

LES INSTITUTIONS POLITIQUES DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE ET DE LA REPUBLIQUE MALGACHE

par

M. GÉRARD CONAC

Professeur à l'Université de Paris I

Les Etats qui seront étudiés dans ce cours, sont essentiellement les Etats que l'on a coutume d'appeler les Etats d'Afrique Noire, ainsi que la République malgache qui, bien que présentant des traits distincts, leur est étroitement associée. Seront exclus du champ de cette étude les Etats méditerranéens: le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Lybie et l'Égypte. L'Afrique méditerranéenne est une Afrique islamique. Géographiquement elle est isolée plus que reliée à l'Afrique Noire. C'est pourquoi, pour éviter d'utiliser des critères raciaux on oppose de plus en plus fréquemment les pays d'Afrique au Sud du Sahara et les pays au Nord du Sahara. Il faut noter toutefois, que les Etats de l'Afrique méditerranéenne participent activement au mouvement d'émancipation et d'unification politique de l'Afrique. D'autre part, l'évolution constitutionnelle, les idéologies politiques, voire les transformations sociologiques obéissent souvent à des tendances communes au Sud et au Nord du Sahara. La pénétration de l'Islam en Afrique Noire tend aussi à établir une liaison du point de vue culturel et religieux. Plusieurs pays, en particulier la République du Soudan et la République islamique de Mauritanie, la République du Tchad et la République de Somalie sont soumis à la double attraction de l'Afrique Noire et de l'Afrique Méditerranéenne.

Ces remarques préalables étant faites, nous pouvons considérer qu'il sera essentiellement question de l'Afrique Noire indépendante et de la République Malgache. A vrai dire, vouloir étudier la sociologie politique et le droit public de cette partie de l'Afrique peut apparaître comme une entreprise difficile prématurée, sinon scientifiquement contestable.

La tâche est difficile, en premier lieu, car les réalités de l'Afrique Noire sont complexes, malaisément saisissables, non seulement pour l'étranger, mais pour l'Africain lui-même. Cette Afrique est bien, en effet, «l'Afrique Ambigüe» selon l'expression du sociologue Georges BALANDIER. Elle est en train de redécouvrir son histoire, mais, de même que «l'âme africaine» conserve encore son mystère, le peuple africain n'a pas résolu encore ses contradictions.

«Peuple jeune, peut-être le plus vieux du monde, le plus morcelé et cependant le plus homogène dans ses réactions vitales, le plus malléable et le plus réfractaire aux changements profonds». (Georges BALANDIER). Cette ambiguïté de l'Afrique se retrouve aussi dans ses institutions. Comme des masques qui cachent la physionomie des visages, les institutions importées se superposent sur les institutions africaines, plus qu'elles ne s'y substituent. Elles sont plaquées et non point assimilées. Dans les Etats nouveaux d'Afrique coexistent le legs de l'administration coloniale et les attributs politiques de l'indépendance, le modernisme d'organisations préfabriquées et l'archaïsme des traditions et des coutumes. La fusion entre les institutions étatiques et les institutions tribales est loin d'être accomplie. Dans la phase actuelle les unes et les autres abéissent à des logiques différentes. Comment dans ces conditions démêler les apparences et les réalités profondes ?

Il est certain aussi que les insitutions des Etats d'Afrique sont loin d'avoir atteint leur maturité. L'actualité donne l'impression d'une grande instabilité. L'évolution apparaît parfois confuse voire désordonnée. Dans la mesure où la phase de démarrage ne paraît pas achevé le journaliste n'est-il pas plus qualifié que le juriste ou le politiste pour présenter les problèmes de l'Afrique Noire et les péripéties de sa vie institutionnelle ?

En fait ces objections sont loin d'être convaincantes. «Que l'Afrique Noire soit bien ou mal partie» on peut en discuter mais en s'émancipant des tutelles coloniales, elle s'est engagée dans des voies nouvelles. Il importe donc de rechercher comment ont évolué les institutions choisies par les premières générations de ses dirigeants. Pour les techniciens du droit public et les politistes, une telle étude a un intérêt évident. Habités à raisonner sur le modèle d'Etats depuis longtemps constitués ils trouvent dans les Etats d'Afrique Noire l'exmple d'Etats en voie de formation. Ils peuvent ainsi suivre de manière concrète le déroulement d'un processus de constitution de nouveaux Etats Nations. On peut donc se demander si l'heure n'est pas venue de faire le point en ne retenant que les données essentielles des différentes expériences institutionnelles. Les tendances qui se dessinent dans les divers Etats d'Afrique sont d'ailleurs assez nettes et suffisamment caractéristiques pour être susceptibles d'une interprétation qui dépasse la simple prospective.

