

LE CONSENSUS A L'ÉTRANGER

PHILIPPE DECRAENE

Les sources du consensus dans les Etats africains

Contrairement à une idée généralement admise, les Etats africains modernes n'ignorent pas plus le consensus que ne l'ignorèrent les sociétés politiques africaines traditionnelles.

1. *Consensus et sociétés politiques traditionnelles*

Traitant des structures politiques précoloniales, telles qu'il s'efforce de les regrouper en anarchies, chefferies et Etats, l'ethnologue et historien Hubert Deschamps montre (1) qu'au sein de chacun de ces trois groupes intervenaient des éléments de nature à empêcher que l'exercice du pouvoir ne devînt dictatorial.

Fondées sur la parenté, renforcées par la religion, les sociétés africaines sont équilibrées par le jeu de groupes de pression, qui disposent ici d'un poids spécifique relativement important : la famille, le clan regroupant les descendants d'un même ancêtre lointain, la tribu constituée par un ensemble de clans, les castes formées par certaines familles vouées à des travaux spécifiques (forgerons, griots, etc.) et que leur fonction voue au mépris, mais aussi au res-

(1) Notamment dans *Peuples et nations d'outre-mer*, Dalloz, 1954 ; *La fin des Empires coloniaux*, PUF, 1950 ; *L'éveil politique africain*, PUF, 1952 ; *L'Afrique noire précoloniale*, PUF, 1962.

pect dicté par la crainte, les classes d'âge dans le cadre desquelles s'expriment des solidarités d'une force exceptionnelle, les associations, à l'occasion sociétés secrètes.

Dans les anarchies, que les sociologues anglo-saxons qualifient de *stateless societies*, l'autorité peut d'autant plus malaisément être confisquée par un seul homme que l'individu n'y dispose pas d'existence propre, tant celle-ci s'efface au profit du groupe tout entier. C'est le cas par exemple des Nuer du Soudan, des Bobo et Lobi de Haute-Volta, des Tallensi du Ghana ou des Luos et Kikuyu du Kenya, qui ont conservé leurs mœurs ancestrales, lesquelles tiennent, pour beaucoup d'entre eux, lieu de gouvernement et de lois.

Dans les chefferies, l'autorité du chef, quelle que soit son étendue, coexiste avec celles de *grandes familles* ou d'associations. Ainsi, chez les Mende de Sierra Leone, aucune forme de gouvernement n'est concevable sans l'appui de la société secrète du Poro, qui groupe tous les mâles initiés. En pays bamileké, au Cameroun, où le chef est pourtant réputé immortel, le Kamwe, société formée de neuf membres descendant des créateurs du groupe, désigne le successeur du chef, décide de la guerre et de la paix, contrôle les associations (2).

Même dans les Etats où le souverain incarne la principale source d'autorité, ceux-ci apparaissent souvent comme un subtil mélange d'oligarchie et de démocratie, généralement favorable à la préservation d'une certaine liberté. Ainsi, au Bouganda, royaume qui couvrait une partie de l'actuelle République ougandaise, le *Kabaka* ne pouvait gouverner sans l'accord du *Lukiko*, sorte de Parlement qui apparentait le pouvoir royal à celui d'un monarque constitutionnel européen. Ainsi, en Haute-Volta, le Moro Naba, qui étend sa suzeraineté sur plus d'un million de Mossi, tient étroitement compte de l'avis de ses ministres, ou *Nabas*, avant de prendre toute décision importante (3). Et les royaumes médiévaux du Soudan occidental (Ghana, Sonrhäï et Mali) ressemblaient beaucoup sur le plan du fonctionnement des institutions au système féodal européen.

Un des cadres classiques d'expression du consensus populaire est la *palabre* africaine et sa variante malgache, le *kabary* (4). Destiné à amener les interlocuteurs à composition, le *kabary* royal, tel qu'il était pratiqué à Andohalo, quartier central d'Antananarivo, avant la

(2) Voir J. LECOQ, *Les Bamileké*, 1965, « Présence Africaine ».

(3) Voir notamment A. S. BALIMA, *L'organisation de l'Empire Mossi*, Penant, Paris, 1964 ; P. BAUDU, *Vieil Empire, Jeune Eglise*, Ed. de la Savane, 1956, et Dim DELOBSON, *L'Empire du Moro Naba*, Domat-Montchrétien, 1963.

