

GÉRARD CONAC

Portrait du chef d'Etat

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

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

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

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

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

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

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

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

appelant son Premier ministre à accéder à la fonction suprême.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

décisions à prendre pourraient avoir des implications politiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliographie

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

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

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

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