Il faut enfin se demander s'il est scientifique de vouloir donner une vue synthétique des institutions des différents Etats d'Afrique Noire. Ces Etats sont, eux aussi, très divers. Ils sont de dimensions variées, plus ou moins imbriqués les uns dans les autres, plus ou moins riches ou bien situés, plus ou moins unifiés. Cette division en collectivités étatiques n'est pas le seul

facteur de particularisme. Outre les frontières politiques, les idéologies, les orientations culturelles, séparent et quelquefois opposent les Etats en dehors de toute considération géographique. Les empreintes coloniales restent particulièrement nettes en Afrique Noire. On est par exemple très souvent contraint de distinguer l'Afrique anglophone de l'Afrique francophone. Les Africains eux-mêmes ont pris conscience des avantages et des contraintes que représente une communauté linguistique. La langue n'est d'ailleurs pas le seul obstacle à la communication. Les anciennes métropoles ont laissé dans les nouveaux Etats de nombreuses marques de leur influence : Si des pays voisins ont des institutions et des législations d'inspiration différente, si les comportements de leurs élites révèlent que la formation qui leur a été donnée ne s'inspire pas des mêmes traditions pédagogiques c'est parce que l'histoire les a séparés durant la période décisive de la colonisation. On pourrait aussi classer les Etats selon l'idéologie choisie par leurs dirigeants et le caractère plus ou moins libéral de leur politique économique. Le groupe des Etats progressistes s'opposerait à celui des Etats modérés. Enfin, il faudrait tenir compte du degré d'instabilité politique qui est également très variable selon les Etats. Dans certains pays les coups d'Etat se sont multipliés, alors que d'autres restent guidés par les leaders qui étaient au pouvoir au moment de l'indépendance. Si l'on retenait le critère de l'importance économique, il faudrait faire une place à part aux micro-Etats, dont les conditions de viabilité sont fragiles et l'indépendance très artificielle.

Toutefois, si tous les particularismes ne doivent pas être méconnus et si l'on doit s'attacher à distinguer plusieurs familles d'Etats, il faut constater aussi que les différences ont tendance à s'atténuer du fait que les facteurs d'évolution les plus importants jouent partout dans les mêmes sens et que les points essentiels, les réactions sont communes. On peut déjà noter que l'Africanisation des institutions tend à limiter la portée des influences coloniales. L'exemple du Cameroun prouve d'ailleurs que ces dernières ne font pas forcément obstacle à une volonté de collaboration. La stabilité des régimes est variable mais aucun d'entre eux n'a été épargné par des crises internes, résolues le plus souvent en dehors de toute légalité constitutionnelle; D'ailleurs tout les dirigeants africains ont des problèmes comparables : ils s'attachent à canaliser la vie politique à maîtriser le jeu des forces sociales, à promouvoir le développement économique et l'intégration nationale. Ces difficultés ne peuvent être comprises et appréciées que si l'on tient compte de quelques caractéristiques communes des institutions constitutionnelles et administratives des Etats d'Afrique Noire : leur jeunesse, leur dynamisme, leur fragilité.

La jeunesse des Institutions Constitutionnelles Africaines

Pour comprendre les problèmes des Etats d'Afrique Noire il ne faut donc pas oublier que ces derniers sont nés d'un double processus de colonisation et de décolonisation, l'un et l'autre relativement rapides et récents. Il est dangereux de les étudier en se référant aux vieux Etats européens donc, on ne peut aussi les comparer qu'avec prudence aux Etats d'Amérique du Sud, issus d'un mouvement très différent et beaucoup plus ancien d'émancipation ou aux Etats d'Asie dont les traditions politiques et culturelles sont très différentes.

Les Etats ont un âge et sont marqués par leur origine. Les Etats d'Afrique Noire appartiennent à la génération des Etats les plus jeunes de la Communauté internationale. Certains auteurs européens invoquant le déterminisme géographique ou biologique, avaient soutenu que l'Afrique tropicale était inapte à devenir le support de collectivités étatiques; et qu'elle était en quelque sorte une zone réfractaire à ce type privilégié d'organisation politique. C'était oublier que même avant la conquête européenne l'Afrique Noire avait connu des systèmes politiques relativement complexes, dont certains ont pu être qualifiés par les ethnologues d'Etats traditionnels. C'était méconnaître aussi l'existence de deux Etats isolés, appelés à devenir membres de la Société des Nations, l'un construit de l'extérieur par les Etats-Unis et soutenus par eux, l'Etat du Libéria, né en 1848, l'autre d'origine purement africaine, le Royaume d'Ethiopie qui pouvait se glorifier d'une origine plus ancienne encore que celle des plus vieux Etats européens.

