites politiques et les élites économiques ; interactions qu'on ne peut comprendre qu'à partir des règles de gestion et de régulation du financement des élections en Afrique de l'Ouest. L'enjeu, c'est non seulement le renforcement de la capacité d'action des partis mais aussi de garantir leur indépendance à l'égard des forces qui les financent afin de conserver intact le principe démocratique. La plupart du temps les cotisations qui doivent provenir des membres et sympathisants des partis sont insuffisantes. Les financements publics, quand ils existent sont souvent insuffisants. Il faut alors que le parti puisse compter sur d'autres ressources. En règle générale, les partis au pouvoir peuvent compter sur les ressources publiques pour financer leurs activités. Mais ceci n'est pas le propre de l'Afrique. En France, les partis au pouvoir bénéficient davantage d'atouts que les partis d'opposition, n'hésitant pas à recourir aux facilités logistiques de l'État, aux fonds secrets, voire à des fonds reçus de l'étranger, ou à facturer certaines de leurs prestations à l'État ou aux collectivités territoriales (Tolini, 2007 : 12-13). En Afrique, plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, l'absence de régulation efficace du financement des partis pénalise davantage l'opposition. Les dons en général provenant des acteurs et élites économiques sont canalisés pour la plupart vers les partis au pouvoir. Dans certains pays, les partis politiques d'opposition ont du mal à attirer les élites économiques, surtout dans les pays où il existe un parti dominant autoritaire qui contrôle le champ politico-économique. Ailleurs, dans quelques rares pays comme le Ghana, les partis de l'opposition réussissent à capter une partie des financements offerts par les élites économiques. Dans ce pays où l'alternance démocratique est une possibilité, les élites économiques préfèrent ne pas mettre tous leurs œufs dans le même panier et espèrent en retour des contrats juteux auprès des partis ou des candidats victorieux. Dans d'autres pays comme le Bénin, les interactions sont telles qu'on assiste à une confusion entre

élites économiques et politiques où les unes veulent prendre la place des autres.

La démocratisation en Afrique de l'Ouest semble donc avoir pour le moment un impact limité sur le développement économique et social. L'irruption du concept de gouvernance dans la vie politique nationale et internationale a-t-il eu plus de succès ? On peut en douter. Sans doute, son opérationnalisation a vite permis de se rendre compte que le développement est le plus souvent inhibé moins par la prépondérance que par le manque d'État, qui se traduit par un déficit d'efficacité mais également de légitimité. Aussi, depuis la moitié des années 1990, l'agenda de la gouvernance s'efforce de réhabiliter l'État dans ses fonctions régaliennes de régulation et de distribution ; ce qui suppose non seulement une redéfinition des modalités de gestion de l'État à travers la participation de multiples acteurs dans les décisions publiques, mais aussi une capacité à fournir aux administrés les services publics minimums dont ils ont besoin. À l'implication d'une multitude d'acteurs non étatiques s'ajoute celle des bailleurs de fonds, lesquels occupent dans la plupart des pays une position prééminente dans la conduite des politiques publiques, grâce aux conditionnalités qu'ils imposent. Dans la plupart des situations nationales, ceux-ci inspirent ou imposent les référentiels des politiques publiques que ne doivent pas occulter les discours officiels de partenariat et d'appropriation des politiques. Cette situation peut s'expliquer par la forte dépendance des gouvernements africains vis-à-vis de l'aide internationale, limitant de ce fait leur souveraineté et leur marge de manœuvre. On observe aussi une convergence, voire une homogénéisation des politiques publiques en matière de promotion du développement à travers le référentiel de lutte contre la pauvreté. Cette convergence traduit de manière symptomatique le défaut de responsabilisation des gouvernements africains dans le choix des politiques économiques et sociales. En règle générale, le processus d'élaboration des politiques publiques est conduit dans un cadre participatif, impliquant tous les acteurs du développement, dans un esprit d'appropriation de la stratégie par les populations à la base et

surtout par les acteurs censés la mettre en œuvre. Mais l'influence des acteurs non étatiques demeure absolument limitée dans le processus de production et de contrôle des politiques publiques. À cela s'ajoute la question de la représentativité de ces acteurs non étatiques. Qu'il s'agisse de la société civile ou du secteur privé, ces acteurs se caractérisent par leur faiblesse et sont davantage urbains que ruraux, voire élitistes. Les citoyens eux-mêmes, pris individuellement, influent peu sur les processus de politique publique. Comme souligné dans le chapitre 5, dans la quasi-totalité des États de l'Afrique de l'Ouest étudiés, les électeurs ne sont pas nécessairement guidés par les critères du vote économique. L'un des facteurs de cette situation est sans conteste la résilience du néopatrimonialisme. Plutôt que d'offrir des « biens publics collectifs » sous la forme de politiques publiques, les élites politiques préfèrent allouer les ressources qu'elles ont mobilisées et celles de l'appareil d'État auxquelles elles ont accès sous la forme de redistributions clientélistes. Dans ce contexte, les problèmes de gouvernance inhérents à l'État en Afrique sont reproduits. En définitive, les processus de libéralisation économique et politique n'ont pas entamé le modèle économique en place. L'Afrique est demeurée principalement une économie de rente où le processus d'accumulation a du mal à s'enclencher. Dans certains cas, les rentes ont davantage miné le processus démocratique et exacerbé la violence dans la compétition politique.

La persistance du néopatrimonialisme et de l'économie de rente ne signifie pas que des efforts ne sont pas consentis par les États africains en vue de promouvoir la « bonne gouvernance ». Aussi bien les pouvoirs publics que la société civile sont en effet engagés dans une multitude d'actions de lutte contre la mauvaise gouvernance, par exemple dans la lutte contre la corruption publique. Mais la société civile n'arrive pas à jouer véritablement son rôle de contre-pouvoir dans de nombreux États. L'efficacité de ses actions reste dans l'ensemble mitigée, en l'absence de volonté politique réelle d'endiguer le phénomène de la corruption. En effet, dans la plupart des États on observe l'existence d'une multitude d'institutions étatiques de lutte contre la mauvaise

gouvernance dont l'efficacité est douteuse. Ces institutions sont fortement limitées dans l'exercice de leur mission, faute de capacités institutionnelles incluant l'indépendance et des ressources autonomes. Parfois, elles font l'objet de manipulations politiques aux fins de sanctionner les corrompus soupçonnés de manquer de loyauté politique envers le pouvoir en place. Lorsqu'elles parviennent occasionnellement à étayer les cas de corruption de manière indépendante, leurs rapports restent souvent sans effets pour des raisons d'opportunité politique, les personnes mises en cause étant généralement liées à l'élite dirigeante. Le pouvoir judiciaire lui-même souffre d'un manque d'indépendance à l'égard des élites dirigeantes et contribue faiblement à la répression du phénomène. Un autre pouvoir (et non des moindres) qui aurait pu faire avancer la lutte contre la corruption en demandant des comptes à l'exécutif est le parlement. Mais à son niveau également, l'appareil législatif est généralement caporalisé par le parti au pouvoir et confondu à lui. En l'absence de contre-pouvoirs ou de contrepoids sociaux, politiques et institutionnels efficaces dans un État corrodé par la logique patrimoniale, on comprend pourquoi, en dépit de la multiplicité des institutions de lutte contre la corruption ou des inspections de contrôle de l'État, la corruption et la mauvaise gouvernance peinent à reculer. Enfin, les pesanteurs socio-économiques et politiques apparaissent comme autant d'obstacles à la promotion de la bonne gouvernance. En effet, la pauvreté généralisée et la prégnance de l'analphabétisme ne facilitent pas la prise de conscience des populations sur les dangers de la corruption. Pire, les élites dirigeantes censées éclairer les populations exploitent leur vulnérabilité pour générer des soutiens politiques par les redistributions clientélistes, la corruption, les discours de mobilisation identitaire.

