

Le dialogue entre civilisation et culture : le nouveau cadre constitutionnel en Afrique francophone

ANDRÉ CABANIS

Dans les constitutions africaines de l'indépendance, l'État-Nation contre les valeurs de civilisation et de culture

Les premières constitutions dont se sont dotés les États de l'Afrique francophone au lendemain des indépendances recouvrées, sont très naturellement placées sous le signe de la construction de l'État-Nation, donc très éloignées des valeurs de civilisation comme de culture, *a fortiori* peu soucieuses de dialogue entre civilisation et culture. Si l'on prend ces deux termes dans leur signification la plus simple, la plus immédiate, si l'on voit dans la civilisation une notion plus vaste, plus construite, plus intellectualisée que celle de culture, l'on parlera de civilisations arabe, musulmane ou africaine... et de cultures maghrébine, marocaine, ou berbère, voire fassie... Il est vrai que certains préambules constitutionnels des années 1960 faisaient parfois allusion à l'affirmation de la Communauté des croyants ou au développement de l'Organisation de l'unité africaine, ou qu'ils se référaient plus ou moins implicitement à quelques particularismes locaux dignes de survie ; pour autant ils étaient visiblement attachés à l'essentiel : construire une nation homogène encadrée par les institutions publiques placées à l'exclusif service d'un intérêt général abstraitement conçu.

Ce sont les diversités régionales qui, au début, étaient considérées comme les plus menaçantes. Le régime constitutionnel africain esquissé juste après l'indépendance était plutôt hostile à l'affirmation de collectivités décentralisées, *a fortiori* d'entités fédératives¹. Il s'agissait

¹ Voir David P. Currie, *Federalism and the New Nations of Africa*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994 ; Gérard Conac, « Le rôle du fédéralisme dans l'évolution constitutionnelle des États d'Afrique noire », in Gérard Conac (dir.), *Les institutions*

alors de donner à l'État le monopole de l'espace public. La tradition jacobine de l'ancienne métropole coloniale et l'échec des formules tentant de regrouper plusieurs territoires au moment des indépendances ajoutaient à cette inclination. Dans cette perspective, tout ce qui pouvait affaiblir la domination du pouvoir central devait être banni et d'abord les autorités traditionnelles. Longtemps accusées d'avoir collaboré avec le colonisateur et de lui avoir servi de relais pour la transmission des ordres venant de la métropole, celles-ci étaient soupçonnées de défendre une conception réactionnaire de la société tendant à maintenir les coutumes anciennes, à empêcher la promotion des éléments les plus brillants des nouvelles générations et à se désintéresser du développement économique.

Par ailleurs, dans la mesure où les nouvelles élites africaines étaient à l'origine peu nombreuses et où la plupart de ses membres n'imaginaient pas de faire leur carrière ailleurs que dans la capitale, la nomination en province leur apparaissant comme un signe de disgrâce ou, à tout le moins, un lieu de purgatoire, la déconcentration semblait à peu près aussi difficile à mettre en œuvre que la décentralisation. Dans ces conditions, les premières lois fondamentales post-coloniales se gardèrent de présenter le partage du pouvoir d'État avec les autorités locales, *a fortiori* traditionnelles, comme un élément important de la construction de l'appareil public, une tendance qui s'est accentuée sous l'égide des régimes militaires plus centralisateurs encore dans leur mode de gouvernement¹.

Avec l'avènement de la transition démocratique des années 1990 et le constitutionnalisme de la troisième vague, c'est donc une tendance quasi inversée qui s'observe. Certains y verront le signe d'États plus solides qui ne craignent pas la concurrence des cultures locales traditionnelles, impression que vient, au moins partiellement, contredire l'apparition de rebellions autonomistes presque aussi fréquentes au sein qu'à la lisière de la zone francophone, tels les irrédentismes casamançais, touarèges, nord-ivoirien, comme encore dans les pays de la région des Grands Lacs ; une menace dont les leaders africains ont conscience au sud du Sahara, mais parfois aussi au Maghreb, ainsi en Algérie avec l'aggravation de la revendication berbère. On

constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache, Paris, Economica, 1979, p. 248-280.

¹ L'une des principales raisons tient à la culture organisationnelle du milieu militaire.

comprend dans ces conditions qu'à la nouvelle tendance constitutionnelle qui se fait jour avec une plus grande prise en compte des diversités locales pour une meilleure répartition des responsabilités réponde le maintien d'un principe hautement affirmé, celui de l'identité nationale présentée comme la garantie la plus sûre de sauvegarde de l'unité du pays.

Une tendance constitutionnelle émergente : la prise en compte des diversités locales pour une meilleure répartition des responsabilités

La prise en compte tardive mais clairement perceptible de la variété des territoires et des populations ne fait qu'une place implicite au pluralisme des cultures locales. Ces dernières figurent dans les constitutions surtout sous l'angle de leur préservation. Elles ne se trouvent guère proclamées, dans les déclarations de droits, que par le biais de l'affirmation du rôle des langues locales, par l'engagement de la part de l'État d'en favoriser le développement et par l'interdiction de porter atteinte aux éléments du patrimoine national traditionnel, notamment architectural. À ce stade, il n'est pas question de modifier les modalités de répartition des responsabilités. C'est donc de façon indirecte que cette tendance nouvelle pour une prise en compte des diversités géographiques et humaines débouche sur une reconnaissance constitutionnelle de la légitimité des particularismes locaux, ce qui justifie la mise en place d'une décentralisation aux dimensions accrues.

La reconnaissance constitutionnelle de la légitimité des particularismes locaux

La réhabilitation implicite des valeurs de décentralisation au nom de la notion moderne de bonne gouvernance se traduit non seulement par l'affirmation du rôle accru des collectivités territoriales, ce qui était prévisible mais également par une résurgence des structures traditionnelles de pouvoir, ce qui est plus inattendue et en somme, révélateur d'une prise en compte des cultures ancestrales.

La réhabilitation des valeurs de décentralisation au nom de la notion moderne de bonne gouvernance

L'on ne peut évidemment se contenter d'attribuer la récente tendance décentralisatrice perceptible dans les pays de l'Afrique francophone à une nostalgie problématique à l'égard des modes de gouvernement plus ou moins dispersés en honneur avant la colonisation. Sans doute les causes principales de cette orientation ne sont-elles pas fondamentalement différentes de ce qui se constate dans les pays développés, au point qu'il ne paraît pas absurde d'interpréter ce mouvement quasi général comme un élément de la bonne gouvernance démocratique. L'objectif affiché est de rapprocher l'administration des administrés, de revitaliser la démocratie en la faisant fonctionner selon des registres de concertation citoyenne délocalisée, enfin de prendre les attentes des populations d'autant plus facilement en compte que les décisions concernant leur vie quotidienne sont confiées à des autorités de proximité, s'appuyant sur un système d'élections locales adapté¹.

