

Revue Béninoise de Science Po (RBSP)

Volume 01

Numéro 01

Mai 2017

Publié en ligne le 13 juin 2017

ISSN 1840-8176



Revue éditée par le Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique (CESPo) et autorisée par le Comité scientifique sectoriel des Sciences juridiques, Administratives et Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

BP : 1683 Abomey-Calavi (BENIN) / **Email :** cespouac@gmail.com / **Tel. :** (229) 97 07 32 27
Site internet du CESPo : www.cespo.org / **Site internet de la RBSP :** www.revue.cespo.org

EQUIPE EDITORIALE

Présidence d'honneur

M. Théodore HOLO, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

M. Koffi AHADZI-NONOU, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Président honoraire de l'Université de Lomé (Togo)

M. Daniel BOURMAUD, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Bordeaux (France)

M. Luc SINDJOUN, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

M. Djédjro MELEDJE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire)

M. Alain ONDOUA, Agrégé de droit public, Professeur des universités, Agence Universitaire de la Francophonie (BAGL/AUF)

M. Babacar GUEYE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Cheikh Anta Diop (Sénégal)

Comité de direction

M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)

Directeur de publication

M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Rédacteur en chef

Mme Vaïa DEMERTZIS, Diplômée en science politique, Déléguée de l'Association Belge Francophone de Science politique

Chef d'édition

Comité scientifique

M. Olivier NAY, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

Mme Johanna SIMEANT, Agrégée de science politique, Professeure des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Yves SUREL, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Franck PETITEVILLE, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Grenoble (France)

M. Dominique DARBON, Professeur des universités à Sciences Po, Université de Bordeaux (France)

M. Min REUCHAMPS, Professeur de science Politique, Université Louvain-la-Neuve (Belgique)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

M. Francis AKINDES, Professeur titulaire de sociologie, Université Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire)

M. Adama KPODAR, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Kara (Togo)

M. Mahaman TIDJANI ALOU, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université Abou Moumouni (Niger)

M. Mamadou GAZIBO, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Montréal (Canada)

M. Albert TINGBE AZALOU, Professeur titulaire de sociologie, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Mme Nadine MACHIKOU, Agrégée de science politique, Professeure titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Gérard PEKASSA, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Barnabé GBAGO, Agrégé d'histoire du droit, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)

M. Nicaise MEDE, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Frédéric Joël AÏVO, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Ibrahim SALAMI, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Victor P. TOPANOU, Maître de conférences de science politique, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Dandi GNAMOU, Agrégée de droit public, Maîtresse de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Auguste NGUELIEUTOU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Douala (Cameroun)

M. Yves MANDJEM, Agrégé de science politique, Maître de conférences, IRIC-Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Joseph KEUTCHEU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Dschang (Cameroun)

M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Louis Martin NGONO, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Sergiu MISCOIU, HDR en science politique, Maître de conférences, Université Babès Bolyai (Roumanie)

M. Geoffroy MATAGNE, Chargé de recherche, maître de conférences, Université de Liège (Belgique)

SOMMAIRE

LE CHEF D'ETAT DE TRANSITION EN AFRIQUE.....	1
ELECTION DES DIRIGEANTS DES UNIVERSITES PUBLIQUES AU BENIN. UN MODELE HYBRIDE DE DEMOCRATIE	48
LES STRATEGIES CHINOISES EN AFRIQUE DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE	90
LES DELAIS CONSTITUTIONNELS APPLICABLES AUX ELECTIONS NATIONALES DANS LES ETATS D'AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE	135
VERS LA RATIONALISATION DU TRAVAIL ETATIQUE AU CAMEROUN. L'ENTREE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DANS LA PRATIQUE GOUVERNEMENTALE (2004-2014).....	219
CHRONIQUES POLITIQUES.....	262