Malgré les aléas et les incertitudes des processus démocratiques en cours, leur évaluation doit être nuancée. Des progrès ont été enregistrés en Afrique de l'Ouest, tant au niveau de la consécration formelle de la démocratie constitutionnelle à travers la reconnaissance du pluralisme politique, des droits fondamentaux et de l'opposition, même si la qualité de ce pluralisme, l'effectivité

des droits et le statut de l'opposition paraissent encore limités ou fragiles. En effet, des résistances à une réelle démocratisation de l'Afrique de l'Ouest demeurent (Guèye, 2009 : 5-26). Celles-ci se traduisent par la remise en cause de l'État de droit, ainsi qu'en témoignent le déni de la séparation des pouvoirs, la neutralisation des contre-pouvoirs et le refus de la fonction contraignante de la règle de droit. Plutôt que de se soumettre à une règle de droit contraignante, les pouvoirs publics préfèrent la contourner, la réviser ou l'ignorer, avec ou sans l'appui d'une justice trop souvent subordonnée quand il s'agit de gérer le « contentieux politique ». Dans ces conditions, la justice n'apparaît plus comme un moyen pacifique de régulation des conflits politiques, lesquels se résolvent souvent par des rapports de force, voire par la violence ou des changements anticonstitutionnels de régimes, en dépit de leur prohibition par les instruments juridiques régionaux. C'est parfois le cas lors des élections dont l'enjeu majeur, à savoir le contrôle de l'appareil d'État et de ses ressources conduit à une dramatisation des luttes partisans. Certes, les élections depuis le début des années 1990 sont désormais concurrentielles. Mais les imperfections de ces élections sont telles qu'elles débouchent parfois sur des crises postélectorales. Malgré ces épreuves, l'idée démocratique persiste dans la sous-région. Mieux, elle semble même progresser ainsi que le montrent les enquêtes Afrobareomètre, même si cela ne s'effectue pas encore au rythme souhaité.



# Bibliographie

- ABDOURAMANE B.I., 1996, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Talence, Centre d'études d'Afrique noire (CEAN) – Institut d'études politiques (IEP).
- ABOUDOU-SALAMI M.S., 1990, « Les rapports entre les institutions de la transition démocratique au Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° spécial, décembre, p. 61-71.
- ADAMON A-D., 1995, *Le renouveau démocratique au Bénin, la Conférence nationale des Forces Vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan.
- ADDO-FENING R., 2008, « The Relevance of Traditional Governance », in A. DUAH BAFFOUR (dir.), *Ghana : Governance in the Fourth Republic*, Accra, Center for Democratic Development (CDD), Digibooks Ghana Ltd, p. 32-56.
- AFRIMAP, OSIWA et IDEG, 2007, *Ghana : Participation au processus politique*, Dakar, Open Society Initiative for West Africa (OSIWA).
- AHADZI K., 2002, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : le cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique Juridique et Politique*, vol. 1, n° 2, juillet-décembre, p. 37-70.
- AJAYI J.F. A. et CROWDER M. (dir.), 1974, *History of West Africa*, vol. 2, London, Longman.
- AJAYI J.F. A., 1996, « L'Afrique au début du XIX<sup>e</sup> siècle : problèmes et perspectives », in J.F. A. AJAYI (dir.), *Histoire générale de l'Afrique. Tome VI : L'Afrique au XIX<sup>e</sup> siècle jusque vers les années 1880*, Paris, UNESCO, p. 23-46.
- AKE C., 2000, *The Feasibility of Democracy in Africa*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA).

- AKINDES F., 2000, « Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits » in Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, Bruxelles, E. Bruyant, p. 609-619.
- APTER D.E., 1963, *Ghana in Transition*, Princeton, Princeton University Press, 2<sup>e</sup> édition.
- AUER A., 1999, « Propos impertinents sur l'État et la société civile en Afrique contemporaine : un essai », *Mélanges Charles Cadoux, Aix-en-Provence*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), p. 25-38.
- AWOUDO F. et ADOUN W., 2006, *Une démocratie prisonnière de la corruption*, Cotonou, Friedrich Eberg Stiftung.
- AWOUDO F., 2000, *Le mal transhumant : les infidélités politiques dans le Bénin démocratique*, Paris, L'Harmattan.
- BAAS M. et JENNINGS K.M., 2011, « Lutttes armées, rebelles et seigneurs de la guerre : le spectre du patrimonialisme » in D.C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 175-189.
- BADET G., « La longue histoire d'amour entre le peuple béninois et sa loi fondamentale », in <http://www.la-constitution-en-afrique.org> (Consulté le 5 janvier 2013).
- BADIE B. et BIRNBAUM P., 1982, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset.
- BADIE B., 1992, *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BALANDIER G., 2004, *Anthropologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 2<sup>e</sup> édition.
- BANEGAS R., 1998, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, n° 69, p. 62-74.
- BASTIDE P., 1985, *L'idée de constitution*, Paris, Economica.
- BAYARD J.F. et al., 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala.

- BAYART J.F., 1991, « La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ? », *Politique africaine* n° 43, octobre, p. 5-20.
- BAYART J.F., 2009, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, n° 129, p. 27-44.
- BELAND D., 2002, « Néo-institutionnalisme et institutions sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 21-39.
- BELLINA S., « Introduction », in S. BELLINA et al. (dir.), 2008, *La gouvernance démocratique : Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, p. 5-9.
- BERANGER D., 2002, *Le droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), coll. QSJ.
- BLEOU M., 2008, « La révision de la constitution », Leçon inaugurale de la rentrée solennelle de la Chaire Unesco de Cotonou du 3 décembre 2007, Cotonou, Fondation Konrad Adenauer.
- BOLLE S., 1997, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, thèse Université de Montpellier.
- BOLLE S., 2006, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 17, p. 1-45.
- BOURGI A. et CASTERAN E., 1991, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, Hachette.
- BOURMAUD D., 1997, *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politiques ».
- BOURON J.M., 2013, *Évangélisation parallèle et configuration croisée. Histoire comparative de la christianisation du Centre-Volta et du Nord-Ghana (1945-1960)*. Thèse de doctorat, Université de Nantes – Université de Ouagadougou.
- OUTILLIER J.L., 1964, « Les structures foncières en Haute-Volta », *Études Voltaïques*, n° 5, p. 9-183.
- BRATTON M., 2007, « Formal versus Informal Institutions in Africa », *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 3, July 2007, p. 96-110.

- BRATTON M. et LOGAN C., 2013, « Voters, But Not Yet Citizens : Democratization and Development Aid », in R. JOSEPH et Al. GILLIES (dir.), *Smart Aid for African Development*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 181-206.
- BRATTON M. et VAN DE WALLE N., 2002, *Democratic Experiment in Africa : Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRAUD P., 2006, *Sociologie politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LDGJ).
- BREMPOUNG A., 2007, *Transformations in Traditional Rule in Ghana (1951-1996)*, Accra, Institute of African Studies.
- BUIJTENHUIJS R. et THIRIOT C., 1995, *Démocratisation au Sud du Sahara : Un bilan de la littérature*, Leiden, Centre d'études africaines.
- BURDEAU G., 2011, *Ecrits de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ).
- CABANIS A. et MARTIN M.L., 2005, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone. La constitution et ses valeurs » in J.F. AUBY, M. BELANGER et M.C. BERGERES, *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, p. 343-358.
- CABANIS A. et MARTIN M.L., 2010, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-La-Neuve, Académia Bruylant.
- CABANIS A. et MARTIN A., 2007, « La pérennisation du Chef de l'État : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in J.D. GAUDUSSON, P. SADLAN, P. CLARET et B. VINCENT (dir.), *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Paris, Bruylant, p. 349-380.
- CABANIS G. et MARTIN M.L., 1994, « Influences étrangères sur la Constitution burkinabé », in F.P. BLANC et al. (dir.), *Constitution et Régime politique au Burkina*, Paris, Presses de l'IEP de Toulouse.