Ce changement répond en outre aux normes techniques prônées par les organisations internationales et d'abord du FMI, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, contraignant les États africains à limiter le nombre de leurs agents et à diminuer le champ de leurs interventions. Au-delà même des contraintes inséparables de l'obtention d'aides financières extérieures, le discours dominant un peu partout dans le monde tend à exalter le libéralisme économique et à préconiser le rétrécissement du champ d'intervention de l'État jusqu'à se limiter aux fonctions régaliennes dans leur format le plus réduit. D'ailleurs, ce mouvement ne peut complètement satisfaire des populations habituées à réclamer le bénéfice de services publics, sinon toujours efficaces, en tout cas uniformément présentés comme voués à la satisfaction d'une liste de droits, dont chacun est censé pouvoir demander la jouissance².

¹ Charles Nach Mback, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2003.

² Frank Petiteville, « Aperçus politiques sur les processus de décentralisation subsahariens », *Revue juridique et politique*, n° 3, octobre-décembre 1995, p. 347-362.

L'affirmation du rôle accru des collectivités territoriales

Parmi toutes les constitutions d'Afrique francophone, il n'y a guère que le texte algérien qui ne consacre pas un développement spécifique aux collectivités locales. Pour autant, celles-ci ne sont pas complètement oubliées puisque « le découpage territorial du pays » fait partie du domaine de la loi (art. 122-10^o), disposition que l'on retrouve d'ailleurs dans la plupart des autres constitutions, et qu'en outre, la réforme de novembre 1996 a entraîné la mise en place d'une deuxième chambre, le Conseil de la nation, dont les membres sont choisis « parmi et par les membres des Assemblées populaires communales et de l'Assemblée populaire de Wilaya » (art. 101 al. 2). La nouvelle institution est donc, au moins officiellement, destinée à garantir une représentation au niveau national des structures décentralisées.

Les autres constitutions accordent en général aux collectivités territoriales un titre entier, de taille d'ailleurs inégale, le texte le plus bref de ce point de vue étant l'article 71 tunisien qui se borne à indiquer que « les conseils municipaux et les conseils régionaux gèrent les affaires locales, dans les conditions prévues par la loi », disposition il est vrai complétée par une révision de 2002 qui insère à la liste limitative précédente la possibilité d'y ajouter « les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale » (ch. VIII)¹. À l'inverse, c'est la constitution malgache qui est la plus longue sur ce sujet avec un titre V consacrant rien moins que dix-huit articles consacrés à l'organisation territoriale de l'État, même si, l'on va y revenir, elle est, en terme de délocalisation de pouvoir, plus restrictive dans sa nouvelle version.

Dans certains textes, ce titre spécialisé est parfois précédé, dès le préambule ou dans les premiers articles, par des dispositions générales sur la décentralisation, parfois rédigées en des termes ambigus, ainsi du Cameroun et de la République démocratique du Congo qui se définissent dès les articles 1^{er}-2 et 5 al. 1^{er} respectivement, comme « un État unitaire décentralisé », parfois présentées de façon plus claire, comme à Madagascar où il est affirmé que l'autonomie administrative et financière

¹ Voir Hafedh Ben Salah et Gérard Marcou (dir.), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Paris, L'Harmattan, 1998.

des collectivités territoriales décentralisées « est garantie par la constitution » et qu'elles « concourent avec l'État au développement de la nation » (art. 2). Il en va de même au Tchad où se retrouve cette idée de garantie constitutionnelle (art. 2). Au Maroc, il est reconnu aux institutions décentralisées le droit de concourir « à l'organisation et à la représentation des citoyens » (art. 3), au même titre que les partis politiques, les organisations syndicales et les chambres professionnelles, dispositions qui annoncent l'existence d'un législatif bicaméral constitué sur une base non seulement politique, mais également territoriale et professionnelle.

Parmi les stipulations d'interprétation moins évidente, il convient de citer l'article 38 togolais qui concède aux collectivités territoriales ainsi d'ailleurs qu'aux citoyens un « droit à une redistribution équitable des richesses nationales par l'État », affirmation qui se révèle lourde de promesses et donc de revendications, dans la mesure où elle serait susceptible de légitimer des exigences pour une parfaite égalité dans la répartition des ressources du pays. Peut également paraître ambivalente, voire périlleuse, la formule des constitutions malgache et sénégalaise, dont les articles 134 al. 1^{er} et 102 al. 1^{er} respectivement, présentent les collectivités décentralisées comme « le cadre institutionnel de la participation [*effective* à Madagascar] des citoyens à la gestion des affaires publiques ». Que les constituants s'en soient ou non rendus compte, une telle formulation peut être interprétée comme l'aveu d'un manque de participation des citoyens à la vie politique au plan national et l'espoir *a contrario* que le niveau local compensera ces insuffisances. Les articles 153 béninois, 128 nigérien et 142 togolais utilisent une formule moins ambitieuse mais identique entre eux, ce qui ne peut pas être le résultat du hasard : « L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. »

La résurgence inattendue des structures traditionnelles de pouvoir

À côté des collectivités décentralisées, les autorités coutumières commencent à accéder à une certaine reconnaissance constitutionnelle.

Leur prise en compte se situe dans le cadre d'un mouvement général de réhabilitation des valeurs traditionnelles tel que l'expriment les déclarations de droit lorsqu'elles affirment leur volonté de protéger les spécificités culturelles d'origine ethnique, ainsi que les langues nationales. Il y a là une remise en cause assez complète des valeurs sur lesquelles étaient fondés les États africains au lendemain de leur indépendance, avec, à l'époque, la volonté de favoriser les éléments allant dans le sens d'une plus grande homogénéité de la population, plutôt que de préserver la survie des spécificités locales. Actuellement, la recherche d'une légitimité renouée et le sentiment que les autorités traditionnelles sont capables de jouer un rôle de contrôle social face à l'éclatement des réseaux traditionnels, peut-être aussi, et dans une perspective optimiste, le sentiment qu'un État désormais consolidé n'a plus à craindre les menaces à caractère centrifuge que d'ailleurs la décentralisation contribue à instrumentaliser, contribuent à expliquer ce retour en grâce des autorités traditionnelles et coutumières¹.

C'est la constitution tchadienne qui leur consacre la place la plus importante avec un titre XIII qui leur est entièrement voué. Il est vrai que les termes choisis manifestent non la volonté de leur conférer une fonction d'impulsion et d'initiative, mais bien plutôt le souci de les ramener au rang de simples relais d'autres autorités à la légitimité démocratique plus incontestable. S'il est indiqué qu'elles ont un rôle de garant des us et coutumes (art. 214) ainsi que d'encadrement des populations, l'article 215 évoque ces fonctions dans une perspective d'*appui* de « l'action des collectivités territoriales décentralisées » et l'article suivant les traite de « collaboratrices de l'administration ». Ils n'ont donc qu'un rôle second et subordonné. Par ailleurs, le titre XIII doit être complété par de nombreuses dispositions dispersées dans la constitution et limitant les règles coutumières, avec interdiction de celles qui mettent en œuvre une responsabilité pénale collective (art. 26), prohibition de celles qui sont contraires à l'ordre public ou qui prônent

¹ Sur cette évolution, voir les contributions réunies dans Claude-Hélène Perrot et François-Xavier Fauvelle-Aymar (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2003. Sur les rôles, voir Adriaan B. Van Rouveroy Van Nieuwal, « Chieftancy in Africa: Three Facts of a Hybrid Role », in Adriaan B. Van Rouveroy Van Nieuwal et Rijk Van Dijk (dir.), *African Chieftancy in a New Socio-Political Landscape*, Leyde, Afrika Studiecentrum, 1999.

l'inégalité entre citoyens (art. 157 al. 2) et subordination au consentement des parties intéressées de celles concernant les régimes matrimoniaux et les successions, (art. 158 al. 1^{er}).