LE CHEF D'ETAT DE TRANSITION EN AFRIQUE

Ibrahim David SALAMI

Maître de conférences Agrégé de droit public

Vice-doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique

Université d'Abomey-Calavi

« Les crises récurrentes de légitimité sont une des tares majeures de l'État africain post-colonial qui cherche toujours à se stabiliser après des indépendances, souvent, mal négociées. Le contexte politique africain est ainsi essentiellement caractérisé par une sorte de pathologie manifeste à travers l'apparition d'un ensemble de phénomènes négatifs comme l'irruption des militaires dans la dévolution et l'exercice du pouvoir, les dictatures, les guerres civiles, autant d'éléments contre-productifs qui vont jalonner toute l'histoire politique contemporaine de ces anciennes colonies européennes »¹. Personnage clé des systèmes politiques en temps ordinaire, le chef de l'État devient un organe de crise en période de transition. Cette situation inhérente aux mutations et enjeux géopolitiques en Afrique² donne matière à réfléchir sur le chef d'État³ de transition

¹ El Hadj MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP*, 01/03/2010, n° 2, p. 441.3/

² BOURGI Albert, « Les enjeux géopolitiques de la crise malienne », *Civitas Europa*, 2013/2 n° 31, pp. 11-17 ; BANEGAS Richard et LOSCH Bruno, « La Côte d'Ivoire au bord de l'implosion », *Politiques africaines*, 2002/3 n° 87, pp. 139-161.

³ Le chef d'État est un terme générique utilisé pour désigner l'institution qui est placée à la tête d'un État. Selon les pays, le Chef de l'État prendra une appellation qui indique la nature du régime. Ainsi dans les monarchies trouvera-t-on les appellations « Roi/Reine » ou « Empereur/Impératrice » alors que dans les régimes non monarchiques, on trouvera le plus souvent l'expression « Président » suivi du nom de l'État (Président des États-Unis) « Président de la République » ou encore, dans d'anciennes Constitutions françaises, « Directeur » [Constitution de l'an III (1795)] ou « Consul » [Constitution de l'an VIII (1799)] et

dans la partie subsaharienne du continent. L'entreprise n'est certes pas nouvelle, mais la fréquence des changements politiques et des secousses démocratiques confèrent à cette étude un intérêt renouvelé.

Il est aisé de constater que les transitions démocratiques des années 1990 ont connu des fortunes diverses. Elles « *évoluent dans une sorte de zone grise entre guerre et paix, victimes d'une insécurité quotidienne qui met en lumière la grande fragilité d'États en devenir. L'Afrique Subsaharienne est une zone extrêmement instable* »⁴. De manière générale, la doctrine classique des transitions politiques, bien illustrée par les travaux de Huntington⁵, considère que ces transitions impliquent la succession d'un régime démocratique à un régime autoritaire, de la liberté à l'oppression, de l'État de droit à la violation des droits de la personne⁶. En ce sens, transition politique apparaît comme synonyme de transition constitutionnelle, au sens où l'entend Antonella Banazzo⁷. Dans le cas particulier de l'Afrique subsaharienne, elle connaît des fortunes diverses. Engagée par les conférences

de l'an X (1802)], marquant, dans ces derniers cas, le caractère collégial de l'organe. Voir LASCOMBE Michel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, pagesperso-orange.fr/Navigation.html.

⁴ MACK Andrew et al., *Human Security Brief 2007*, Vancouver, Simon Fraser University, 2008, pp.28 et 39.

⁵ HUNTINGTON Samuel, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, Cité par REYNTJERS Filip, "Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi", *Anvers*, mars 2006, p.1.

⁶ V. à ce propos SHARP Gene, *De la dictature à la démocratie*, 1993 ; aussi O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe C., *Transition from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p.6.

⁷ Voir de cet auteur « Pouvoir civil et pouvoir militaire dans les transitions constitutionnelles africaines des années 1990 », in : PIERGIGLI Valeria et TADDIA Irma, *International conference on African constitutions*, Torino, Giappichelli Editore, pp. 245 et s.

nationales des années 1990⁸, mettant en cause l'ordre constitutionnel existant⁹, la transition demeure porteuse de confusions et de non-dits philosophico-politiques¹⁰ qui incitent à la prudence. Elle perdure, s'éternise et ne va pas sans résistance ni reculade, « ce qui donne l'image d'un va et vient entre acquis et rejets, entre rejet des acquis et retours aux acquis »¹¹. Ce n'est pas cette transition politique, visant une transformation méliorative du mode de gouvernement dans son ensemble, qui retient l'attention ici.