- CAMARA B., 2008, « Le processus démocratique au Mali depuis 1991 : entre fragmentation de l'espace politique et coalitions : Quels sont les impacts de la démocratisation sur la condition de vie des maliens », [www.apsanet.org/~africaworkshops/media/Bakary\%20Camara.pdf](http://www.apsanet.org/~africaworkshops/media/Bakary\%20Camara.pdf) (consulté le 18 juin 2012).
- CAMERON R., 2010, « La redéfinition des relations politico-administratives en Afrique du Sud », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume 76, n° 4, p. 709-734.
- CAPRON J., 1973, *Communautés villageoises bwa, Mali – Haute-Volta*, Tome premier, fascicule 1, Paris, Institut d'ethnologie.
- CAROTHERS T., 2010, « The End of the Transition Paradigm » in L. DIAMOND, M.F. PLATTNER et P.J. COSTOPOULOS (dir.), *Debates on Democratization*, Baltimore, The John Hopkins University Press, p. 77-93.
- CARRE DE MALBERG R., 2004, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz.
- CEAN-CERI, 1978, *Aux urnes l'Afrique : élections et Pouvoir en Afrique*, Paris, Pedone.
- CENTER FOR DEMOCRATIC DEVELOPMENT, 2008, *Watching Democracy in Ghana*, Accra, Centre for Democratic Deelopment (CDD)-Ghana Publication.
- CGD, 2009, *L'alternance et les règles du jeu démocratique*, Ouagadougou, CGD.
- CGD, 2009, *La participation électorale au Burkina*, Ouagadougou, CGD.
- CHABAL P. et DALLOZ J.P., 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
- CHALTIEL F., 2003, « La souveraineté du pouvoir constituant dérivé : développements récents », *Les petites Affiches*, n° 123, p. 6-9.
- CISSOKO S.M., 1985, « Les Songhay du XII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle », in D.T. NIANE (dir.), *L'Afrique du XII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, UNESCO, p. 213-235.
- CONAC G., 1989, « Le juge constitutionnel en Afrique : censeur ou pédagogue ? », in G. CONAC et J.D. GAUDUSSON

- (dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, Tome II, La jurisprudence, p. VI-XV, Paris, Economica.
- COOPER F., 2004, *Décolonisation et travail en Afrique. L'Afrique britannique et française 1935-1960*, Paris, Karthala-Sephis, coll. « Histoire des Suds ».
- COOPER F., 2008, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Payot.
- COOPER F., 2012, *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Petite Bibliothèque Payot.
- COPANS J., 1992, « L'Histoire face au politique », *Politique africaine*, n° 46, p. 3-6.
- COQUERY-VIDROVITCH C., 1993, *L'Afrique de 1800 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF).
- COQUERY-VIDROVITCH C., 2013, *Petite histoire de l'Afrique*, Paris, La découverte.
- COQUERY-VIDROVITCH C., 1986, *Afrique noire : permanence et ruptures*, Paris, L'Harmattan.
- COULIBALEY B.D., 2009, « La neutralisation du parlement constituant », *Revue de droit public*, n° 5, p. 1493-1515.
- CRABB J., 1984, « Le constitutionnalisme en Afrique noire » in J.-L. SEURIN (dir.), *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, p. 171-178.
- CROWDER M., 1968, *West Africa under Colonial Rule*, Evanston, Northwestern University Press.
- DABIRE V., 1991, « La centralisation et la personnification du pouvoir comme facteur de dysfonctionnement administratif », in F.-P. BLANC, A. LOURDE, B. SAINT-GIRONS et M. SANDAOGO, *Administration et société au Burkina Faso*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, p. 83-96.
- DAHL R., 2008, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DALOZ J-P. et QUANTIN P., 1997, *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala.
- DARBON D., 1994, « L'aventure ambiguë des administrations africaines de successions française dites francophones », *Revue internationale de politique comparée*, n° 2, p. 201-222.

- DE MESQUITA B. et al., 2003, *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MIT Press.
- DE RAULIN A., 2002, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, n° 1, p. 83-87.
- DEBENE M., 1993, « La dimension économique de la transition démocratique en Afrique », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, p. 113-118.
- DEBOUROU D.M., 2013, *L'Assemblée nationale du Bénin (5<sup>e</sup> législature, 2007-2011) : histoire d'une décadence*, Paris, L'Harmattan.
- DI PALMA G., 1990, *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, CA, University of California Press.
- DIAMOND L., 1994, « Rethinking Civil Society : Toward Democratic Consolidation », *Journal of Democracy* 5, p. 4-18.
- MARK G. et DIAMOND L. (dir.), 1992, *Reexamining Democracy : Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Beverly Hills, SAGE publications.
- DIAMOND L., 1997, *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- DIAMOND L., 1999, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, London, The Johns Hopkins University Press.
- DIAMOND L., J. LINZ et S. LIPSET, 1995, *Politics in Developing Countries : Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- DIAMOND L., PLATTNER F. et COSTOPOULOS P.J., 2010, *Debates on Democratization*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- DICKO A., 1992, *Journal d'une défaite. Autour du référendum du 28 septembre 1958 en Afrique noire*, Paris, L'Harmattan.
- DIM DELOBSOM A.A., 1932, *L'empire du Mogho-Naba : coutumes des Mossi de la Haute-Volta*, Paris, Domat-Montchrestien.

- DIOP C.A., 1981, *Civilisation ou barbarie*, Paris, Présence africaine.
- DIOP C.A., 1987, *L'Afrique noire précoloniale*, Paris, Présence africaine.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J.B., 1997, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, p. 250-256.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J.B., DESOUCHES C. et CONNAC G., 1998, *Les constitutions africaines publiées en langue française*, Paris, Bruxelles, La documentation française et Bruylant, 2 volumes.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J.B., 2007, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir » in F. GILBERT et al., *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, p. 609-628.
- DUGUIT L., 2007, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ).
- DUMONT R., 1962, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Le Seuil.
- DURUFLE G., 1988, *Les politiques d'ajustement structurel : Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Paris, Karthala.
- ELSTER J., OFFE C. et PREUSS K., 1998, *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ENGUÉLÉGUÉLÉ M., 2004, « Le paradigme économique et l'analyse électorale africaniste : piste d'enrichissement ou source de nouvelles impasses ? », in P. QUANTIN (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, p. 67-103.
- FALL I.M., 2007, *Evolution constitutionnelle du Sénégal*, Dakar, Centre de recherche d'étude et de documentation sur les institutions et les législations africaines, (CREDILA) – Centre de recherches sur les politiques sociales (CREPOS).
- FALL I.M., 2008, « Elections et résolution des conflits en Afrique de l'Ouest », *African Security Review*, vol. 17, n° 4, p. 74-89.

- FALL I.M., 2008, *La condition du pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme africain : l'exemple des États d'Afrique subsaharienne francophone*, Paris, L'Harmattan.
- FALL B.A., 2005, « Universalité des droits de l'homme et pluralité juridique en Afrique. Analyse d'un paradoxe » in J.F. AUBY, M.BELANGER et M.C. BERGERES, *La constitution et ses valeurs. Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, p. 359-389.
- FAURE Y.A. et MEDARD J.F. (dir.), 1982, *État et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala.
- FAURE Y.A., 1981, « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire », *Politique africaine*, n° 1, p. 34-52.
- FORTES M. et EVANS-PRITCHARD E., 1987, *Systèmes politiques africains*, Pritchard, KPI.
- FORTES M. et EVANS-PRITCHARD E. (dir.), 1964, *Systèmes politiques africains*. Traduction française de Paul Ottino, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), coll. « Études ethnographiques ».
- FRIEDRICH C.J., 1958, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, Presses universitaires de France (PUF).
- GAZIBO M. et JENSON J., 2004, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal (PUM).
- GAZIBO M. et THIRIOT C., 2009, « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicités et héritages » in M. GAZIBO et C. THIRIOT (dir.), *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, p. 21-42.
- GAZIBO M., 2002, « La démarche comparative binaire : éléments méthodologique à partir d'une analyse de trajectoires contrastées de démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 3, p. 427-449.
- GAZIBO M., 2005, « La force des institutions : la CENI comme site d'institutionnalisation au Niger » in P. QUANTIN (dir.), *Gouverner les sociétés africaines*, Paris, Karthala, p. 65-84.