(4) Voir B. ATANGANA, Actualité de la palabre, dans *Etudes*, avril 1966, pp. 460-466 et A.-J. SANON, L'homme du style oral ou oralité et expression de l'homme, dans *Afrique et parole*, novembre 1975, n° 98, pp. 15-30.

conquête de Madagascar par Gallieni, permettait aux dignitaires de pratiquement élire le souverain. Dans ces conditions, ce dernier, qui leur devait son trône, leur restait — au moins partiellement — soumis par une forme naturelle d'obéissance. Dans la société traditionnelle hova, cette situation est d'autant plus nette que la succession directe était inconnue, ce qui sur le plan pratique aboutissait à ne hisser sur le trône que celui dont les princes semblaient assurer qu'il ne céderait pas à la tentation de l'absolutisme.

2. *Consensus et Etats africains modernes*

L'attitude des puissances coloniales à l'égard des systèmes politiques traditionnels a fortement marqué les structures politiques des Etats africains modernes (5). Alors que l'autoritarisme du chef s'est parfois trouvé renforcé parce que encouragé par le pouvoir du colonisateur qui l'avait mis lui-même en place — au mépris de la coutume —, coupant court à toute possibilité d'action populaire contre d'éventuels abus, on a pu également trouver la situation inverse. En effet, *les chefs se sont vus dans de nombreux cas, plus ou moins consciemment, accusés par le peuple d'avoir fait le jeu du colonisateur et trouvés, par le fait même, affaiblis par les attaques des leaders modernistes et des mouvements nationalistes* (6).

Si l'on s'en tient strictement aux tendances générales apparentes, sans chercher à expliquer les phénomènes politiques africains contemporains en profondeur, on est tenté de penser que la règle est désormais l'unanimité, érigée en principe — en l'absence de toute forme de contre-pouvoir. D'autre part il semble que la tradition ancestrale ait été pervertie, pour être utilisée dans un contexte moderne entièrement dévié.

Depuis leur accession à la souveraineté internationale la plupart des pays situés au sud du Sahara paraissent avoir inexorablement évolué de la façon suivante : passage du pluripartisme au parti unique (7) et au *one man system* (8), puis confiscation du régime civil

(5) Voir P.-J. IDENBURG, Les nouveaux Etats africains et les normes démocratiques occidentales dans *Revue juridique et politique d'outre-mer*, 1961, n° 2, pp. 198 sq.

(6) J. BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, Pichon & Durand-Auzias, 1962, pp. 75-76.

(7) Voir M. AJAMI, Le rôle dominant du parti unique institutionnaliste au Gabon, in *Revue juridique et politique*, Paris, janvier-mars 1976, n° 1, pp. 114-133 et O. DUHAMEL, Le Parti démocratique gabonais : 1) Etude des fonctions d'un parti unique africain ; 2) Renouveau de comités à Libreville, in *Revue française d'Etudes politiques africaines*, Paris, mai 1976, n° 125.

(8) Sur ce point précis, voir Ph. DECRAENE, *Tableau des partis politiques en Afrique au sud du Sahara*, Paris, 1963.

par les militaires et mise en hibernation progressive de toute forme d'activité politique.

En réalité, cinq remarques importantes permettent de tempérer ce qui semble constituer la règle : le groupe tout entier conduit à l'exercice d'un certain consensus propre à modérer les formes les plus structurées d'autocratie ; des groupes de pressions exercent un rôle analogue ; des formes de recours existent et, là où elles ne sont pas prévues, sont en voie de création ; un certain nombre de régimes politiques africains continuent d'admettre le pluripartisme ; un nombre croissant de régimes militaires qui aspirent à une certaine légitimité, ont exprimé leur volonté de voir se dégager un consensus populaire propre à permettre une véritable normalisation de la vie politique.

Récemment, le général Mobutu Sese Seko, Président de la République du Zaïre, déclarait (9) : *La notion de droite, celle de gauche, celle du centre, n'ont aucun sens pour nous. En Afrique, il y a le chef et il y a le groupe. L'un et l'autre s'expriment...* L'équilibre entre le groupe et le chef a souvent été rompu, le second prétendant être l'incarnation du premier, et agissant de ce fait en son nom, sans plus avoir à s'y référer. Mais, dans bien des cas, le groupe impose, à des degrés divers, sa loi — le chef cherchant, en ce qui le concerne, à préserver les apparences de son pouvoir absolu. Un propos du général Sangoule Lamizana, Président de la République voltaïque, illustre assez bien les limites du pouvoir du chef : *L'officier n'est puissant qu'au milieu de ses hommes* (10).