Dans les autres lois fondamentales, et quand il est question des autorités traditionnelles, les dispositions qui les concernent sont généralement prudentes, ainsi du Niger où il est indiqué que le statut de la chefferie traditionnelle relève du domaine de la loi (art. 81 al. 14). Pour ce qui est du Togo, il est stipulé que l'État « reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes », renvoyant à ces derniers pour les conditions de nomination et d'intronisation (art. 143). La constitution de la République démocratique du Congo (art. 207) dit tout et son contraire, mais c'est l'unité nationale qui est visiblement prioritaire. « L'autorité coutumière est reconnue » (al. 1^{er}). La coutume locale ne s'applique que si elle n'est pas « contraire à la constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs » (al. 2), ce qui lui laisse peu de place. Les chefs coutumiers doivent se soumettre à l'élection pour exercer des mandats publics électifs, à l'exception des membres cooptés des assemblées provinciales qui ne peuvent représenter qu'un dixième du total (art. 197). Enfin, « l'autorité coutumière a le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationale » (art. 207 al. 4)¹.

La constitution du Burundi introduit une autre dimension placée sous le signe de la recherche de « l'unité nationale et de la réconciliation », avec un découpage territorial passablement original puisqu'il subdivise le pays en communes, zones et collines (art. 263). Par ailleurs, il est créé une commission électorale indépendante, l'on y reviendra, chargée de veiller à ce que les conseils communaux reflètent « la diversité ethnique de leur électorat ». Il appartient à cette commission, lorsqu'elle considère que cette diversité n'a pas été suffisamment prise en compte, de compléter le conseil à concurrence d'un cinquième au plus de ses membres par des « personnes provenant d'un groupe ethnique sous-représenté » (art. 266). L'on imagine que cette disposition pourra être utilisée, soit comme l'indique la lettre du texte pour atténuer la domination d'une ethnie majoritaire, soit, de façon dévoyée, comme le

¹ T. Birschenk, J.-P. Olivier De Sardan, *Les pouvoirs au village, le monde rural entre démocratie et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998.

prétexte pour modifier la majorité politique au sein d'un conseil communal.

Les modalités de la décentralisation

La véhémence des principes contraste parfois avec la timidité des mesures concrètes. Dans les faits, le transfert du centre vers la périphérie revêt une dimension un peu différente de celle qui est présentée habituellement. Souvent, il s'agit moins de procéder à une nouvelle distribution des rôles au sein de la sphère publique que d'accompagner un processus de privatisation d'activités jusqu'alors assurées par des agents de l'État ou des collectivités locales. Après un premier mouvement de satisfaction lié au spectacle de l'État acceptant de confier certaines de ses fonctions à des institutions bénéficiant d'une légitimité locale, se fait jour une forme d'appréhension à la perspective que la décentralisation soit plutôt destinée à adoucir la disparition de divers services publics et à éviter des mouvements de protestation, en déplaçant la responsabilité sur des autorités en fait incapables de satisfaire aux tâches nouvelles qui leur sont confiées.

Si le mouvement en faveur de la décentralisation est net dans les constitutions africaines de la troisième vague avec l'apparition de nouveaux articles, voire de nouveaux titres consacrés à ces questions, il faut constater que l'ambiguïté évoquée plus haut se retrouve dans le fait que la solennité des principes proclamés en faveur de la décentralisation contraste avec le laconisme des dispositions précises que les lois fondamentales tendent à stabiliser. Le souci de garder le contrôle du processus décentralisateur à travers la délimitation des domaines d'intervention exclusive du législateur renforce la tendance à privilégier une détermination constitutionnelle stricte des compétences locales et des institutions décentralisées complétée par le maintien d'une tutelle étatique sur les autorités en charge de l'expression des spécificités locales.

*Le souci de garder le contrôle du processus décentralisateur à travers la
délimitation de la compétence du législatif*

Autant les constitutions d'Afrique francophone font preuve de détermination dans l'affirmation d'un principe de décentralisation qui rejoint une préoccupation de rapprochement de l'administration et des administrés, comme il est souhaité un peu partout dans le monde, autant elles demeurent circonspectes lorsqu'il s'agit de préciser les conditions dans lesquelles ces compétences sont exercées. Il est révélateur que l'élément sur lequel ces textes se rejoignent le plus nettement soit celui qui concerne la détermination des compétences du parlement. C'est ainsi qu'un peu partout il est précisé qu'en font partie, d'une part le découpage territorial, d'autre part la libre administration des collectivités territoriales¹.

Chacun comprend qu'en confiant au Parlement le soin d'organiser la libre administration des collectivités locales, le constituant manifeste la conviction qu'il est le mieux placé pour éviter des dérives qui pourraient menacer l'unité nationale. Pour sa part, la Guinée, avec la révision de 2001, adopte une distinction originale entre d'une part, les circonscriptions territoriales dont la création et la réorganisation de leur fonctionnement relèvent du domaine réglementaire, d'autre part les collectivités territoriales relevant du domaine de la loi (art. 88).

Sans entrer dans une étude fastidieuse des variantes perceptibles dans chacun de ces textes, l'on remarquera d'abord que le fait de confier au législateur la détermination des niveaux de décentralisation est à la fois protecteur des circonscriptions existantes, dans la mesure où le gouvernement ne saurait les faire disparaître de sa propre autorité, et en même temps limitatif de toute tentation d'en augmenter le nombre ou d'accroître le niveau de décentralisation. Par ailleurs, l'on observe que parmi les formules le plus souvent utilisées, celle qui apparaît comme la

¹ Article 122 al. 10 algérien, art. 98 al. 14 et 17 béninois, art. 144-145 burkinabé, art. 159-3° al. 2 burundais, art. 26-2/c/3 camerounais, art. 102 centrafricain, art. 111 al. 11 et 12 congolais-Brazzaville, art. 118 al. 15 congolais-Kinshasa, art. 57 al. 2 djiboutien, art. 47 al. 17 et 18 gabonais, art. 59 al. 12 guinéen, art. 138 al. 2 et 139 al. 1^{er} malgache, art. 70 al. 16 et 17 malien, art. 46 al. 6 marocain, art. 57 al. 14 mauritanien, art. 81 al. 16 nigérien, art. 67 al. 10 sénégalais, art. 122 al. 15 et 17 tchadien et art. 84 al. 35 togolais.

plus fréquente, est celle qui parle de la *libre administration* des collectivités locales, ce qui introduit une dimension normative dans une énumération généralement très neutre.