En fait, c'est essentiellement l'expansionnisme européen qui explique la colonisation de l'Afrique. L'Afrique Noire est apparue aux Européens plus ou moins convaincus de l'infériorité des peuples noirs, non seulement comme une source de matières premières, un débouché pour leurs économies, mais aussi comme un espace où leur influence et leur volonté de puissance pouvaient s'exercer avec plus de facilité que dans d'autres régions.

Après s'être efforcées de soumettre l'Amérique et l'Asie à leur tutelle, les puissances européennes se sont naturellement tournées vers l'Afrique noire et l'ont partagée sans scrupule. Ayant pu s'approprier, grâce à leur supériorité technique, des pays affaiblis par la traite, elles ont pu penser qu'ils étaient naturellement voués à la colonisation peu d'hommes politiques européens ont osé affirmer que cette colonisation préparait le terrain pour l'implantation de nouvelles structures politiques. Les gouvernements européens n'ont pas sérieusement envisagé de développer leur influence dans le cadre d'Etats juridiquement indépendants, conçus sur le modèle des Etats européens ni de

faire évoluer les structures archaïques dans le cadre d'Etats modernes susceptibles d'être des partenaires à part entière. Certes il y eut quelquefois des accords de protectorat signés entre les chefs autochtones et les représentants des grandes puissances, mais ces derniers ne furent pas par les juristes européens, le plus souvent, considérés comme de véritables traités, impliquant la reconnaissance de la personnalité internationale des collectivités africaines. A Madagascar où la colonisation est intervenue du moment où se dégageaient des structures étatiques, la phase du protectorat ne sera que de courte durée (1885-1896). Malgré quelques hésitations de certains colons, le maintien de la monarchie merina parut inutile à beaucoup et la loi d'annexion du 6 Août 1896 mit brutalement un terme à une expérience dont rien ne prouvait qu'elle n'eut pu être viable.

Après 1946, les grandes puissances coloniales, comme l'Angleterre et la France qui commencent à accepter l'idée d'une évolution politique de leurs territoires africains, hésitent longtemps avant d'admettre que l'Afrique Noire peut être décolonisée dans le cadre d'Etats construits sur leur propre modèle. Les leaders africains eux-mêmes ne sont pas d'accord sur le point de savoir si cette étatisation doit être l'objectif de la décolonisation politique. Jusqu'à la veille de l'indépendance, certains hommes politiques d'Afrique francophone, influencés sans doute par les tendances assimilationnistes de la politique française, envisagent plutôt une intégration dans un ensemble fédéral animé par leur ancienne métropole.

La création des Etats d'Afrique Noire s'inscrit dans un processus de décolonisation qui n'avait pas d'abord été conçu pour les populations internationales s'est imposé comme étant la seule solution légitime d'application universelle. Annoncée déjà par la restauration de l'Ethiopie (1941) la transformation des territoires sous mandat de la S.D.N. en territoires sous tutelle des Nations Unies, (1946) puis l'indépendance du Soudan (19 Janvier 1956) l'étatisation de l'Afrique Noire va surtout s'amorcer avec la création du Ghana en 1957. Avec ce précédent spectaculaire l'Afrique choisit la voie de l'indépendance.

D'abord contrecarrée par les métropoles, cette évolution semble avoir été accélérée par elles à partir de 1957. Seul, à cette date, le Portugal, le plus ancien colonisateur de l'Afrique Noire, se montrait décidé à l'endiguer contre vents et marées. L'Angleterre et la France, instruits par des expériences malheureuses dans d'autres régions, ont préféré considérer qu'il était irréversible. L'insurrection algérienne a certainement fait prendre conscience au gouvernement et à l'opinion publique en France qu'il était préférable de prévenir les difficultés pour éviter d'avoir à les subir. Alors que la révolte de