Quelles que soient les justifications du système du parti unique, plus conforme à la mentalité africaine que le système pluraliste de la démocratie parlementaire de type anglo-saxon par exemple (11), celui-ci reste soumis à de nombreux éléments de pression. Certains politicologues ont parfaitement montré qu'il existait un mythe de l'extension du pouvoir central, par lequel il convenait de ne pas se laisser abuser. C'est ainsi qu'au Sénégal et en Côte-d'Ivoire par exemple, persiste un subtil équilibre entre pouvoir central et pouvoirs locaux (12). Dans le cas ivoirien, le rôle pondérateur exercé

(9) Sur *Antenne 2*, le 6 novembre 1977, dans le cadre de l'émission télévisée « L'Afrique convoitée ».

(10) Cf. G. COMTE, interview du Président Sangoule Lamizana, texte inédit, automne 1977.

(11) NGUYEN VAN CHIEN, *La démocratie en Afrique, Cahiers zaïrois d'études politiques et sociales*, avril 1973, n° 1, pp. 143-155.

(12) J.-L. BALANS, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*, Paris, Pédone, 1975, Centre d'Etudes d'Afrique noire de l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux, série Afrique noire, n° 5, et M. A. COHEN, *The Myth of the expanding centre, politics in the Ivory Coast*, *The Journal of modern african Studies*, juin 1973, vol. 11, n° 2, pp. 227-246.

par les ethnies est considérable, ce qui souligne que le tribalisme, toujours présenté comme un élément de stagnation de la vie politique africaine, a des effets positifs (13).

L'ancien ministre sénégalais Habib Thiam aborde avec beaucoup de pertinence et de clarté cette question, affirmant notamment :

La réalité, et c'est de là qu'il faut partir, est que les personnes, dans les sociétés africaines, sont insérées dans plusieurs réseaux de solidarité : ethnique, religieuse, professionnelle, idéologique et peut-être de classe. Dès lors, la question est de mettre sur pied des structures étatiques respectant ces différentes solidarités dans ce qu'elles ont de positif. Ce n'est certainement pas au moment où, dans les pays développés, les minorités se réclament de plus en plus de leur identité culturelle que nous pouvons nous permettre de rejeter notre solidarité ethnique par exemple, à l'intérieur d'une même nation. Ainsi, le découpage des circonscriptions politiques et administratives doit-il seulement répondre aux nécessités économiques, ou bien ethniques, ou bien religieuses ? Il semble qu'il faille concevoir le tout comme trame et chaîne d'un même tissu. Et l'on mesure combien il est dérisoire, s'agissant des peuples africains, de parler de manière péjorative des tribus, pour ne s'en tenir qu'à cette réalité. Une telle approche comporte, naturellement, quelque danger. On risque, en effet, d'avoir une société sclérosée, fermée sur elle-même et refusant toute évolution. C'est une certaine forme de passéisme réactionnaire. Aussi convient-il de ne point s'en arrêter à ce stade... (14).

Sans entrer dans la nomenclature des diverses formes de recours contre les abus du pouvoir, citons un cas particulier dont l'originalité montre qu'il existe des perspectives nouvelles d'affirmation d'un consensus spécifiquement africain : en Zambie ont été mis en place, en 1974, une commission d'enquête et un *ombudsman*, chargés d'assurer le respect d'une certaine forme d'égalité et d'éviter que les abus du pouvoir ne se substituent de façon systématique au droit (15).

Même s'ils sont actuellement minoritaires, des Etats africains s'efforcent de préserver l'existence d'un régime de pluralité des partis politiques. C'est le cas notamment du Sénégal, où la Consti-

(13) Voir pour le cas ivoirien, C. I. SALEM, *Pluralism in the Ivory Coast : the persistence of ethnic identities in a one party state*, Los Angeles, University of California, 1975 et pour l'ensemble du continent, L. SYLLA, *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1977.

(14) Réflexions sur l'Etat en Afrique, in *Ethiopiennes*, Dakar, octobre 1977, n° 12.

(15) R. MARTIN, *The Ombudsman in Zambia*, *The journal of modern african studies*, juin 1977, pp. 239-259, et, sur un plan plus général, A. K. DOUMBIA, *Le médiateur africain face au pouvoir et au public*, in *Ethiopiennes*, Dakar, octobre 1977, n° 12, pp. 46-50.