- GAZIBO M., 2005, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'université de Montréal (PUM).
- GAZIBO M., 2006, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal (PUM).
- GAZIBO M., 2009, « Les transitions démocratiques en Europe centrale et orientale et en Afrique » in A. COHEN et al. (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La découverte, p. 218-225.
- GAZIBO M., 2011, « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie » in D.C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 99-114.
- GENIEYS W., 2011, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin.
- GHAI Y. et GALLI G., 2006, *Constitution Building Processes and Democratization*, Stockholm, Sweden, International IDEA.
- GIRAUD O. et WARIN P., 2008, « Les politiques publiques : Une pragmatique de la démocratie », in O. GIRAUD et P. WARIN (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La découverte, p. 7-31.
- GOGEL F., 1959, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, 9<sup>e</sup> année, n° 1, p. 67-86.
- GONIDEC P.F. et MINH T.V., 1980, *Politique comparée du Tiers-Monde*, Paris, Montchrestien.
- GONIDEC P.F., 1996, « Constitutionnalismes africains », *Revue africaine de droit international et comparé*, n° 1, p. 23-50.
- GONIDEC P.F., 1996, *Les relations internationales africaines*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ).
- GONIDEC P.F., 1997, *Les systèmes politiques africains*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ), coll. « Bibliothèque africaine et malgache », 3<sup>e</sup> édition.
- GREGOIRE E., 1994, « Démocratie, État et milieux d'affaires au Niger », *Politique africaine*, n° 56, p. 94-107.

- GREGOIRE E., 1995, «La cohabitation au Niger», *Afrique contemporaine*, 175, p. 43-51.
- GRIMAL H., 1985, *La décolonisation de 1919 à nos jours*, Bruxelles, éditions Complexe.
- GUEYE B., 2009, «La démocratie en Afrique», *Pouvoirs/2* - n° 129, p. 5-26.
- GUIDERE M., 2012, *Le printemps islamiste. Démocratie et charia*, Paris, Ellipses.
- GUILHOT N. et SCHMITTER P., 2000, «De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies», *Revue française de science politique*, n° 4-5, p. 615-632.
- GUILLAUME P., 1994, *Le monde colonial, XIX<sup>e</sup> - XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin.
- GUILLAUMONT P. et al., 1985, *Croissance et ajustement. Les problèmes de l'Afrique de l'Ouest*, Paris, Economica.
- GYIMAH-BOADI E., 2010, «Another Step Forward for Ghana» in L. DIAMOND et M.F. PLATTNER (dir.), *Democratization in Africa. Progress and Retreat*, Baltimore, John Hopkins University Press, p. 137-151.
- HALL P. et TAYLOR R., 1997, «La science politique et les trois institutionnalismes», *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, p. 469-494.
- HAMANI D., 2006, «Les migrations touareg» in Association Des Historiens Nigériens (dir.), *Histoire de l'espace nigérien : État des connaissances*, Editions Daouda, Niamey.
- HAMON L. et al., 1964, *La personnalisation du pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF).
- HÄNNY S. et MICHAELOWA K., 2009, *Poverty Reduction Strategies and their Impact on Democratization in Developing Countries*, Center for Comparative and International Studies (CIS), Zurich, University of Zurich and ETH Zurich.
- HERMET G. et al., 2001, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin.

- HERMET G., 2001, « Les démocratisations au vingtième siècle : une comparaison Amérique Latine/Europe de l'Est », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n° 2, p. 279-286.
- HERMET G., 2004, « Un régime à pluralité limitée ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, p. 162-163.
- HUGON P., 1993, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, p. 89-107.
- HUNTINGTON S., 1993, *The Third Wave. Democratization in the Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- IDRISSA K., 2006, « Politique et administration dans la colonie du Niger » in Associations des Historiens Nigériens, *Histoire de l'espace nigérien : état des connaissances*, Niamey, Editions Daouda, p. 271-291.
- IZARD M., 1985, *Gens du pouvoir gens, de la terre. Les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga*, Cambridge, Paris, Cambridge University Press – Editions de la Maison des Sciences de l'Homme 197.
- IZARD M., 2004, *Moogo. L'émergence d'un espace étatique ouest-africain au XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés ».
- JACKOU S.T., 2000, *Affaires constitutionnelles et organisation des pouvoirs au Niger*, vol. 1, Niamey, Démocratie 2000.
- JAFFRE B., 1989, *Burkina Faso. Les années sankara : de la révolution à la rectification*, Paris, L'Harmattan.
- JAFFRELOT C. (dir.), 2000, *Démocraties d'ailleurs. Démocratie et démocratisations hors d'occident*, Paris, Karthala.
- KAMBOU-FERRAND J.M., 1993, *Peuples voltaïques et conquête coloniale, 1886-1914*, Paris, L'Harmattan.
- KAMTO M., 1997, « Les Conférences nationales ou la création révolutionnaire des Constitutions », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, p. 177-195.

- KAMTO M., 1987, *Pouvoir et droit en Afrique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ).
- KANTÉ B., 1989, « Le Sénégal, un exemple de continuité politique et d'instabilité constitutionnelle », *Revue juridique politique et économique du Maroc*, n° 22, p. 145-160.
- KARL T., 1990, « Dilemmas of Democratization in Latin America », *Comparative Politics*, n° 22, p. 1-20.
- KASFIR N., 1998, « The Conventional Notion of Civil Society : a Critique », *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 36, n° 2, p. 1-20.
- KEITH R.W. et LINDBERG S., 2013, « What Drives the Swing Voter in Africa », *American Journal of Political Science*, vol. 57, p. 717-734.
- KEITH R.W. et LINDBERG S., 2011, « Effective Opposition Strategies », *Democratization* 18(5), p. 1193-1214.
- KELSEN H., 1997, *Théorie générale du Droit et de l'État. Suivi de la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, Bruxelles, Bruylant, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (LGDJ).
- KI-ZERBO J., 2003, *À quand l'Afrique. Entretien avec René Holenstein*, Paris, Editions de l'Aube.
- KI-ZERBO J., 1978, *Histoire de l'Afrique noire d'hier à demain*, Paris, Hatier.
- KOKOROKO D., 2007, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 18, p. 85-128.
- KOKOROKO D., 2009, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* 2009/2, n° 129, p. 115-125.
- KOKOROKO D., 2013, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Revue de droit constitutionnel appliqué*, juillet-septembre, p. 85-128.
- KPODAR A., 2006, « Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le

- nouveau constitutionnalisme : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise science juridique et administrative*, n° 16, p. 104-146.
- LABAZEE P., 1988, *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*, Paris, Karthala.
- LABOURET H., 1931, *Les tribus du rameau Lobi. Travaux et Mémoires de l'Institut d'ethnologie*, Paris, T. XV, Institut d'ethnologie.
- LACROIX B., 2009, « Genèse et construction de l'État moderne », in A. COHEN et al. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La découverte, p. 52-73.
- LAVROFF D.G., 1989, « Essai de typologie de la prise du pouvoir en Afrique », *Revue africaine de droit international*, n° 4, p. 533-580.
- LECOURS A., 2002, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », in *Politique et sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-19.
- LEFERME-FALGUIERES F. et VAN RENTERGHEM V., 2000, « Le concept d'élites. Approches historiographiques et méthodologiques », <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Leferme-Falguières-et-Renterghem-Le-concept-delites.pdf> (consulté le 20 mars 2013).
- LEVITSKY S. et WAY L., 2002, « The Rise of Competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, n° 13, p. 51-66.
- LINZ J. et STEPHAN A., 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, London, The John Hopkins University Press.
- LINZ J. et STEPHAN A., 2010, « Towards Consolidated Democracies » in L. DIAMOND, M.F. PLATTNER et P.J. COSTOPOULOS (dir.), *Debates on Democratization*, Baltimore, The John Hopkins University Press, p. 3-22.
- LOADA A. et IBRIGA L.L., 2007, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, UFR de sciences juridiques et politiques.