1948 à Madagascar, la révolte des Mau Mau, au Kenya, avaient conduit au renforcement du régime colonial, après 1956, le processus de création de nouveaux Etats intervient pacifiquement et, sauf pour la Guinée, l'indépendance est proclamée en plein accord avec la métropole. Encore faut-il noter que dans le cas guinéen, qu'il s'agissait moins d'une opposition de principe que d'un désaccord et d'un malentendu sur les modalités du processus à mettre en oeuvre. Entraînée dans ce mouvement, la Belgique sera amenée elle-même à revoir sa politique coloniale : en 1960 elle accorde l'indépendance au Congo dans des conditions particulièrement hâtives. Les anciennes puissances coloniales semblent avoir pris le parti de ne pas faire attendre les Africains; elles ont préféré satisfaire immédiatement les revendications de leurs leaders en vue de les mettre en face de leurs responsabilités. La phrase prononcée par le Général de Gaulle à Dakar est significative, «Vous voulez l'indépendance, prenez-la». Dans le processus de décolonisation de l'Afrique Noire, les métropoles ont brûlé les dernières étapes. C'est en ce sens que l'on pu dire les indépendances ont été octroyées plutôt que conquises.

La naissance de la plupart des nouveaux Etats d'Afrique Noire s'est donc effectuée sous anesthésie. De ce fait les opinions publiques et les dirigeants n'ont pas cherché à rejeter brutalement l'influence de leur ancien tuteur ni à renoncer à l'héritage de l'administration coloniale sur la base de nombreux accords de coopération ils ont conservé pendant une phase de transition, une importante partie du personnel métropolitain, au titre de l'assistance technique. Ils ont organisé de manière progressive la relève de ces fonctionnaires par leurs propres élites. Très naturellement, ils ont eu tendance à prendre pour modèle les institutions constitutionnelles et administratives de leur métropole. L'indépendance elle-même n'a provoqué des mutations brutales que dans quelques cas spectaculaires celui de la Guinée, qui s'est trouvée tenue d'assurer par ses propres moyens le fonctionnement de ses services publics; celui du Congo qui, a connu de graves difficultés pendant plusieurs années et celui de l'ex-Guinée espagnole où la proclamation de l'indépendance en 1969 fut suivie d'une période de trouble et d'agitation.

Du point de vue de leur cohésion, les Etats restent donc très marqués par les conditions de leur naissance. Construits dans le cadre des frontières coloniales relativement récentes, ils ne correspondent que très rarement à des nations véritables. A la différence de l'Algérie où l'âpreté de la lutte a pu favoriser le développement d'une conscience nationale, en Afrique Noire, les Etats ont été organisés avant que le courant nationaliste n'ait débordé le groupe restreint des élites locales. La politisation des masses provoquée par les différentes élections qui se sont succédées pendant la période de la

décolonisation, les a amenées à adhérer à des objectifs simples, sans les associer à un combat qui les aurait engagées corps et âme. Au moment où elles accédaient à l'indépendance on pouvait se demander si ces nations en formation allaient se disintégrer, se cristalliser dans les frontières actuelles ou si elles seraient suffisamment plastiques pour se regrouper. La leçon que l'on peut tirer de la première phase de l'histoire de l'Afrique indépendante est nette : Si les institutions politiques des Etats ont été souvent remodelées, les frontières, elles-mêmes sont devenues intangibles. Par contre-coup cette rigidité des frontières condamnent les pays où existent des tendances irrédentistes particulièrement profondes à subir des tensions redoutables sur le plan interne.

Du point de vue de leurs structures politiques, les Etats d'Afrique Noire, en raison même de la jeunesse du mouvement constitutionnel africain, ne peuvent être encore très solides. Des institutions politiques empruntées à d'autres pays ne peuvent s'enraciner en quelques années dans un milieu peu préparé à les recevoir. Faut-il rappeler qu'entre 1789 et 1801 la France a connu sept constitutions ? Les transferts de souveraineté ne sont jamais très faciles. Pour l'Afrique Noire, la substitution des institutions nationales aux institutions coloniales a correspondu à une véritable révolution. Il était naïf de penser qu'il suffirait d'adopter quelques textes pour l'accomplir.

Pour certains, les crises actuelles permettent d'affirmer que l'Afrique Noire est vouée à une instabilité chronique; pour d'autres elles sont seulement des étapes dans la recherche d'un équilibre politique original. Il faut en tout cas essayer de les interpréter comme étant les manifestations d'une dynamique. Comme l'écrit François PERROUX dans « l'Economie des jeunes nations » : « l'indépendance des Républiques naissantes en Afrique ne peut pas être envisagée comme un moment mais bien comme un couvement si elle est inscrite dans l'histoire comme une date elle se déploie aussi au cours d'une période historique. Elle n'est pas seulement le fait de pays sortant d'une sphère de colonisation : elle est l'objectif commun à tous les pays insuffisamment développés. Ni la colonisation, ni le sous-développement ne s'éliminent en peu d'années. Il semble s'échelonner sur une durée de l'ordre de deux décennies au moins. Elles ne peuvent être, en effet, surmontées que dans le temps nécessaire à l'instauration de nouveaux types d'alliances et de coalitions, dans le temps de l'affermissement des solidarités nationales ou quasi nationales, et dans le temps de la pénétration des techniques modernes au sein de sociétés archaïques. Ces délais ne sont malheureusement pas présents à l'esprit de tous les responsables politiques et moins encore à celui de public. »