À noter enfin qu'il n'y a qu'en Côte d'Ivoire et en Tunisie que la liste des matières réservées à la loi n'incorpore pas les règles présidant à la décentralisation. On peut évidemment en rapprocher le Rwanda qui n'utilise pas la technique de la fixation limitatrice du domaine de la loi.

En rupture avec la tendance générale consistant à renvoyer à la loi le soin de déterminer dans quelles conditions précises le gouvernement peut s'en remettre aux collectivités territoriales pour régler un certain nombre de questions qui leur sont réservées, quelques constitutions ont choisi de se saisir elles-mêmes de cette matière et de préciser les modalités concrètes de la centralisation.

La détermination constitutionnelle des compétences locales et des institutions décentralisées

Il s'agit d'abord du Cameroun, issu d'une triple tradition coloniale et qui fut une république fédérale entre 1961 et 1972, date à laquelle a été approuvée par référendum l'instauration d'un État unitaire. Il y est fait une large place à la décentralisation autour de régions dont la liste est fixée (art. 61) ainsi que leurs organes principaux : conseil régional et président (art. 57-1^o). Le texte constitutionnel va très loin dans le détail en indiquant les conditions d'élection des conseillers régionaux, en établissant à la fois des délégués des départements et des « représentants du commandement traditionnel » (art. 57-2^o). D'autres règles précisent également les conditions de désignation du président du conseil régional, le rôle du représentant de l'État auprès de la région, ainsi que les cas de dissolution ou de suspension des organes régionaux par le président de la République (art. 57 3^o et 58 à 60)¹.

¹ Jean-Tobie Hond, « État de droit et bonne gouvernance en Afrique subsaharienne francophone. La politique de l'arlésienne ? Enquête au cœur de la décentralisation territoriale au Cameroun », *Cahiers africains d'administration publique*, vol. 60, 2003, p. 1-17.

À Madagascar, encore que les dix-huit articles consacrés aux collectivités territoriales décentralisées sont, comme on l'a indiqué, très détaillés, ils ne mettent pas véritablement en cause l'unité de l'État et renvoient à la loi pour toute une série d'aspects : délimitation de leurs domaines public et privé (art. 134), répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et locaux (art. 136), création et délimitation (art. 138), affaires dévolues à leur compétence (art. 139), composition, organisation et fonctionnement des conseils régionaux (art. 145), nouvelles ressources pour répondre à de nouvelles compétences (art. 151). Finalement les dispositions constitutionnelles demeurent assez générales, leur reconnaissant l'autonomie financière (art. 137) et la possibilité de s'administrer librement en s'appuyant sur des assemblées (art. 139), enfin une liste de ressources (art. 150). Par rapport au texte précédent de 1992, et bien qu'elle soit plus développée, la version actuelle paraît marquer une volonté de reprise en main par l'État de certaines de ses compétences traditionnelles, avec notamment moins de précision au niveau de la loi fondamentale à propos des modes d'élection des organes dirigeants de ces collectivités et avec l'obligation pour l'État d'assurer entre les collectivités territoriales la prise en compte du respect « de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional par des dispositifs de péréquation » (art. 135 al. 3)¹.

Enfin, au Tchad, le titre XII sur les collectivités territoriales décentralisées est à la fois fort classique et très détaillé avec, en onze articles, l'énumération des entités territoriales décentralisées, l'affirmation de leur autonomie, l'indication que les membres des assemblées locales seront élus, enfin des précisions sur leurs compétences et leurs ressources (art. 203 à 213). La réforme de 2005 y ajoute une phrase enjoignant à l'État d'assurer « la tutelle des collectivités territoriales décentralisées » (art. 208) et de veiller au respect « des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional » (art. 209).

¹ En matière d'élection, le texte de 1992 combinait l'appel au suffrage universel direct et une place reconnue aux « représentants des organisations économiques, sociales et culturelles » (ancien art. 128 al. 1^{er}), précisant également que l'exécutif de ces instances sera assuré par une personnalité également élue au suffrage universel direct et responsable devant l'assemblée (ancien art. 129 al. 1^{er}).

*Le maintien d'une tutelle étatique sur les autorités en charge
de l'expression des spécificités locales*

La plupart des textes prévoient, et de manière très explicite, la mise en place d'une tutelle pesant sur les collectivités locales et confiée au représentant de l'État quel que soit son titre : préfet généralement, gouverneur moins fréquemment, wali dans les pays du Maghreb. Ici encore ce sont les constitutions malgache et tchadienne qui sont les plus développées.

À Madagascar, a disparu la formule précisant que le représentant de l'État « défère aux juridictions compétentes, les délibérations, actes et conventions des collectivités territoriales qu'il estime contraire à la légalité » (ancien art. 130 al. 1). Cette procédure évoquait un système comparable à celui instauré en France depuis les réformes de décentralisation de 1981, c'est-à-dire excluant toute possibilité pour celui qui a été nommé par le gouvernement d'annuler de sa seule autorité et définitivement une décision d'une collectivité territoriale, système qui est maintenu dans la plupart des autres pays, à l'imitation de l'ancienne tutelle française.

Les Comores tiennent une place spécifique qui dépasse d'ailleurs le problème de la tutelle, dans la mesure où leur position d'archipel les conduit à un système particulier. Le titre II consacré aux « compétences respectives de l'Union et des îles » vise à répondre aux tendances autonomistes qui se sont notamment traduites par le départ de Mayotte, c'est-à-dire en recherchant le bon équilibre entre un système assez unitaire pour décourager les velléités de séparation et assez décentralisé pour que les composantes de l'archipel n'en ressentent pas le besoin. Le texte de 1992 se réclamait de la logique fédérale jusque dans la dénomination du pays : République fédérale islamique des Comores ; la version de 2001 se contente de parler d'Union des Comores. La première disposition du titre II insiste sur le refus des tendances sécessionnistes en ajoutant à l'affirmation du « respect de l'unité de l'union » la proclamation de « l'intangibilité de ses frontières telles qu'internationalement reconnues » (art. 7 al. 1^{er}). Les dispositions

suivantes sont placées, par rapport à la loi fondamentale précédente sous le double signe d'une légitimité démocratique plus clairement affirmée et d'une compétence spécifique plus étroitement définie. Ainsi s'agissant de la place faite aux organes élus, elle est plus tangible, avec la disparition dans le nouveau texte de la référence au gouverneur de l'île. Désormais, chaque île vote sa loi fondamentale sans autre contrainte que de prévoir « un exécutif et une assemblée élue » (art. 7 al. 4). Symétriquement, certaines compétences des îles sont réduites, encore qu'au prix de la mise en œuvre de mécanismes juridiques assez subtils. Si la constitution de 1992 énumérait de façon très détaillée les matières relevant de chaque conseil d'îles, le texte actuellement en vigueur renvoie à une loi organique, ce qui évidemment est moins protecteur des autonomies locales (art. 9 al. 2 et 4). Il pose par ailleurs des principes assez généraux, en distinguant les matières qui relèvent de la *compétence exclusive* de l'Union : « religion, nationalité, monnaie, relations extérieures, défense extérieure, symboles nationaux ». Si cette première liste paraît réduite, c'est que la deuxième, celle qui porte sur les « compétences partagées », donne aux îles une place apparemment secondaire puisqu'elles interviennent à défaut de réglementation nationale, disposition il est vrai tempérée par une forme d'application du principe de subsidiarité : « L'Union n'intervient que si elle peut le faire plus efficacement que les îles » (art. 9 al. 3).