tution a institutionnalisé le tripartisme (16) et celui de la Gambie, où il existe un régime quadripartite de fait (17). Dans un pays comme le Sénégal, on trouve, à tous les niveaux de l'Etat, des organismes élus, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale ou des simples conseils municipaux, et le fonctionnement de ces organismes obéit à des règles strictes. Contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de pays voisins, le Conseil des ministres et l'Assemblée siègent régulièrement. D'autre part, au sein du parti gouvernemental, le Congrès se réunit tous les deux ans, le Comité central tous les mois et le Bureau politique toutes les semaines. Au demeurant, existe la possibilité légale de contester certains actes gouvernementaux considérés comme des excès de pouvoir, certains résultats électoraux, etc. Ainsi, le 18 janvier 1978, la Cour d'appel de Dakar a annulé les résultats des élections municipales du 21 novembre 1976 de la Commune de Kebemer, où s'était présenté, et avait été battu, le secrétaire général du Parti démocratique sénégalais, M^e Abdoulaye Wade. Statuant sur la requête de ce dernier, la Cour d'appel lui a donné raison, estimant que la régularité du scrutin avait été faussée (18).

En dépit de la militarisation récente des systèmes politiques africains (19) — et peut-être à cause de la tendance à l'instabilité de certains d'entre eux (20), mais non point seulement à cause de cela —, l'avenir des autocraties africaines ne semble guère assuré, contrairement à ce qu'affirment certains auteurs (21). Certes, ces derniers insistent, à juste titre, sur la structuration de la classe dirigeante et sur la façon dont celle-ci façonne, à sa dévotion ou à ses ordres, la

(16) Au Sénégal, aux côtés du parti gouvernemental — le Parti socialiste — existent le Parti démocratique sénégalais dont le leader est l'avocat Abdoulaye Wade et le Parti africain de l'Indépendance du pharmacien Mahjemout Diop. Les protestations des dirigeants du Rassemblement national démocratique (RND), dont le mouvement n'a, jusqu'à présent, pas pu obtenir de reconnaissance légale, mettent en évidence les limites du système.

(17) Les quatre partis politiques gambiens sont le Progressive People's Party (PPP), l'United Party (UP), le National Convention Party (NCP) et le National Liberation Party (NLP).

(18) C'était la troisième fois que des résultats électoraux de novembre 1976 étaient annulés par la justice sénégalaise (*Bulletin quotidien de l'Agence France-Presse*, n° 9468 du 19 janvier 1978).

(19) M. MARTIN, *La militarisation des systèmes politiques africains (1960-1972) : une tentative d'interprétation*, Sherbrooke, Naaman, 1976.

(20) A. N. BWENDELELE, Les causes de l'instabilité des institutions politiques et administratives en Afrique noire, *Cahiers congolais*, Kinshasa, 1970, vol. XVI, n° 4, pp. 11-21.

(21) J. F. BAYART, L'avenir des régimes autoritaires d'Afrique noire, esquisse de problématique, *Revue française d'Etudes politiques africaines*, Paris, août 1976, n° 128, pp. 54-64.

société civile, mais les faits restent éloquentes, surtout lorsqu'ils sont puisés dans « l'histoire immédiate ». Ainsi, au cours du seul mois de janvier 1978 (22), la façon dont les dirigeants du Ghana, de la Haute Volta, du Nigeria et de l'Ouganda nous ont paru soucieux de rechercher un consensus populaire, vaut d'être soulignée. A Accra, après avoir fermé du 13 au 23 janvier l'Université où des affrontements avaient eu lieu entre étudiants et policiers, le gouvernement du général Acheampong, tenant compte de la contestation étudiante, a poursuivi le processus de normalisation de la vie publique, dont l'aboutissement prévu est le retour des militaires ghanéens dans leurs casernes. En Haute-Volta, où après sept années de mise en veilleuse, l'Union démocratique voltaïque (UDV - RDA) a tenu son VI^e Congrès, du 10 au 12 février à Ouagadougou, le générale Sangoule Lamizana avait fait publier, dès le 4 janvier, un calendrier électoral, puis, le 18 du même mois, l'ordonnance et le décret relatifs à la prochaine élection des députés, puis du Président de la République. A Lagos, le 9 janvier, au terme de trois semaines de suspension, le général Obasanjo, chef de l'Etat nigerian, a demandé à l'Assemblée constituante de reprendre ses travaux. Enfin, à Kampala, le dictatorial et fantasque maréchal Idi Amin Dada, cherchant à améliorer son image personnelle, tant en Ouganda qu'à l'étranger, a éprouvé le besoin de convoquer, du 15 au 20 janvier, un *forum national* par lequel il a fait entériner certaines de ses décisions. Certes, ce dernier cas met en valeur le flou de la frontière entre un consensus d'adhésion et l'acceptation résignée de l'autoritarisme.