L'Afrique indépendante ne peut faire, en effet, l'expérience des structures politiques hétérogènes dont elle hérite ou qu'elle emprunte à d'autres sociétés sans risque d'erreur ou de gaspillage. «Pendant des siècles et probablement des millénaires, souligne François BORELLA. l'Afrique a vécu la politique comme un donné naturel et indigène. Puis pendant une période de cent à cinquante ans, elle l'a connue sous la forme de l'aliénation absolue dans la colonisation; Par la décolonisation proche, elle s'est amputée de son passé proche et lointain et on la voit aujourd'hui dans une quête paisible ou sanglante recherche sur tous les sols des matériaux pour faire une politique».

Le Dynamisme des Institutions Politiques

Acquise avec ou sans crise, l'Indépendance est dans les pays d'Afrique noire le point de départ d'un processus d'africanisation des institutions. Il était fatal que les institutions préfabriquées sur le modèle des vieux Etats industriels se transforment selon une logique propre et qu'une sélection s'opère ne laissant subsister que celles d'entre elles qui pouvaient être viables dans le milieu africain. Cependant cette influence du milieu a pu être tempérée dans certains pays par le jeu de facteurs extérieurs il est apparu très rapidement qu'elle aboutirait à déformer et remodeler les institutions d'origine étrangère voir à redonner une certaine vitalité aux institutions traditionnelles. Ce processus de transformation s'est rarement déroulé dans le cadre légal ;il a été souvent marqué par des crises et des mutations des équipes dirigeantes.

Plus ou moins synchronisées, plus ou moins faciles ou saccadées les évolutions sont toutefois parallèles. Alors que, au moment de l'Indépendance les institutions constitutionnelles étaient aussi diverses que les influences coloniales, quelques années plus tard, les méthodes de gouvernement qui se sont instaurées en Afrique Noire semblent être commandées, selon l'expression de Montesquieu par les mêmes ressorts. Le mouvement constitutionnel tend partout à déboucher sur une sorte de présidentialisme, oscillant entre la dictature et la monarchie paternaliste. Partout aussi on constate l'inadaptation du pluralisme libéral. Sont d'abord apparus des partis uniques difficilement assimilables aux catégories jusqu'ici inventoriées par les politistes, puis se sont multipliés des régimes militaires dont l'originalité méritait de faire l'objet d'études systématiques. Peu embarrassés par les traditions juridiques ou les implications doctrinales, les dirigeants issus des coups d'état militaires cherchent à susciter un sentiment national et se laissent avant tout guider par des préoccupations d'efficacité.

Les évolutions dans les différents Etats africains sont très souvent parallèles; elles sont également une large mesure synchronisées. C'est ainsi

que les systèmes de partis uniques se sont constitués à peu près en même temps dans les différents Etats d'Afrique, certes l'exemple de certains pays, comme le Mali, la Guinée, le Ghana, a pu contribuer à fournir des prototypes, mais le succès de la formule répondait aussi à une prise de conscience des réalités africaines. Les partis uniques apparaissent et se multiplient en Afrique, au moment où les élites dirigeantes en viennent à admettre que les institutions libérales sont inadapées aux conditions et aux objectifs de la vie politique africaine. Dans une phase ultérieure, c'est, aussi à peu près en même temps que surgissent les régimes militaires, issus de la dégradation des institutions constitutionnelles ou de coups d'Etat soigneusement préparés.

En fait, le plus souvent la synchronisation ne résulte pas d'une volonté de coordination mais, pour être moins consciente, elle est tout aussi effective. Les Etats s'inspirent de leurs expériences respectives, ils découvrent à peu près en même temps les solutions qui leur sont dictées par l'expérience des mêmes difficultés. La tendance au mimétisme ne fait qu'accentuer les effets d'une inclination naturelle. Les dirigeants africains ne peuvent et ne veulent pas s'ignorer. La conscience d'une nécessaire solidarité rend l'opinion attentive aux différentes expériences africaines. Les nationalismes naissants ne sont point indifférents aux expériences étrangères. Confrontés avec des problèmes similaires, les élites africaines sentent le besoin de dialoguer. Ce besoin répond d'ailleurs en Afrique comme à Madagascar à une tendance naturelle. La fréquence des rencontres et des colloques entre les responsables ne leur permet pas seulement de satisfaire leur goût africain pour la palabre : elle les amène à chercher en commun des solutions à leurs difficultés ; elle leur permet de se tenir au courant des tentatives des autres Etats.