Enfin, Madagascar et le Tchad se retrouvent ici encore avec une énumération très voisine, ajoutant à « la part qui leur revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'État » les droits et taxes votés par leur conseil ainsi que les revenus de leur patrimoine (art. 150 malgache et 212 tchadien). Cette énumération ne doit évidemment pas faire illusion et le problème de l'insuffisance des moyens à la disposition des collectivités territoriales se pose à peu près partout.

Ceci étant, il n'est pas seulement question de transférer vers la périphérie des compétences et des moyens que le niveau central a conscience de ne pas pouvoir exercer au mieux, il s'agit aussi, comme on l'a évoqué, de décharger le gouvernement et l'administration nationale de responsabilités qu'ils se sentent de moins en moins en mesure de remplir dans des conditions correctes.

Un principe constitutionnel maintenu : la préservation de l'identité nationale comme garantie de sauvegarde de l'unité du pays

Ce principe, placé au premier plan comme il est logique pour des États ayant accédé à l'indépendance à une époque relativement récente, perdure à travers la définition d'objectifs qui ne laissent aucun doute sur la détermination des constituants de continuer de se placer dans la logique de mise en place d'États-Nations forts et homogènes autant qu'il est possible. Pour ce qui est des moyens mobilisés en ce sens, ils placent en première ligne, ici comme ailleurs, le chef de l'État en charge de cette priorité nationale.

Les objectifs de la préservation de l'unité nationale

À cet égard, il vaut de remarquer que si la plupart des lois fondamentales sont relativement discrètes sur la lutte menée contre l'ancienne puissance coloniale, elles se montrent en revanche beaucoup plus explicites dans la dénonciation des mises en causes éventuelles de l'unité nationale et dans la lutte contre les facteurs de division.

Des allusions discrètes à la lutte pour l'indépendance

Il n'y a guère que dans le préambule algérien qu'il y soit fait une assez longue référence. Les termes utilisés sont d'ailleurs plutôt ambivalents, marqués par la volonté de replacer le déclenchement de la révolte anticoloniale du 1^{er} novembre 1954 dans le contexte plus vaste des siècles de lutte conduite par la nation pour sa liberté, « depuis le royaume numide et l'épopée de l'Islam jusqu'aux guerres coloniales ». L'on ne sait comment interpréter cette ample vision historique, s'il faut y voir un affaiblissement, quasi une banalisation des sept ans de guerre menée contre la France, ou au contraire sa glorification en la réinsérant dans un cadre plus général. De même, la formule sur l'indépendance « payée du sacrifice des meilleurs de ses enfants » pourrait-elle être jugée blessante

pour les survivants. Il est indubitable que l'essentiel du préambule vise à exalter le rôle du Front de libération nationale, avec d'autant plus d'application qu'il a fait l'objet de critiques portant sur son comportement après son accession au pouvoir. Il s'agit également de rappeler la mémoire des combattants et « la dignité de leurs ayants droit ». La réforme de 1996 a d'ailleurs ajouté, parmi les conditions pour être candidats à la présidence de la République, l'obligation pour ceux qui sont nés avant juillet 1942, d'avoir participé à la Révolution de 1954 et, pour les autres, que leurs parents ne l'aient pas combattue (art. 73). Le préambule tunisien fait allusion à l'obtention de la souveraineté, encore qu'en des termes assez larges, en associant la libération « de la domination étrangère » - ce qui vise évidemment la France -, à la lutte « livrée à la tyrannie, à l'exploitation et à la régression » - ce qui pourrait concerner plutôt le beylicat encore que, s'agissant de telles mises en causes, plusieurs sont susceptibles de s'y reconnaître.

Pour ce qui est des pays de l'Afrique subsaharienne et, exception faite du Cameroun qui fait référence à son indépendance « chèrement acquise » ainsi que du Niger qui se veut « résolu à [en] consolider les acquis » (préambules), les mentions des combats du passé renvoient plus volontiers aux actions destinées à promouvoir la démocratie qu'à celles ayant permis le départ des Français. Ceci s'explique sans doute par le fait que, dans cette partie du continent, la résistance du colonisateur pour maintenir son autorité a été sensiblement plus faible qu'au Maghreb¹. Le Bénin évoque son rôle traditionnel de « pionnier de la démocratie et de la défense des droits de l'homme », ce qui est susceptible d'apparaître comme une lecture optimiste de l'histoire de ce pays. Le Congo-Brazzaville qui, dans le texte de la transition, rappelait pour les condamner les « exécutions sommaires », les « assassinats crapuleux » et les coups d'État, se borne désormais à stigmatiser « l'intolérance et la violence politiques [qui] ont [...] endeuillé le pays, entretenu et accru la haine et les divisions [...] ». Comme on l'a vu, il dénonce « le coup d'État

¹ Cette apparente indifférence à l'égard d'une histoire remontant à peine à un demi-siècle pourrait être attribuée au renouvellement des élites et à ce que les auteurs des actuelles lois fondamentales sont trop jeunes pour avoir participé aux affrontements de la fin des années cinquante et du début des années soixante. Cette explication, cependant, est démentie par le fait que les textes constitutionnels de la première génération manifestaient la même discrétion.

[...] inscrit dans l'histoire politique du Congo comme seul moyen d'accéder au pouvoir ». Le Mali exalte le souvenir des « victimes de la répression » et des « martyrs » dans le combat pour la démocratie. Le Tchad condamne ces « années de dictature et de parti unique [qui] ont empêché l'éclosion de toute culture démocratique et de pluralisme politique ». Le Togo rappelle « l'évolution politique tourmentée » subie par le pays depuis son accession à la souveraineté et ayant « conduit à la réunion des forces vives en une conférence nationale ». Tous ces rappels participent de la volonté de promouvoir une lecture de l'histoire du pays appelée à consolider l'unité de la communauté nationale autour de la prise de conscience de son glorieux passé commun et dans le souvenir des glorieux combats menés ensemble.