- LOADA A., 1995, « Burkina Faso, les rentes de la légitimation démocratique » in Centre d'études d'Afrique noire (CEAN), *L'Afrique Politique*, Paris, Karthala, p. 217-233.
- LOADA A., 1999, « Réflexions sur la société civile en Afrique : Le Burkina de l'après-Zongo », *Politique africaine*, n° 76, p. 136-151.
- LOADA A., 2001, « Où en est l'administration publique ? », in D. DARBON (dir.), *L'Afrique politique*, Paris, Centre d'études d'Afrique noire (CEAN), Karthala, p. 23-46.
- LOADA A., 2003, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, n° 3, p. 139-174.
- LOADA A., 2010, « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré » in M. HILGERS et J. MAZZACCHETTI (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 269-294.
- LOMBARD J., 1967, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Paris, Armand Colin, Cahiers FNSP, n° 152.
- LUMUMBA-KASONGO K., 2005, *Liberal Democracy and its Critics in Africa, Political Dysfunction and the Struggle for Social Progress*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA).
- LONSDALE J., 1981, « States and Social Processes in Africa : A Historiographical Survey », *African Studies Review*, vol. 24, no. 2/3, p. 139-225.
- M'BOKOLO E., 1985, *L'Afrique au XX<sup>e</sup> siècle : le continent convoité*, Paris, Seuil, « Points Histoire ».
- M'BOKOLO E., 2004, *Afrique Noire. Histoire et civilisations, du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Hatier-AUF (Agence Universitaire de la Francophonie), 2<sup>e</sup> édition.
- MADANI SY S., 2005, « L'alternance politique au Sénégal en mars 2000 et la constitution du 22 janvier 2001 » in J.F. AUBY, M. BELANGER et M.C. BERGERES, *La constitution et ses*

- valeurs. *Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, p. 593-609.
- MADIEGA G., 1995, « Partis politiques et élections en Haute-Volta », in G. MASSA et G. MADIEGA (dir.), *La Haute-Volta coloniale*, Paris, Karthala, p. 45-76.
- MAEP, 2009, *Rapport d'évaluation Pays*, Burkina Faso, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), n° 7.
- MAMDANI M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Kampala, Fountain Publishers.
- MANIN B., 2008, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs Essais.
- MATHIEU B., 2013, *Constitution : rien ne bouge et tout change*, Paris, Lextenso éditions.
- MAUS D. et BON P., 1991, *La nouvelle constitution brésilienne*, Paris, Economica.
- MBODJ E.H., 1991, *La succession du Chef d'État en droit constitutionnel africain*, thèse pour le Doctorat d'État en Droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar.
- MBOW P., 2010, « Senegal, the Return of Personalism » in L. DIAMOND et M.F. PLATTNER (dir.), *Democratization in Africa. Progress and Retreat*, Baltimore, John Hopkins University Press, p. 152-165.
- MÉDARD J.F., 1990, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, p. 25-36.
- MÉDARD J.F. (dir.), 1991, *États d'Afrique noire : formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala.
- MÉDARD J.F., 1991, « Autoritarisme et démocratie en Afrique noire », *Politique africaine*, n° 43, p. 92-104.
- MERLE M., 1968, *L'Afrique noire contemporaine*, Paris, Armand Colin, coll. « U ».
- MEUNIER J., 2003, « Les décisions du conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, n° 105, p. 20-40.
- MODERNE F., 2006, *Réviser la Constitution. Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz.

- MOLEUR B., 2000, « L'indigène aux urnes : le droit de suffrage et la citoyenneté dans la colonie du Sénégal », in G. CHIANG et J.L. CHABOT (dir.), *Les droits de l'homme et le suffrage universel*, p. 65 et 97.
- MOORE G., 1979, « The Structure of National Elite Network », *American Sociological Review* 44, p. 673-692.
- MULLER P., 1994, *Les politiques publiques*, Paris, Presse Universitaires de France (PUF).
- NIANDOU S.A., 1991, « Ajustement structurel et effondrement des modèles idéologiques : Crise et renouveau de l'État africain », *Études internationales*, XXII, p. 253-265.
- NIANDOU S.A., 1998, « Paradoxes et ambiguïtés de la démocratisation » in D.C. BACH (dir.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, p. 97-103.
- NIANE D.T. (dir.), 1985, *Histoire générale de l'Afrique. Tome IV : L'Afrique du XII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, UNESCO.
- NIANE D.T., 1975, *Le Soudan occidental au temps des grands empires, XI<sup>e</sup> - XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Présence Africaine.
- NIANE D.T., 1985, « Le Mali et la deuxième expansion manden » in D.T. NIANE (dir.), *L'Afrique du XII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, UNESCO, p. 141-196.
- NORRIS P., 2008, *Driving Democracy : Do Power-Sharing Institutions Work ?*, New York, Cambridge University Press.
- NOUDJENOUME P., 1999, *La démocratie au Bénin. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan.
- O'DONNELL G., SCHMITTER P.C. et WHITEHEAD L., 1986, *Transitions to Authoritarian Rule*, Johns Hopkins University Press.
- OSIWA, 2006, *Rapport de la Rencontre d'experts sur le constitutionnalisme en Afrique de l'Ouest*, Dakar, 27-28 novembre.
- OSUNTOKUN A. et OLUKOJU A. (dir.), 1997, *Nigerian Peoples and Cultures*, Ibadan, Davidson Press.
- OTAYEK R., 2000, *Identité et démocratie dans un monde global*, Paris, Presses de sciences Po.

- OULD BOUBOUTT A.S., 1997, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : Evolutions et enjeux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 13, p. 31-45.
- OWONA J., 1982, « Le pouvoir exécutif », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, T.I.L'État, p. 97-126.
- OWONA J., 1985, *Droit constitutionnel et régimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault.
- PABANEL J.P., 1984, *Les coups d'État militaires en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- PAYE O., 2005, « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, vol. 36, n° 1, p. 13-40.
- PERE M., 1988, *Les Lobi : tradition et changement*, 2 volumes, Paris, Siloë.
- PIERRE-CAPS S., 2005, « La constitution comme ordre de valeurs » in J.F. AUBY, M. BELANGER et M.C. BERGERES, *La constitution et ses valeurs. Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, p. 283-296.
- PIROTTE G. et PONCELET M., 2005, « Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou », *Bulletin de l'APAD (Euro-African Association for the Anthropology of Social Change and Development)*, n°26.
- PLANCHE J., 2007, *Société civile : un acteur historique de la gouvernance*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer.
- PONTIER J.M. (dir.), 2007, *Les principes et le droit*, Paris, Presses Universitaires d'Aix Marseille.
- POPPER K., 1993, *La Leçon de ce siècle*, Paris, éditions du Rocher.
- PROUZET M., 1979, « Les procédures de révision constitutionnelle », G. CONAC (dir.), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone*, Paris, Economica.
- PRZEWORSKI A., 1991, *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI A., 1999, « In Defense of Minimalist Conceptions of Democracy » in I. SHAPIRO et C. HACKER-

- CORDON (dir.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 23-55.
- QUANTIN P. et DALOZ P., 1997, *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala.
- QUANTIN P. (dir.), 2004, *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, col. Logiques politiques.
- QUANTIN P., 2000, « La difficile consolidation des transitions démocratique africaines des années 90 » in C. JAFFRELOT (dir.), *Les démocraties d'ailleurs*, Paris, Karthala, p. 479-507.
- QUANTIN P., 2009, « « Politics et Policy vont en bateau » : Que reste-t-il de la classification des régimes politiques ? », in M. CAMAU et G. MASSARDIER (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, p. 195-220.
- QUERMONE J.-L., 1985, *Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie*, in M. GRAWITZ et J. LECA (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), vol. 4, p. 61-88.
- RAYNAL J.J., 1997, « Conférence nationale, État de droit : quelques réflexions à propos d'une occasion manquée », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, p. 157-176.
- REYNTJENS F., 1991, « Winds of Change in Francophone Africa », in *Journal of African Law*, 35, 12, p. 50-51.
- RIALS S., 1982, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), coll. QSJ.
- RICHARD Ph., 1999, « Emergence et réalisation d'un État de droit : l'exemple du Bénin », in P. ARSAC, J.-L. CHABOT et H. PALLARD (dir.), *État de droit, droits fondamentaux et diversité culturelle*, Paris, L'Harmattan, p. 137-164.
- ROBINSON P.T., 2000, « La légitimation populaire de la gouvernance militaire au Niger et au Burkina Faso : les grandes contradictions » in G. HYDEN et M. BRATTON (dir.), *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles*, Manille, Nouveaux Horizons.