Il faut également insister sur la sensibilité aux influences extérieures en période de crise : Les secousses politiques se propagent avec facilité à travers l'Afrique Noire. Les transformations politiques intervenues dans un pays ne manquent pas d'avoir des répercussions dans les pays voisins reprises de mettre en cause leur propre équilibre. On a pu parler à plusieurs reprises de vagues de coups d'Etat. Il est certain que la menace des réactions en chaîne oblige les dirigeants africains à rester attentifs aux problèmes de leurs partenaires. Si l'impulsion donnée par certain leader peut déborder les cadres de leurs propres frontières, les secousses suscitées par des difficultés internes atteignent aussi les autres Etats qui doivent veiller à se protéger contre ces phénomènes de contagion.

La Fragilité des Institutions Politiques

Cette propagation facile des crises prouve la très grande fragilité des structures politiques. Les causes de cette fragilité sont nombreuses. Certaines, comme nous l'avons vu déjà, découlent des modalités mêmes de la colonisation et de la décolonisation. D'autres apparaissent dans une deuxième phase du développement des nouveaux Etats; elle sont suscitées par les transformations consécutives à l'indépendance elle-même.

Pas plus qu'il n'avait détruit par la colonisation, le tribalisme n'a pas été ressuscité par l'amancipation africaine. S'il est un retour aux sources, le nationalisme africain dans son courant dominant n'entend pas préconiser la reconstruction des institutions du passé précolonial. Il peut arriver toutefois que le tribalisme soit le support d'un nationalisme moderne et dans certains cas un facteur de cohésion et de solidarité. Il n'en reste pas moins que le plus grand nombre des crises et sans centeste les plus difficiles qu'ont eu à surmonter les leaders antionaux sont dues au tribalisme. L'indépendance a provoqué un réveil des rivalités ethniques que les pouvoirs locaux ne peuvent arbitrer avec la même énergie ou la même indifférence qu'un pouvoir colonial. Le sous-développement administratif dû à l'insuffisance des cadres servant en brousse a favorisé aussi les réactions tribales. De toute évidence le tribalisme ne pourra être maîtrisé ou transcendé que par un pouvoir à la fois dynamique et populaire. Or, il n'est pas facile, pour les dirigeants africains de faire admettre aux masses qu'il faut renoncer à des habitudes ancestrales si de tels sacrifices ne sont pas compensés par des contreparties, et plus spécialement une élévation rapide des niveaux de vie. Même miné par les transformations sociales, le tribalisme peut continuer à représenter une menace pour la stabilité et le dynamisme des nouveaux Etats, quelques soit l'encadrement politique et administratif qui pourra être mis en place. Le processus d'urbanisation contribue lui-même à susciter de nouveaux problèmes tribaux. Les sociologues ont attiré l'attention sur les phénomènes de restructurations tribales africaines. On a trop souvent tendance d'ailleurs à expliquer par le tribalisme toutes les crises qui mettent en cause l'unité des nouveaux Etats. Les décades dans les niveaux de développement économique et culturel des régions peuvent également rendre difficile, comme au Nigeria, la collaboration des élites au sein de structures politiques qui permettent aux représentants des régions les moins évoluées mais les plus nombreuses, de prétendre à la direction de l'ensemble du pays. Si dans de telles talemment des nationalismes secessionnistes.

Les sources de conflit naissent aussi des transformations, souhaitées par les gouvernements eux-mêmes. L'industrialisation de certaines régions africaines en développant le salariat ne manque pas de créer des problèmes sociaux. Jusqu'ici les syndicats ont souvent joué un rôle actif au moment des troubles mais n'ont pas retiré un grand profit des coups d'Etat : Ils ont servi d'instrument politique à l'ambition politique de leurs leaders. Il n'est pas exclu qu'ils deviennent dans les pays les plus marqués par la civilisation industrielle, l'instrument d'une volonté révolutionnaire. Dans l'immediat, les processus révolutionnaire prennent le plus souvent naissance dans les villes et avortent en simples coups d'Etat. Mais l'attrait des villes et les interventions de l'Etat dans le secteur agricole contribuent à tirer les paysans de son apathie. Les paysans disposent de moyens variés pour exprimer leur mécontentement. La résistance aux directives du pouvoir de même que le refus de l'impôt peuvent avoir la signification d'une protestation. Dans certaines régions, des explosions de colère ont engendré de véritables révoltes paysannes. Prisonnières des traditions tribales, les masses rurales ne réagissent jusqu'ici de manière anarchique, le plus souvent en faveur des forces conservatrices. Toutefois à plusieurs reprises des leaders extrémistes ont essayé d'exploiter des antagonismes ethniques et régionaux pour implanter dans les campagnes des réseaux révolutionnaires. Certains auteurs comme Franz Fanon, pensent que si les paysans africains étaient un jour systématiquement encadrés, ils pourraient fournir la masse de manoeuvre à des mouvements révolutionnaires comme dans d'autres pays sous-développés. Une telle menace ne pourrait manquer de conduire, par réaction, à renforcer l'emprise des appareils de contrainte en particulier le rôle des forces militaires et policières dans la vie politique.