La dénonciation des mises en cause de l'unité nationale

La République démocratique du Congo s'efforce de trouver le bon équilibre entre deux tendances nettement présentées au début de la loi fondamentale qui distingue le souci « d'une part, de consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives et, d'autre part, de créer des centres d'impulsion et de développement à la base », tout ceci situé dans la logique de cette préoccupation majeure dont l'instauration de l'État de droit (troisième préoccupation) et la garantie de la bonne gouvernance (cinquième préoccupation). L'Union des Comores annoncent également dans le préambule, et peut-être avec plus de difficulté que tout autre, la volonté de garantir à la fois « la poursuite d'un destin commun entre les Comoriens » et « un partage du pouvoir entre l'Union et les îles » ici encore grâce à des institutions fondées sur l'État de droit » et « la bonne gouvernance ». Le texte burundais s'ouvre par un préambule « réaffirmant notre foi dans l'idéal [...] d'unité nationale » et en même temps reconnaissant « la nécessité de réinstaurer un ordre démocratique pluraliste et un État de droit », avec la bonne gouvernance, parmi les considérants du préambule, comme moyen d'une bonne inclusion des partis, des groupes ethniques, culturels et religieux minoritaires.

La lutte contre les facteurs de division

Cette préoccupation d'unité n'est d'ailleurs pas apparue avec les lois fondamentales actuellement en vigueur. Elle était déjà présente dans les textes adoptés au lendemain des indépendances¹. Tout au plus, les récentes guerres civiles ont-elles accentué encore les craintes de voir se multiplier les exigences à caractère sécessionniste et séparatiste. Il est clair que les nouvelles élites africaines, surtout dans le secteur public, se retrouvent dans la conviction qu'il est de leur responsabilité de favoriser tout ce qui peut gommer les diversités pour construire une nation cohérente.

En Afrique francophone, six États dénoncent le régionalisme en des termes vigoureux, qui étonnent le lecteur occidental habitué à considérer cette notion comme plutôt positive, voire susceptible d'approfondir la démocratie en rapprochant les citoyens des centres de décision. En Algérie, l'article 9 indique de façon un peu laconique que « les institutions (*sic*) s'interdisent les pratiques [...] régionalistes et népotiques ». Le Bénin, dans son préambule, place le régionalisme parmi toute une série de pratiques, tels « l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion [...] », à l'égard desquelles il manifeste une « opposition fondamentale ». C'est également dans son préambule que la charte guinéenne exclut « l'injustice, la corruption, le népotisme et le régionalisme » (que condamnait également le Congo-Brazzaville dans l'ancien texte). Le Niger associe, pour le bannir « sous peine de poursuites judiciaires », le régionalisme à « l'ethnocentrisme, l'esprit de clan, le népotisme, l'esprit féodal, l'enrichissement illicite, le favoritisme... » (art. 5 al. 3). Enfin, le Tchad dénonce après « le régionalisme », « le tribalisme, le népotisme, les inégalités sociales [...] » (préambule). L'on ne s'étonnera pas que ce pays, menacé plus que d'autres d'éclatement sous des influences extérieures, revienne à de très nombreuses reprises dans sa charte suprême sur l'union de tous les Tchadiens, l'amitié entre les diverses communautés, sur le rejet de

¹ Stigmatisé en outre comme un obstacle au développement, cf. Suzanne Bonzon, « Modernisation et conflits tribaux en Afrique noire », *Revue française de science politique*, vol. 17, n° 5, octobre 1967, p. 862-888.

l'intolérance, sur l'unité des ethnies dans le respect de leurs diversités, sur le refus de la méfiance entre les diverses communautés, jusqu'à ériger la superficie du territoire en élément du corps constitutionnel (art. 2).

D'une façon générale, le pluralisme politique explicitement autorisé, voire protégé par ces constitutions s'accompagne de l'interdiction des mouvements se réclamant du régionalisme, ce dernier presque toujours rapproché, pour les rejeter également, des thèmes ethniques et religieux¹. Ainsi l'article 13 (al. 5) de la loi fondamentale burkinabè prohibe-t-il les partis « tribalistes, régionalistes, confessionnels ou racistes ». De même le dernier alinéa de l'article 9 nigérien s'oppose-t-il à tout parti « à caractère ethnique, régionaliste ou religieux ». Dans le même sens, l'article 14 (al. 1^{er}) malgache interdit les partis qui prônent le « totalitarisme, le ségrégationnisme à caractère ethnique, tribal ou confessionnel », formule reprise quasi textuellement dans l'article 5 tchadien².

De même, de nombreuses dispositions condamnent toute discrimination qui serait fondée sur les origines ethniques, tandis que, de façon si générale que la règle peut paraître quasi rituelle, est mise à la charge de l'État une obligation de garantir l'intégrité territoriale du pays avec des références à la nature « une et indivisible » de la République et à l'intangibilité des frontières³. Cette dernière tâche est, ailleurs, généralement confiée au président de la République.

¹ Mais pas linguistique, incidemment, puisque divers textes reconnaissent qu'il puisse être utilisé plusieurs langues identifiées pour un même pays, voir Nazam Halaoui, « L'identification des langues dans les Constitutions africaines », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 45, 2001, p. 31-53.

² On sait que divers travaux ont toutefois montré que l'ethnisation des partis est inévitable mais qu'elle n'est pas nécessairement antithétique d'une vie politique démocratique et du maintien de l'unité nationale ; voir Shaheen Mozaffar, James R. Scarrit et Glen Galaich, « Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 3, août 2003, p. 379-390.

³ En raison de l'essence fortement unitariste de leur constitutionalisme, les pays d'Afrique francophone semblent moins sensibles que leurs voisins à des solutions plus consociatives, intégrant l'expression des pluralismes à caractère identitaire, qui semblent mieux à même de faciliter l'appropriation de la politique puisque celle-ci peut s'effectuer à partir de critères familiers et locaux d'intelligibilité ; voir Eghosa E. Osaghae, « State, Constitutionalism, and the Management of Ethnicity in Africa », *African and Asian Studies*, vol. 4, n° 1 et 2, 2005, p. 83-106 ; Bruce Berman, Dickson Eyoh et Will Kymlicka (dir.), *Ethnicity and Democracy in Africa*, Oxford, James Carey, 2004 ; Daniel N. Posner, *Institutions and Ethnic Politics in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Les moyens : le chef de l'État au service des valeurs et de l'identité nationales

Parmi toutes les institutions constitutionnelles mobilisées pour l'exaltation de la nation, l'exécutif et plus précisément le chef de l'État, se trouvent naturellement au premier rang, compte tenu de l'équilibre des pouvoirs habituellement privilégié, y compris dans les régimes de la transition démocratique. Si l'indépendance nationale et la préservation des frontières font figure d'absolues priorités nationales, la nationalité du chef de l'État demeure un important enjeu de pouvoir et une source de polémiques, ce qui conduira à traiter le cas ivoirien comme symbole des ambiguïtés des efforts de préservation d'une identité nationale.

L'indépendance nationale et la préservation des frontières

La question de la préservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, fait figure de standard constitutionnel et constitue un thème présent dans toutes les lois fondamentales. Il n'est d'ailleurs aucun domaine où elles se retrouvent de façon plus unanime, ce qui est susceptible de s'interpréter soit comme le signe de nations arrivées à une sorte de maturité, chacune plaçant au-dessus de tout le maintien de son indépendance de décision et de ses frontières, soit comme une disposition sans portée réelle autour de laquelle l'accord se fait d'autant plus facilement que chacun sait qu'il faudra en ce domaine décider et trancher en fonction des circonstances.