- RODNEY W., 1976, *How Europe Underdeveloped Africa*, Dar Es Salam, Tanzania Publishing House.
- ROSS H. et GRUZD S., 2009, *Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs : leçons de pionniers*, Johannesburg, South African Institute of International Affairs.
- ROUSSEAU I., 2005, « Réforme de l'État et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », in G. HERMET et al. (dir.), *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », p. 119-147.
- SAIDOU A.K., 2009, *La problématique de la gestion post conflit au Niger : analyse de la politique de réinsertion des ex-rebelles touaregs et toubous*, Mémoire de Diplôme d'études approfondies (DEA) en Science Politique, Université Ouaga II.
- SALAMI A.I., 2005, *La protection de l'État de droit par les Cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais*, Thèse pour l'obtention du grade de Docteur en droit public, Université François Rabelais de Tours.
- SALIFOU A., 2010, *Biographie politique de Diiori Hamani. Premier président de la République du Niger*, Paris, Karthala.
- SALL B., 2014, « De l'intermédiation politique à la candidature : évolution de la position des chefs religieux au Sénégal », *Revue Afrilex*, janvier, p. 120-156.
- SANTISO C., 2001, « Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle coopération politique au développement ? », in Haut Conseil de la Coopération Internationale, *Les non-dits de la bonne gouvernance : Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Paris, Karthala, p. 79-94.
- SAVONNET G., 1986, *Installation des Lobi dans le nord-est ivoirien et développement agro-pastoral*, Paris, L'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM).
- SAVONNET-GUYOT C., 1986, *État et sociétés au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala.
- SCHMITT C., 1993, *Théorie de la constitution*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), coll. Quadrige.

- SCHUMPETER J., 1976, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Allen and Unwin.
- SEILER D.L., 2004, *La méthode comparative en science politique*, Armand Colin.
- SEN A., 2006, *La démocratie des autres*, Paris, Editions Payot et Rivages.
- SENARCLENS P., 2002, *La politique internationale*, Paris, Armand Colin.
- SEURIN J.-L. (dir.), 1984, *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica.
- SHILLINGTON K., 1992, *Ghana and the Rawlings Factor*, New York, St. Martin's Press.
- SINDJOUN L., 1997, *La formation du patrimoine constitutionnel des sociétés politiques : éléments pour une théorie de la civilisation politique internationale*, Dakar, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA).
- SINDJOUN L., 2009, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Paris, Bruylant.
- SOMÉ M., 1999, « Les chefferies moosé dans la vie politique du Burkina Faso depuis 1945 » in C-H. PERROT et F-X. FAUVELLE (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État dans l'Afrique contemporaine*, Actes du colloque international de Paris du 8-10 novembre, Paris, Karthala, p. 219-243.
- SOMÉ M., 1999, « Le sacré et le système politique traditionnel des Dagara du Burkina à l'épreuve de la colonisation », *Revue du conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur (CAMES)*, vol. 1, n° 001, 1999, p. 74-89.
- SOMÉ M., 2001-2002, « Les cultures africaines à l'épreuve de la colonisation », *Africa Zamani, Journal of the African Historians Association*, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA)(dir.), n° 9-10, p. 41-59.
- SOMÉ M., 2006, « Pouvoir révolutionnaire et catholicisme de 1983 à 1986 », *Cahiers du Centre d'études et de recherches en lettres, sciences humaines et sociales*, n° 25, Université de Ouagadougou, p. 177-208.

- STEPHENS J.D., RUESCHEMEYER D. et STEPHENS E.H., 1992, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- SURET-CANALE J., 1962, *Afrique Noire occidentale et centrale*, t. 2, « L'ère coloniale, 1900-1945 », Paris, éditions sociales.
- SURET-CANALE J., 1972, *Afrique Noire. De la colonisation aux indépendances (1945-1960)*, Paris, éditions sociales.
- SURET-CANALE J., 1973, *Afrique Noire. Géographie, Civilisation, Histoire*, Paris, éditions sociales.
- SY I., 1981, *Droit pratique et signification des élections en Afrique noire : l'exemple de la Côte d'ivoire, de la Guinée et du Niger*, Thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle en droit, Paris I.
- SY M.M., 2007, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique : l'exemple du Sénégal*, Paris, L'Harmattan.
- TIDJANI ALOU M., 2011, « L'État patrimonial au quotidien : politiciens, douaniers et milieux marchands » in D.C. BACH et M. GAZIBO (dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 209-228.
- TOLINI N., 2007, *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz.
- TOPANOU V., 2013, *Sociologie politique du Bénin*, Paris, L'Harmattan.
- VAN WALVAREN K. et THIRIOT C., 2002, *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara. Transitions et virages. Un bilan de la littérature (1995-1996)*, Leiden, African Studies Centre, Research Report n° 66.
- VARMA V.P., 1977, *Modern Political Theory*, New Delhi, Vikas Publishing House.
- WANTCHEKON L., 2004, « The Paradox of <Warlord> Democracy : A Theoretical Investigation », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 1, p. 17-33.
- WEINGAST B., 1997, « The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law », *American Political Science Review* 91 (June), p. 245-263.

- 
- WODIE F., 1990, « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », in *Penant* n° 803, juin-sept., p. 195-204.
- WORLD BANK, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C., The World Bank.
- YOUNG C., 1994, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press.
- ZHANG B., 1994, « Corporatism, Totalitarianism, and Transitions to Democracy », *Comparative Political Studies*, 27, p. 108-136.



# Table des matières

Remerciements .....	5
Préface .....	7
Éditeurs/Auteurs .....	13
<b>Introduction (<i>Augustin Loada</i>).....</b>	<b>15</b>
I. Le concept de démocratie .....	20
II. L'état de la recherche dans le domaine .....	22
1. Le rôle de l'histoire et des structures politiques locales.....	22
2. L'impact de la domination coloniale .....	23
3. Transition et consolidation démocratiques ....	24
4. Le rôle des institutions : le cas de la constitution .....	26
5. Les régimes hybrides .....	26
6. La société civile .....	28
7. Démocratie et développement .....	30
III. L'Afrique de l'Ouest comme terrain de recherche .	33
IV. Les objectifs de recherche .....	33
V. Méthodologie.....	34

<b>Chapitre 1 : État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé (Magloire Somé).....</b>	<b>53</b>
I. Structures étatiques, moyens de contrôle social et formes d'opposition au pouvoir traditionnel dans les sociétés précoloniales .....	55
II. Les systèmes coloniaux et la naissance du jeu démocratique.....	65
1. De la diversité des systèmes britanniques .....	66
2. De l'évolution du système français .....	68
III. Les expériences autoritaires postcoloniales .....	73
IV. Conclusion.....	80
 <b>Chapitre 2 : Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions (Mahaman Tidjani Alou) ...</b>	 <b>83</b>
I. L'élaboration formelle des constitutions .....	89
1. Un processus d'élaboration constitutionnelle ouvert.....	89
2. L'influence du modèle béninois .....	91
3. La singularité du cas nigérien.....	92
4. Les autres cas .....	95
II. La centralité du référendum dans les procédures d'adoption des constitutions.....	98
1. Des entreprises nécessaires de popularisation .	98
2. Les cas béninois et nigérien .....	100
III. L'élaboration de la substance des constitutions ....	102
1. Logiques de convergence .....	103
a) Les valeurs consacrées : entre modernité et traditions.....	103

b)	Les valeurs inspirées du républicanisme libéral .....	103
c)	Les valeurs puisées dans les traditions africaines .....	105
2.	Les soubassements des choix institutionnels : le modèle républicain libéral.....	107
a)	L'institutionnalisation d'élections pluralistes .....	107
b)	Le pluralisme politique .....	109
c)	L'institutionnalisation de la séparation des pouvoirs .....	110
3.	Les logiques de dissemblance .....	111
a)	Le Bénin : l'option pour un régime présidentiel original .....	111
b)	Le Mali : une forte tendance au mimétisme .....	113
c)	Le Togo : un régime parlementaire avorté .....	114
d)	Le Niger : une difficile stabilisation des régimes politiques.....	115

**Chapitre 3 : Les constitutions africaines et les transitions démocratiques**  
*(Ismâïla Madior Fall)* ..... 119

I.	Les progrès des constitutions et du constitutionnalisme .....	123
1.	La démocratisation de la dévolution du pouvoir .....	123
2.	La sacralisation des normes constitutionnelles.....	128
3.	La protection de la constitution contre les révisions opportunistes .....	129
II.	L'émergence du patriotisme constitutionnel : les exemples du Bénin et du Sénégal.....	136