Gunar Myrdal : Paradoxalement dirigé de manière autoritaire, l'Etat africain comme dans de nombreux pays sous-développés, n'est pas un Etat très contraignant. Bien des lois, bien des directives du pouvoir sont ignorées sinon appliquées. Sur les structures les institutions nouvelles tendent à fonctionner en circuit fermé. Le milieu social n'est guère réceptif aux incitations venues d'en haut. La mentalité de développement que cherchent à susciter les dirigeants africains ne peut être seulement le fruit de la propagande ou d'un droit nouveau. Des étapes sont nécessaires : il faudra plusieurs générations avant que les Africains ne se sentent véritablement solitaires de leurs Etats et n'adhèrent à l'éthique de progrès sur laquelle ils s'appuient.

Il serait naïf d'ignorer le jeu des influences extérieures. La dépendance des Etats est d'abord d'ordre économique et financier. Pour faire décoller leur économies, tous les Etats africains ont besoin d'une aide extérieure en

capitaux et en hommes. Pendant cette période de démarrage aucun des dirigeants ne peut éviter que le calcul économique ne joue un rôle prépondérant dans ses choix politiques. La coopération avec un partenaire peut être un élément de discipline intérieure dans la mesure où l'aide n'étant pas consentie aveuglément peut impliquer des efforts d'assainissement dans le cadre d'une opération négociée. Elle est inéluctablement l'acteur de dépendances si les dirigeants politiques pour obtenir des secours financiers qui leur permettent de soutenir leur train de vie ou de financer les charges d'un appareil étatique trop lourd sont amenés à solliciter, l'improviste, les secours de l'Etat qui parce qu'il est leur Providence, ne peut pas ne pas être le protecteur et le guide des équipes en place. Sans doute la compétition entre les puissances est telle que des relèves sont possibles en cas de défection de tel ou tel Etat coopérant. La gamme des politiques des rechange donne aux leaders une certaine liberté de manoeuvre mais les changements d'orientation sont cependant périlleux. Même s'ils n'impliquent pas toujours une mutation complète des équipes dirigeantes, ils imposent des remises en cause sur le plan intérieur et un nouvel effort de mobilisation psychologique. Si la coopération n'engendre pas nécessairement des liens de domination il n'est pas évident que dans leurs formes actuelles, tous les Etats d'Afrique, même après une phrase transitoire, puissent se donner une assise économique susceptible d'être le support d'une indépendance politique effective. Certaines régions sahéliennes ne peuvent assurer leur développement qu'en étroite symbiose avec les régions côtières qui leur sont limitrophes. Coupées de ces dernières par la décolonisation elle doivent supporter les charges financières de leur statut étatique qui suppose un appareil politique et administratif relativement lourd.

Dans plusieurs cas, des gouvernements, menacés par des tentatives de rébellion ou incapables d'assurer l'ordre public, dans certaines régions, ont dû solliciter l'intervention militaire de l'ancienne métropole. Ces concours interviennent certes sur la base d'accords de coopération. S'ils n'impliquent pas la substitution de compétence comme dans le cas des protectorats, ils révèlent néanmoins la fragilité de l'équilibre politique de certains Etats où le sort d'un équilibre dirigeant peut dépendre d'une décision étrangère.