Si une typologie devait être dressée, les textes se répartiraient selon le plus ou moins grand nombre de renvois aux notions d'indépendance nationale et d'intégrité du territoire, et en fonction de leur place dans le préambule ou les déclarations de droits, parmi les pouvoirs du chef de l'État, dans le texte de son serment ou au nombre des éléments dont la mise en danger est susceptible de déclencher l'application de l'article sur les pouvoirs exceptionnels. À noter que le souci de proclamer notamment l'intangibilité des frontières est tel qu'au fur et à mesure que défilent,

dans fonction de l'importance des références qui y sont faites, les catégories de pays y renvoyant, leur nombre est chaque fois plus grand.

Ainsi une seule loi fondamentale, celle des Comores, ne renvoie qu'une fois, en énumérant les pouvoirs présidentiels, au thème de l'unité nationale et de l'intangibilité des frontières (art. 12). Un second ensemble évoque ces notions d'indépendance nationale et d'intégrité du territoire à deux reprises, mais peut être subdivisé, selon qu'elles trouvent place dans les responsabilités du chef de l'État et dans son serment, comme au Rwanda (art. 98 et 104-4°), au Togo (art. 58 et 64-4), ou dans le cadre de ses compétences et des conditions de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, comme au Burkina Faso (art. 36 al. 5 et 59), au Cameroun (art. 5-2° al. 5 et 9-2°), au Gabon (art. 8 al. 2 et 26 al. 1^{er}), au Mali (art. 29 al. 2 et 37 al. 2) et au Maroc (art. 19 al. 2 et 35 al. 1^{er}).

Un troisième groupe se référant à ces questions d'intégrité et d'indépendance par trois fois, est composé du Congo-Brazzaville (art. 45, 69 et 84), de la Côte d'Ivoire (art. 24, 34 et 38), de Madagascar (art. 44 al. 2, 48 et 60 al. 1^{er}), de la Mauritanie (art. 18 al. 1^{er}, 24 al. 2 et 39 al. 1^{er}), du Niger (art. 35 al. 4, 39 et 53 al. 1^{er}), du Sénégal (art. 37 al. 2, 42 al. 3 et 52 al. 1^{er}) et de la Tunisie (art. 41 al. 1^{er}, 42 al. 2 et 46 al. 1^{er}). Restent enfin les textes les plus diserts dans la défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, qui y font allusion à rien moins qu'à quatre, voire cinq reprises : le Bénin (préambule-4, art. 41 al. 2, 53-4 et 68 al. 1^{er}), le Burundi (art. 72, 95 al. 2, 106, 115 et 245 al. 2), Djibouti (préambule al. 5, art. 17, 22 et 40 al. 1^{er}), la Guinée (préambule al. 5, art. 3 al. 4, 41 al. 1^{er} et 74 al. 2), la République centrafricaine (préambule, art. 22 al. 3, 25 al. 4 et 30), la République démocratique du Congo (préambule, art. 74, 85 et 187) et le Tchad (préambule-5, art. 60 al. 4, 70-4 et 87 al. 1^{er}).

Allant au-delà de ces déclarations de principe, une trace concrète de cette volonté de défendre une authentique identité nationale s'observe, dans le fait que la possibilité de se porter candidat au poste de chef de l'État est très généralement subordonnée à une condition de nationalité par naissance.

La nationalité du chef de l'État comme enjeu de pouvoir

Si les dispositions qui concernent la nationalité du chef de l'État sont parfois la manifestation de réflexes autochtonistes¹ susceptibles de paraître excessifs, le souci de défendre l'identité nationale à travers la limitation des candidatures à la magistrature suprême peut s'appuyer sur un précédent prestigieux, l'ancêtre des constitutions démocratiques, la loi fondamentale américaine dont l'article 2 (sect. 1^{re}, al. 6) dispose que nul « ne peut être éligible à la présidence s'il n'est citoyen de naissance des États-Unis [...] ». Il est vrai qu'en l'occurrence les mêmes causes produisent les mêmes effets : c'est parce que les *insurgents* américains venaient de se libérer d'une domination coloniale, qu'ils tenaient à se préserver d'éventuelles candidatures allogènes. Les motivations des dirigeants africains ne sont donc pas très éloignées de celles de leurs prédécesseurs d'outre-atlantique. Mais les variations sont notables dans le degré de fermeture.

La Guinée exige simplement « la nationalité guinéenne » (art. 26). Le Bénin, Djibouti et le Sénégal se montrent un peu moins libéraux, se bornant pour le premier à une exigence de possession décennale de nationalité (art. 44 al. 1^{er} béninois) et pour les autres à exclure la double nationalité (art. 24 djiboutien et art. 28 sénégalais). Le cas le plus courant est celui qui exige la nationalité par naissance². Mais neuf textes vont plus loin : celui du Rwanda où l'un des parents du candidat à la présidence de la République au moins doit être rwandais d'origine (art. 99) et de l'Algérie où la réforme de 1996 a ajouté que le candidat doit jouir « uniquement » de la nationalité algérienne d'origine et que son

¹ Pour un examen comparatif et synthétique de cette question, voir le dossier « Autochtony and the Crisis of Citizenship », *African Studies Review*, vol. 49, n° 2, septembre 2006 ; Jean-François Bayart, Peter Geschiere et François Nyamnjoh, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, n° 10, janvier 2001, p. 177-194 ; Gunvor Berge, « Reflections on the Concept of Indigenous People in Africa », in H. Weber *et al.* (dir.), *Never Drink from the Same Cup*, Copenhagen, International Working Group on Indigenous Affairs, 1993.

² Tel est le cas au Burundi (art. 97), au Cameroun (art. 6-5°), au Congo-Brazzaville (art. 58), en Guinée (art. 26), au Mali (art. 31), en Mauritanie (art. 26 al. 3), au Niger (art. 36 al. 2), en République centrafricaine (art. 24 al. 3), en République démocratique du Congo (art. 72) et au Togo (art. 62-1).

conjoint doit être également algérien (art. 73) ; ceux encore du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire et du Tchad où il est exigé que les père et mère du candidat soient également burkinabè, ivoiriens ou tchadiens de naissance (art. 38, art. 35 et art. 62 al. 1^{er} respectivement) ; le texte malgache qui jusqu'en 2007 n'exigeait du candidat que la nationalité d'origine, précise aujourd'hui qu'elle doit être d'origine par le père et la mère (art. 46 al. 1^{er}) ; celui du Gabon qui exclut tout candidat ayant acquis la nationalité gabonaise ainsi que ses descendants jusqu'à la quatrième génération (art. 10 al. 4) ; celui de la Tunisie qui va jusqu'à imposer une condition de nationalité devant remonter jusqu'aux grands-pères paternel et maternel et sans discontinuité, tout en interdisant la double nationalité (art. 40 al. 1^{er}), de même d'ailleurs qu'en Centrafrique jusqu'à la réforme de 2004 (art. 23 al. 3). Les commentateurs sont perplexes devant une telle accumulation de conditions. Certains ont tendance, de façon peut-être trop méfiante, à chercher dans chaque disposition, l'éventuelle situation d'un candidat d'opposition mieux placé auquel le parti au pouvoir souhaite faire obstacle.