III.	L'émergence du constitutionnalisme régional et sous-régional.....	139
IV.	Les problèmes des constitutions et du constitutionnalisme .....	142
1.	La faible codification des valeurs et réalités des sociétés africaines .....	143
2.	La persistance du phénomène du révi- sionnisme opportuniste de la condition présidentielle .....	146
 <b>Chapitre 4 : Développement économique et com- portements électoraux : interactions entre élites politiques et économiques en Afrique de l'Ouest (Sita Zougouri) ....</b>		
I.	Introduction .....	149
II.	Imputabilité des élites dirigeantes et comportements électoraux.....	150
1.	Théories autour de la participation citoyenne .....	150
2.	La volonté du peuple : clé de voûte de la démocratie ? .....	152
3.	Les perceptions des citoyens sur leur propre participation aux processus électoraux.....	153
4.	Les facteurs structurant les choix électoraux des citoyens : vote économique ou clienté- liste ? .....	156
III.	Élites politiques et élites économiques en Afrique de l'Ouest.....	168
1.	Du financement des compétitions électorales .....	169
2.	Élites économiques vers la démocratie : rapports entre les élites politiques et les élites économiques.....	172

---

**Chapitre 5 : Démocratie, bonne gouvernance et politiques publiques (Léon Sampana)..... 181**

- I. Démocratie et politiques publiques en Afrique .... 187
  - 1. Élaboration et mise en œuvre des politiques publiques dans la démocratisation : l'État, la société civile et les partenaires extérieurs .... 187
  - 2. L'influence prépondérante des acteurs extérieurs : l'importance de l'arme de la conditionnalité politique ..... 187
  - 3. La convergence des politiques publiques en matière de promotion du développement : le référentiel de lutte contre la pauvreté ..... 190
- II. Le caractère participatif et inclusif du processus d'élaboration des politiques publiques : l'influence limitée des organisations de la société civile ..... 191
- III. La résilience du néopatrimonialisme post-transitionnel ..... 194
  - 1. La persistance du néopatrimonialisme dans le contexte de démocratisation ..... 194
  - 2. La survivance du clientélisme dans le recrutement et la promotion des agents de la fonction publique ..... 196
- IV. La lutte contre la mauvaise gouvernance à l'épreuve du terrain..... 200
  - 1. Les actions des pouvoirs publics et de la société civile : similitudes et divergences dans la lutte contre la mal-gouvernance ..... 200
  - 2. Le rôle grandissant de la société civile dans la promotion de la bonne gouvernance économique..... 200

3.	Une multitude d'institutions étatiques de lutte contre la mauvaise gouvernance : un impact mitigé.....	205
V.	L'exploitation politique de la pauvreté comme obstacle à la bonne gouvernance .....	206
	<b>Chapitre 6 : Legs institutionnel, modes de transition et processus démocratique en Afrique de l'Ouest (Abdoul Karim Saidou) .....</b>	<b>209</b>
I.	Introduction .....	209
II.	Les régimes politiques, produits de la continuité historique .....	212
1.	L'articulation entre legs institutionnels et types de régimes.....	213
2.	La structuration des régimes politiques par les modes de transition.....	218
III.	La gouvernance économique sous le prisme du legs institutionnel.....	223
1.	La survivance du néopatrimonialisme dans la gestion des biens publics .....	224
2.	Les effets des transitions démocratiques sur la gouvernance économique.....	229
	<b>Conclusion (Augustin Loada) .....</b>	<b>237</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>249</b>

L'AFRIQUE  
AUX ÉDITIONS L'HARMATTAN

*Dernières parutions*

**AFRIQUE (L') DES GRANDS LACS – Annuaire 2013-2014**

*Sous la direction de Reyntjens Filip, Verpoorten M., Vandeginste S.*

Par l'analyse de thèmes d'actualité dans les domaines politique, social et économique, cet ouvrage offre des clés pour une lecture de l'évolution de la région des Grands Lacs en 2013 et au premier trimestre de 2014. Une attention particulière est prêtée aux politiques agricoles et foncières, enjeux cruciaux dans les économies rurales de la région.

*(Coll. Afrique des Grands Lacs, 51,50 euros, 572 p.)*

*ISBN : 978-2-343-04613-6, ISBN EBOOK : 978-2-336-35938-0*

**ABATTRE LA FRANÇA-FRIQUE OU PÉRIR**

**Le dilemme de l'Afrique francophone**

*Djéréké Jean-Claude - Préface de Marcel Amondji*

Avant de s'attaquer à la solution d'un problème, encore faut-il bien en connaître toutes les données. Il faut enfin oser appeler un chat un chat, et la politique actuelle de la France vis-à-vis de l'Afrique francophone, une entreprise de recolonisation larvée. C'est ce que fait Jean-Claude Djéréké tout au long de son essai.

*(Coll. Afrique liberté, 16,50 euros, 166 p.)*

*ISBN : 978-2-343-04342-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-35748-5*

**DIPLOMATIE (LA) AFRICAINE**

**Théorie et Pratique**

*Dagbo Godé Pierre*

Au cœur de l'actualité, la diplomatie intéresse autant le savant que le profane qui veut comprendre le comportement des acteurs politiques dans les relations internationales. Cet ouvrage se propose de revisiter les fondamentaux de la diplomatie africaine et restitue au plan scientifique l'état des connaissances théoriques et des approches pratiques qui peuvent en faciliter la compréhension dans un monde du XXI<sup>e</sup> siècle en plein bouleversement.

*(Coll. Afrique liberté, 23,00 euros, 222 p.)*

*ISBN : 978-2-343-03865-0, ISBN EBOOK : 978-2-336-35871-0*

**ÉTHIQUE (L') MÉDICALE EN AFRIQUE**

**Conflits d'intérêts et conflits de valeurs dans les pratiques des médecins**

*Nkulu Kabamba Olivier*

La crise profonde que connaissent les soins de santé en Afrique subsaharienne est rarement analysée du point de vue éthique, moral et déontologique. L'auteur

a choisi de mettre en évidence les conflits d'intérêts et des valeurs présents dans les pratiques des médecins, il montre comment ces conflits sont parmi les causes majeures des dysfonctionnements des soins de santé en Afrique subsaharienne.

(16,50 euros, 162 p.)

ISBN : 978-2-343-04156-8, ISBN EBOOK : 978-2-336-35720-1

## **FAMILLE ET PARENTALITÉ EN AFRIQUE À L'HEURE DES MUTATIONS SOCIÉTALES**

*Yao Koffi Martin*

Dans la plupart des cultures africaines, la famille constitue le socle sur lequel se fondent tout le vécu et toute l'existence de l'homme africain. Mais la famille et la parentalité en Afrique vivent aujourd'hui un glissement vers un autre type de famille qu'on pourrait appeler «famille nucléaire stricte». L'auteur analyse et approfondit les véritables raisons qui causent ces bouleversements socio-culturels et politico-économiques.

(Coll. *Études africaines*, 29,00 euros, 276 p.)

ISBN : 978-2-343-01475-3, ISBN EBOOK : 978-2-336-35827-7

## **PRISE (LA) EN CHARGE DE FAMILLES AFRICAINES EN FRANCE ET EN AFRIQUE – Regards croisés**

*Sous la direction de Tison Brigitte*

Pour pallier les urgences de guerre et la prévention des épidémies, du personnel occidental, médical ou psychotérapeute, est dépêché en Afrique pour venir en aide au personnel soignant local. En France, il s'effectue également tout un travail de prises en charge et d'accompagnement des familles africaines immigrées, notamment dans les centres médico-psychologiques. Voici rassemblées des réflexions pluridisciplinaires sur l'univers religieux, l'univers des soins en Afrique, sur l'accompagnement des familles, ici en France, et leur prise en charge.

(Coll. *Compétences interculturelles*, 27,00 euros, 272 p.)

ISBN : 978-2-343-03800-1, ISBN EBOOK : 978-2-336-35784-3

## **LONG (LE) PÉRIPLÉ DE LA MAÂT**

*Sedek So Melki*

L'auteur dresse un panorama du péril religieux qui guette l'Afrique et mine tout projet de renaissance et d'unité du Continent. En remontant très loin dans l'histoire et en se fondant sur des faits sociologiques et anthropologiques, il montre comment l'Afrique a sorti l'humanité des ténèbres en posant les fondements du monothéisme. La Maât, code moral établi dans l'ancien empire égyptien, est cette lumière partie de l'Afrique pour illuminer le reste du monde.

(12,00 euros, 144 p.)