Pour lever toute équivoque dans l'analyse, il importe d'établir une distinction entre transition politique (processus long) et transition au pouvoir ou à la tête de l'État (changement de gouvernant en un temps bref). Ce double sens du terme transition apparaît déjà sous la plume du Professeur Francisco Djedjro MELEDJE. Pour cet auteur, il y a plusieurs lectures possibles de la transition politique en Côte d'Ivoire dont il retient deux. La première vision, extrêmement

⁸ Par exemple, le Bénin a connu un cycle constitutionnel vertueux enclenché par la Conférence des forces vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990. SALAMI Ibrahim David, GANDONOU Diane, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, éd. CeDAT, 2014, p. 201. Cette formule inédite de réunion des forces politiques, sociales et religieuses a aussi été retenue au Niger, au Mali, au Togo, au Gabon, au Zaïre, etc. AIVO Frédéric Joël, *Le président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Études africaines, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 365 et s.

⁹ EL HADJ MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 mars 2010, n° 2, p. 441 ; KANTE Babacar, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », in ZOETHOUT Carla (dir.), *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Institut, 1996, pp. 17-32.

¹⁰ Voir FREGOSI Renée, *Parcours transatlantiques de la démocratie. Transition, consolidation, déstabilisation*, Ed. Peter Lang, 2010, cité par FREGOSI Renée. *Transition démocratique* : traduction de l'article du dictionnaire de science politique de l'Université du Chili. 2011, p.1.

¹¹ KPODAR Adama, « Prolégomènes à une virée constitutionnelle en Afrique noire francophone: une approche de théorie juridique », in *Les voyages du droit, Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Breillat*, LGDJ, 2011, p. 332.

extensive permet de dire que la transition court depuis le décès de Félix Houphouët BOIGNY, et pourquoi pas depuis l'avènement du multipartisme, à cause des incertitudes qui ont bouleversé le cours normal de la vie politique. Sous une seconde vision, ajoute-t-il, la transition se limite à une période allant du coup d'État du 24 décembre 1999 à la fin du régime militaire marquée par l'adoption de la Constitution des 23 et 24 juillet 2000¹². La présente étude écarte l'acception extensive de la transition pour retenir l'acception restrictive. Contrairement à la première, la transition au pouvoir reste autant peu explorée qu'elle est fréquemment évoquée et usitée. Si en général les vocabulaires spécialisés n'ont pas encore consacré une entrée au terme transition, la transition au pouvoir est une réalité indéniable dans la vie institutionnelle des États africains. Plusieurs d'entre eux ont eu recours à des chartes constitutionnelles de transition, des gouvernements et premiers ministres de transition et même des parlements de transition.

Comme au sens littéral où elle désigne le moment intermédiaire, le passage progressif d'un état de choses à un autre¹³, la transition en droit se rapporte avant tout à un régime provisoire entre l'état de droit antérieur et l'état de droit nouveau résultant d'un changement de droit. On parle ainsi de droit transitoire¹⁴. C'est dans ce sens que les constitutions prévoient des dispositions réglant aussi bien leur application progressive que la gestion provisoire du pouvoir en cas d'empêchement définitif du chef de l'État. Ceci concerne à la fois une transition constitutionnelle emportant changement de mode de gouvernement et une

¹² Voir *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les éditions ABC, 2014, p. 314.

¹³ Voir *Le grand Larousse illustré*, 2016, p. 1165.

¹⁴ DRAGO Guillaume, SEILLER Bertrand, LE PRADO Didier, THÉRY Philippe, (Dir.), *Repenser le droit transitoire*, Paris, Dalloz, coll. Thème et commentaire, 2010, 164 p. ; SALMON Jean, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 349.

transition au pouvoir visant le remplacement incident du chef de l'État. Le remplaçant prend plusieurs formes. L'intérimaire est la personne provisoirement chargée de remplacer le titulaire soit pendant son absence, soit entre la cessation de ses fonctions et la prise des fonctions de son successeur. Il doit être distingué du suppléant qui est la personne appelée à remplacer le titulaire d'une fonction en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci. Quant à la vacance, elle renvoie à la situation d'un poste ou d'une charge restée sans titulaire.