Il convient cependant de souligner que la mise en place de la majorité des régimes militaires résulte d'un consensus populaire. Seul, le *coup d'Etat de la Saint-Sylvestre*, perpétré à Bangui dans la nuit du 31 décembre 1965 au 1^{er} janvier 1966 constitue un putsch à l'état pur. La prise du pouvoir par l'armée à Ouagadougou par exemple, en janvier 1966 ou à Tananarive en mai 1972, s'est produite, dans le premier cas, à la demande des dirigeants syndicaux, dans le second à la demande du chef de l'Etat en exercice lui-même, et, dans les deux cas, sous la pression directe des masses populaires.

La fragilité de l'Etat moderne est en Afrique la conséquence d'une disharmonie entre le fonctionnement de certaines des institutions héritées de l'Europe et le point de vue des populations. C'est cette situation — et non point une hostilité prétendument systématique à l'égard de la démocratie occidentale — qui explique, de

(22) Voir la chronologie de janvier 1978 publiée par la *Revue française d'Etudes politiques africaines* dans son n° 146, Paris, février 1978.

façon profonde, que les responsables politiques africains restent méfiants à l'égard des institutions politiques importées. Parlant des populations africaines, le Président de la République de Haute-Volta indique :

Elles ne suivent plus, ne comprennent plus, quand les responsables entreprennent de gouverner selon des modèles venus de l'extérieur. En même temps, il n'est pas possible de rétablir les anciennes institutions disparues depuis soixante ans. Entre l'ancien et le nouveau, nous devons établir une synthèse, répondre aux exigences de la tradition comme à celles du modernisme. C'est très difficile. Les politiciens portent sans doute de grandes responsabilités dans cette inadaptation. Ils ne savent pas toujours se mettre à la place des paysans. Ceux-ci souhaitent l'ordre. Cela ne signifie pas qu'ils soient disposés à subir n'importe quel arbitraire. Les anciens empereurs le savaient bien. Leur gouvernement était rude. Mais ils ne pouvaient ignorer la coutume, violer la tradition. Depuis, certains de leurs successeurs se sont rendus fragiles pour avoir ignoré cette vieille loi (23).

C'est parce que la nature du pouvoir africain s'est sensiblement modifiée, notamment parce que le processus d'accession à la direction des affaires publiques se caractérise par une prédominance des modèles extérieurs, que le consensus apparaît moindre dans les sociétés africaines contemporaines que dans celles de l'époque pré-coloniale. C'est par cet amoindrissement du rôle du consensus que certains Africains expliquent la diminution du prestige des leaders politiques d'Afrique. Ainsi note M. Seydou Amadou, ambassadeur du Niger en France (24) :

Chaque personne est double et comporte une partie visible et un double... Autrefois, le chef traditionnel était le double du peuple et non point la simple incarnation des intérêts du peuple... C'est pourquoi après leur mort des hommes comme le Toucouleur El Hadj Omar ou le Malinké Soundiata se perpétuent dans le souvenir des populations soudanaises, ce qui n'est le cas d'aucun des leaders de l'Afrique moderne aujourd'hui disparus, qu'il s'agisse du Malien Modibo Keita, ou du Ghanéen Kwame Nkrumah... Peut-être, après un certain temps, le traumatisme des événements de 1974 venant à être enfin surmonté, pourrait-il en être autrement avec l'ancien empereur Haïlé Sélassié... (25).

(23) G. COMTE, *cf. supra*.

(24) Au cours d'un entretien personnel.

(25) Il existe déjà une légende de Ras Tafari (ce fut le titre d'Haïlé Sélassié, lorsqu'il n'était encore que gouverneur du Harrar) et une secte religieuse jamaïcaine, qui compte des représentants en Grande-Bretagne, adore les Négus comme l'incarnation du Soleil.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, la pauvreté et le sous-développement n'engendrent pas nécessairement la dictature. Les Etats africains ne sont donc pas inexorablement voués, par une sorte de fatalité irrépressible, aux coups d'Etat, aux régimes militaires, à une forme d'autocratie spécifique qui puiserait sa raison d'être aux sources de l'authenticité africaine. Enfin, la démocratie — au sens le plus commun du terme — n'est ni plus ni moins, en recul en Afrique noire que partout ailleurs à travers le monde (26).

(26) On consultera utilement, sur les régimes africains, les quatre ouvrages fondamentaux suivants : P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, 2 tomes, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1971 et 1974 ; D.-G. LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire : les Etats francophones*, Paris, Pédone, 1976 ; M.-P. ROY, *Les régimes politiques du Tiers Monde*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1977 ; TRAN VAN MINH, *Vie politique du Tiers Monde*, Paris, Les Cours de Droit, 1977.