*Le cas ivoirien, symbole des ambiguïtés des efforts de préservation
d'une identité nationale*

En Côte d'Ivoire, la condition de nationalité avait constitué l'un des enjeux de la réforme constitutionnelle de juin 1998. Mais le nouvel article 9 restait ambigu. Même s'il introduisait des conditions nouvelles non prévues dans sa précédente version, il était en retrait sur la loi électorale jusqu'alors en vigueur, ce qui avait empêché Alassane Ouattara de se présenter. En même temps, cet article était original en ce sens, d'une part qu'il mettait à la charge des candidats une obligation de résidence continue pendant les dix années qui précèdent l'élection, d'autre part qu'il autorisait le candidat bénéficiant d'une seconde nationalité d'y renoncer pour autant qu'il s'y prenne douze mois auparavant. Lors des élections présidentielles d'avril 2000, en l'absence d'Ouattara toujours considéré comme inéligible, et compte tenu de l'image insuffisamment mobilisatrice de l'auteur du coup d'État, le général Robert Gueï, c'est Laurent Gbagbo, candidat malheureux dès 1990, qui est élu. Il demeure

pour beaucoup d'observateurs et nombre d'Ivoiriens le sentiment que c'est un peu par défaut que ce dernier s'est retrouvé à la tête de l'État et ce doute compromet l'alternance apparemment réussie de 2000. Le texte actuellement en vigueur ne change pas grand chose puisque le candidat doit être ivoirien d'origine comme ses deux parents, ne pas avoir renoncé à sa nationalité et ne pas en avoir obtenu une autre, avoir résidé cinq ans de façon continue dans le pays, enfin avoir totalisé dix ans de présence effective au pays (art. 35 al. 2).

L'allègement des conditions de nationalité en Côte d'Ivoire constitue un décisif élément de discussion auquel est subordonnée la tenue des élections présidentielles suivantes. Mais l'ambivalence de la condition de nationalité demeure¹. Fondée sur le souci légitime de vérifier la nationalité de celui qui aspire à accéder au plus haut niveau de l'État, elle est susceptible de gêner la candidature de personnalités jouissant d'une forte popularité mais que l'imbrication des territoires à l'époque de la colonisation et dans les premières années de l'indépendance avaient conduit à ne pas trop se demander s'ils relevaient d'un pays plutôt que d'un autre. Avec l'affirmation progressivement de plus en plus accentuée des identités nationales en Afrique, ces situations ambiguës devraient devenir plus rares et de moins en moins acceptées. Reste d'une part à gérer les situations transitoires, d'autre part à éviter que se développent, au nom d'un patriotisme mal compris dont l'Europe a donné l'exemple, des attitudes xénophobes, comme entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso au nom de l'ivoirité, entre la Mauritanie et le Sénégal de part et d'autre du fleuve ou entre la République démocratique du Congo et ses voisins.

Conclusion

La place reconnue à la décentralisation en Afrique francophone s'accroît dans les textes mais aussi dans les faits, avec des exceptions comme Madagascar. Dans le cadre constitutionnel, la reconnaissance d'un champ d'intervention de plus en plus large au profit des collectivités

¹ Voir les articles de Bruno Losch et Jean-Pierre Dozon dans le dossier « La Côte d'Ivoire, la tentation ethnonationaliste », *Politique africaine*, n° 78, juin 2000, p. 5-25 et 45-62.

territoriales, fait figure de gage donné au processus de démocratisation. Dans les faits, le réseau que constituait notamment le parti unique en vue d'encadrer la population, doublait l'organisation administrative et assurait la transmission des ordres du centre vers la périphérie de façon plus efficace et avec moins de risques de déperdition que de la part des autorités déconcentrées de l'État en place dans les provinces, les régions ou les départements. Désormais avec la transition démocratique, la perte du pouvoir par l'ancien parti unique a supprimé cette forme de tutelle non prévue par les textes législatifs.

Pour autant, nombre d'interrogations demeurent et certains, non sans cynisme, interprètent plutôt ce mouvement de décentralisation comme le signe d'une démission de l'État auquel l'idéologie libérale dominante a imposé d'abandonner diverses compétences mais qui, faute d'oser laisser librement jouer la logique marchande, affecte de les confier à des structures bureaucratiques présentées comme plus proches des citoyens. Quelles que soient les motivations des gouvernements, il reste aux collectivités locales à faire la preuve de leurs capacités à gérer une autonomie récemment acquise. Parmi les risques mineurs, l'on peut évoquer la perspective d'un éventuel retour en force des chefferies traditionnelles, longtemps tenues en lisière, dans un premier temps par les élites européanisées arrivées au pouvoir à la faveur des indépendances, ensuite par les militaires prompts à y voir des concurrents à leur autorité. Plus dangereuse et plus problématique du point de vue de la prise en main par les élus des leviers de commande, paraît la tradition de révérence à l'égard du pouvoir central qui continue de limiter la marge d'autorité réelle des fonctionnaires locaux. Existe également le risque d'un usage pervers de la décentralisation par des réseaux locaux pour asseoir leur propre influence¹. Enfin, la difficulté d'accompagner ces transferts de pouvoirs d'une allocation de ressources suffisantes rend à tout le moins difficile la prise en charge par les instances locales d'enjeux aussi décisifs que la protection sociale ou le développement économique.

Par ailleurs, les allusions rituelles au patriotisme national ne doivent pas empêcher de s'interroger, s'agissant de ce continent, sur la notion d'État-Nation et sur la place que lui reconnaissent les constitutions de la transition démocratique. Certains observateurs sont dubitatifs quant à la

¹ René Lemarchand, « La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social », *Le Bulletin de l'APAD*, n° 16, décembre 1996.

pertinence de ce transfert d'un concept né en Europe occidentale, résultat de l'action des grandes monarchies, selon un processus tel que le développement de l'État et celui de la nation se sont effectués de façon parallèle et sur plusieurs siècles. Pour quelques commentateurs critiques, ce fut la grande faute du colonisateur que d'avoir transmis ce modèle et d'avoir suscité la création d'États artificiels se considérant comme responsables de la construction de la Nation. Un tel modèle serait également dangereux par l'incitation donnée à de petites communautés ethniques à prétention nationale de se faire reconnaître comme État, revendication dans laquelle les nouveaux États voient une menace contre leur unité. Ce qui renvoie à la notion de « périphérie de rupture » ou de « nationalisme de disjonction¹ ». C'est bien le dialogue entre civilisation et culture qui peut y répondre.

¹ Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales mouvement*, Paris, Flammarion, 2000.