L'usure rapide des pouvoirs est souvent imputée à l'incapacité des dirigeants à satisfaire tous les espoirs nés de l'Indépendance. Il est vrai que dans l'euphorie du succès et l'ivresse d'un pouvoir nouvellement conquis, les dirigeants ont perdu quelquefois l'exacte mesure de leurs moyens et de leur autorité effective. Les politiques de prestige correspondent trop souvent à la tentation des leaders des nouveaux Etats. L'agronome René Dumont avec

une franchise amicale mais non sans tristesse regrette que beaucoup de gouvernants y aient succombé. Mais les difficultés n'ont pas épargné davantage ceux d'entre eux qui se sont souciés de se montrer austères. Dans le mesure où les gouvernements agissent, ils suscitent des tensions nouvelles, et compte tenu des conditions politiques et économiques de l'Afrique, même les politiques de développement ne seront jamais suffisamment rigoureuses ou efficaces pour combler l'écart entre les niveaux de vie des masses et celui des classes dirigeantes.

L'évolution ne tend pas seulement à accentuer les contradictions entre les forces conservatrices et modernistes ainsi que l'opposition entre les élites et les masses. Elle suscite au sein des élites elles-mêmes des tensions redoutables. Tous les pays connaissent des conflits de génération, mais dans la phase actuelle de développement de l'Afrique Noire, les conflits de génération ont une particulière acuité. Au lendemain de l'Indépendance, les élites étaient à peine suffisantes pour occuper les postes les plus élevés des hiérarchies administratives et politiques. Ayant bénéficié de promotions spectaculaires, les dirigeants se méfient de la menace qui fait peser sur eux la montée des jeunes et admettent mal l'idée d'une relève. Quant aux générations nouvelles elles n'acceptent pas un tel blocage, ayant souvent reçu une formation universitaire inspirée des traditions libérales et marxistes, les unes et les autres favorables au développement de l'esprit critique elles ont tendance à «contester». Eventuellement elles pourront chercher dans l'action violente le moyen de satisfaire des ambitions qui seraient méconnues dans le cadre du régime légal. Dès l'accession à l'indépendance des pays africains, il était ainsi facile de prévoir que la création d'armées nationales, instrument indispensable de toute souveraineté, pèserait lourdement sur l'équilibre des forces politiques dans les nouveaux Etats. Représentant une force d'arbitrage et l'organisation la plus disciplinée, les jeunes armées sont naturellement tentées de jouer un rôle politique lorsque celui-ci est impuissant à imposer son autorité.

Les institutions politiques d'Afrique Noire sont loin d'être stabilisées. Elles ne peuvent donc être étudiées d'un point de vue strictement juridique. Leur évolution est commandée par l'évolution de sociétés elles-mêmes en pleine mutation. Si l'on veut déterminer leur portée et leur nature il est indispensable de faire appel à la sociologie et à l'histoire. Cependant, l'étude des institutions, conduite de manière réaliste et dialectique, est loin d'être inutile : ces institutions plus ou moins en chantier et à l'essai sont aussi des instruments de transformation. Même si elles ne sont pas profondément enracinées dans les moeurs elles peuvent avoir une valeur pédagogique. En science politique comme en botanique, l'acclimatation d'une institution dépend du milieu,

mais il peut arriver aussi que l'introduction d'une variété étrangère modifie l'équilibre naturel.

On discutera longtemps du rôle exact du facteur institutionnel dans l'évolution sociale. Nul ne peut contester que d'un point de vue dynamique il y a toujours interaction entre les institutions et les structures sociales. En Afrique Noire, cette dialectique peut être observée dans des conditions particulièrement favorables. Alors que dans des pays comme la France et l'Angleterre, l'Etat s'est forgé en même temps que la nation par une lente maturation, en Afrique Noire les évolutions sont plus rapides et, selon une expression souvent citée «l'Etat doit faire la Nation». C'est sur l'Etat aussi que l'on compte pour assurer le développement et la modernisation des économies. Le spécialiste de droit public, en analysant les expériences constitutionnelles et administratives africaines, est amené à vérifier si les institutions qu'il étudie sont bien aptes à servir les objectifs d'intégration nationale et le développement économique. Il doit aussi se demander dans quelle mesure les institutions modèlent les structures sociales ou sont elles-mêmes soumises à l'action du milieu et elles doivent s'adapter à ce dernier. L'Afrique actuelle a quelquefois été comparée à un laboratoire.

L'expérience africaine et les accidents de son évolution récente obligent l'observateur à rechercher dans quelle mesure les institutions modèlent les structures sociales ou sont modelées par elles. Etudiées avec objectivité mais sympathie elles peuvent permettre de mieux discerner ce qui dépend de la volonté des hommes et ce qui est imposé par la nature des choses et le poids des déterminismes. Si l'Afrique Noire est à l'ordre du jour c'est sans doute parce que, selon l'expression du sociologue BALANDIER, elle est «la face noire de notre commune inquiétude».