ISBN : 978-2-296-99886-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-35923-6

## **PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN ET CÔTIER DANS LA RÉGION DU GOLFE DE GUINÉE**

*Zognou Théophile - Préface de Alain Didier Olinga*

En mai 2010, dans le golfe de Guinée, une énième rupture d'oléoduc provoquait une marée noire. Légiférer ne suffisant pas à garantir l'efficacité d'un droit, qui doit payer pour remettre en l'état l'environnement dans la région ? Cet ouvrage préconise

notamment d'adapter les textes aux réalités locales, d'identifier les pollueurs, de définir les conditions de réparation et de s'assurer de la viabilité économique du régime proposé pour contribuer à une plus grande responsabilisation de chacun.

*(Coll. Études africaines, 46.00 euros, 466 p.)*

*ISBN : 978-2-343-04433-0, ISBN EBOOK : 978-2-336-35773-7*

## **OBJETS (LES) AFRICAINS, ICI ET LÀ-BAS**

*Lambert Aurélien*

A la fois oeuvres d'art et souvenirs pour touristes, éléments de culte et biens patrimoniaux, les objets africains se caractérisent par la diversité des usages et des formes d'appropriation auxquels ils donnent lieu. Basé sur une enquête de type socio-anthropologique effectuée en France et au Mali, donnant la parole à une grande diversité d'acteurs, ce travail a pour objectif d'identifier et de comprendre les enjeux culturels, économiques ou politiques que soulèvent ces productions.

*(Coll. Logiques sociales, 26.00 euros, 254 p.)*

*ISBN : 978-2-343-04391-3, ISBN EBOOK : 978-2-336-35802-4*

## **RESPONSABLE OU COUPABLE**

### **L'Afrique doit choisir**

*Kouassi Appiah*

La liberté et la démocratie ne sont-elles pas les ingrédients de base d'un progrès et d'un développement ? Pourquoi l'Afrique ne veut-elle pas en user pour avancer ? Personne ne viendra développer l'Afrique à sa place et tout ce qui est fait par l'extérieur dans ce sens n'est qu'un piège dans lequel elle est tombée. Même s'il faut y perdre une vie, il faut à l'Afrique se libérer de son complexe d'incapacité et apporter sa contribution au monde.

*(Harmattan Côte d'Ivoire, 12.50 euros, 104 p.)*

*ISBN : 978-2-336-30574-5, ISBN EBOOK : 978-2-336-35579-5*

## **AFRIQUE (L') DANS LE MONDE CONTEMPORAIN**

### **Entre émancipation, néocolonialisme et recolonisation**

*Sous la direction de Tsala Tsala Christian C.*

*Préface de Khalid Chegraoui ; Postface de Jérôme Mebara Nomo et M'hamed Echkoundi*

Au lieu de saisir l'opportunité historique qui se présente à elle, l'Afrique montre une image de «républiquettes» en attente de recolonisation, une image de dépouillement. Les Asiatiques et les Latino-Américains viennent y parachever la spoliation initiée par les Occidentaux. Ce livre dénonce une coopération aux allures d'un marché de dupes, où le subordonné n'est autre que l'Afrique.

*(Harmattan Cameroun, 30.00 euros, 292 p.)*

*ISBN : 978-2-343-03611-3, ISBN EBOOK : 978-2-336-35375-3*

## **TYRANNIE (LA) DU DÉVELOPPEMENT**

### **Déconstruction d'un mythe...**

*Sall Macky Idy*

Les pesanteurs du continent africain et les tares de ses dirigeants sont toutes passées en revue et dénoncées dans cet ouvrage. Parmi elles, leur refus de s'émanciper et de se libérer de l'asservissement du Nord. Or derrière la question du développement se

cache tout un système de prédation et l'Afrique a plus que jamais besoin d'opérer des ruptures tant au niveau de ses relations avec les autres parties de la planète qu'en son sein, en s'appuyant d'abord sur ses valeurs culturelles et endogènes.

*(13,50 euros, 124 p.)*

*ISBN : 978-2-343-03270-2, ISBN EBOOK : 978-2-336-35354-8*

## **VAINCRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE**

### **La solution patrimoniale**

*Salouo Armand*

Comment rendre la lutte contre la corruption plus efficace dans les pays africains ? En prenant le cas du Cameroun pour illustration, l'auteur constate l'impasse des stratégies de lutte contre la corruption, traditionnellement basées sur la traque préventive ou répressive, à l'instar de la célèbre «Opération Épervier». Sa Solution patrimoniale vise à mettre un terme à cette patrimonialisation illégitime des ressources publiques.

*(Coll. Points de vue, 20,00 euros, 200 p.)*

*ISBN : 978-2-343-04085-1, ISBN EBOOK : 978-2-336-35414-9*

## **MIGRANTS (LES) ET L'INVESTISSEMENT EN AFRIQUE**

*Sous la direction de Sumata Claude*

L'image négative de l'immigration est battue en brèche car les migrants constituent désormais des agents de codéveloppement. Ils peuvent accumuler des ressources dont l'apport pour leur pays d'origine est considérable. Cet ouvrage analyse le phénomène de la migration sous l'angle de l'entrepreneuriat et de l'investissement pour permettre de voir comment cela peut stimuler les activités économiques et réduire la pauvreté.

*(Coll. Sociétés africaines et diaspora, 20,00 euros, 208 p.)*

*ISBN : 978-2-343-02921-4, ISBN EBOOK : 978-2-336-35477-4*

## **DROIT DES ORGANISATIONS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE (CEDEAO - CEMAC - UEMOA - ZMAO)**

*Zogbelemou Togba*

Face à l'échec des regroupements politiques d'Etat des années 60 et l'essoufflement de l'État providence dans les années 70, certains États se sont orientés vers la coopération économique avec la création de la CEDEAO, puis l'UEMOA et la CEMAC. Pour atteindre leurs objectifs d'intégration, impliquant certains abandons de souveraineté, ces communautés ont mis en place des organes de gestion, des institutions de contrôle et des institutions à vocation monétaire et financière.

*(Coll. Études africaines, 37,50 euros, 372 p.)*

*ISBN : 978-2-343-03028-9, ISBN EBOOK : 978-2-336-35382-1*

**L'HARMATTAN ITALIA**

Via Degli Artisti 15; 10124 Torino

**L'HARMATTAN HONGRIE**

Könyvesbolt ; Kossuth L. u. 14-16  
1053 Budapest

**L'HARMATTAN KINSHASA**

185, avenue Nyangwe  
Commune de Lingwala  
Kinshasa, R.D. Congo  
(00243) 998697603 ou (00243) 999229662

**L'HARMATTAN CONGO**

67, av. E. P. Lumumba  
Bât. – Congo Pharmacie (Bib. Nat.)  
BP2874 Brazzaville  
harmattan.congo@yahoo.fr

**L'HARMATTAN GUINÉE**

Almamy Rue KA 028, en face du restaurant Le Cèdre  
OKB agency BP 3470 Conakry  
(00224) 657 20 85 08 / 664 28 91 96  
harmattanguinee@yahoo.fr

**L'HARMATTAN CAMEROUN**

BP 11486  
Face à la SNI, immeuble Don Bosco  
Yaoundé  
(00237) 99 76 61 66  
harmattancam@yahoo.fr

**L'HARMATTAN CÔTE D'IVOIRE**

Résidence Karl / cité des arts  
Abidjan-Cocody 03 BP 1588 Abidjan 03  
(00225) 05 77 87 31  
etien\_nda@yahoo.fr

**L'HARMATTAN MAURITANIE**

Espace El Kettab du livre francophone  
N° 472 avenue du Palais des Congrès  
BP 316 Nouakchott  
(00222) 63 25 980

**L'HARMATTAN SÉNÉGAL**

10 VDN en face Mermoz, après le pont de Fann  
BP 45034 Dakar Fann  
33 825 98 58 / 33 860 9858  
senharmattan@gmail.com / senlibraire@gmail.com  
www.harmattansenegal.com

**L'HARMATTAN BÉNIN**

ISOR-BENIN  
01 BP 359 COTONOU-RP  
Quartier Gbèdjomèdé,  
Rue Agbélenco, Lot 1247 I  
Tél : 00 229 21 32 53 79  
christian\_dablaka123@yahoo.fr