Évoquer la transition à la tête de l'État revient à situer la magistrature suprême qui court de l'interruption du mandat d'un chef d'État élu du peuple, pour diverses raisons, jusqu'à l'élection de son remplaçant par le même peuple. Il s'agit du ou des chef(s) d'État(s) de l'entre deux mandats présidentiels. Sous la monarchie, on parlait d'interrègne¹⁵. C'est le lieu d'indiquer que cette forme de transition peut prendre deux aspects : la transition de l'État connaissant une simple vacance de la présidence de la République (souvent enfermée dans des délais courts et correspondant à l'intérim) et la transition de « l'État défaillant »¹⁶ traversé par une crise (dont la durée est souvent indéterminée et désignée sous le terme générique de transition). Il n'est pas exclu que la première soit la cause de la seconde. La transition au pouvoir apparaît comme l'une des principales menaces au constitutionnalisme en Afrique. Elle opère en effet comme ces eaux troubles qui charrient en profondeur des inverseurs de la poussée démocratique, susceptibles d'entraîner un nouveau basculement vers l'autoritarisme. C'est moins la période elle-même que l'acteur majeur qu'elle introduit sur la

¹⁵ MATHIOT André, « La continuité de la fonction présidentielle aux États-Unis », *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Troabas*, LGDJ, 1970, p. 355.

¹⁶ PIERRE-CAPS Stéphane, *Droits constitutionnels étrangers*, Paris, Puf, 2015, p. 281.

scène politique qui intéresse la présente réflexion : le chef d'État de transition ici est celui qui est porté à la tête de l'État à titre incident et provisoire.

En Afrique, c'est un invariant constitutionnel que « *l'institution présidentielle doit demeurer centrale, et qu'un Président de la République fort reste un impératif* »¹⁷ pour pouvoir maîtriser une société politique tiraillée par les luttes d'hégémonie bureaucratique, politique, ethnique et même militaire¹⁸. Ceci a abouti non plus à la simple hyper-présidentialisation du régime, mais à la « *bigmanisation* »¹⁹ du chef de l'État qui personnalise un pouvoir institué. Il a été démontré que le processus de transition politique a entendu l'enchaîner, mais le chef de l'État peut se libérer de toutes les tentatives d'encadrement et de tous les contrepouvoirs²⁰. En réalité, même si le chef de l'État en Afrique est lié, la période de transition administre la preuve que cette institution ne doit pas disposer des mêmes pouvoirs en tout temps. Elle connaît d'ailleurs des moments de fragilité qui, malheureusement en Afrique, exposent l'État à l'instabilité.

En vertu du principe de la continuité de l'État, les constitutions des États africains au Sud du Sahara énoncent les principes de remplacement en cas de vacance de la présidence de la République. Cependant, il arrive parfois que l'ordre constitutionnel soit supplanté par des mécanismes a-constitutionnels de dévolution du pouvoir politique. Ce qui conduit inexorablement à l'adoption par les forces vives de la

¹⁷ *Ibidem*, pp. 82-83.

¹⁸ *Ibidem*, p. 83.

¹⁹ Voir DIAMOND Larry, « The Rule Law versus the Big Man », *Journal of Democracy*, vol. 19, n° 2, avril 2008, pp. 138-149.

²⁰ ASSEMBONI Alida, « Le chef de l'État en Afrique noire francophone : de 1990 à nos jours », in GNON BABA (dir.), *Quelle contribution des universités au développement en Afrique ?*, vol. II, coll. « Études africaines », Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 481-514.

nation ou l'ensemble des représentants des couches socioprofessionnelles, de la classe politique et ceux des forces de défense et de sécurité des « *constitutions de crise* »²¹. Ces constitutions n'ont pas été seulement assimilées à des « *normes formellement constitutionnelles investissant un gouvernement de fait dans le cadre d'un régime semi-constitutionnel* »²² ; elles sont également des normes provisoires, parfois formalisées, souvent uniquement matérielles, intermédiaires entre la constitution révolue et le projet de constitution ; puis enfin, elles ont pris la forme « *des constitutions de sortie de crise élaborées dans la perspective d'une constitution définitive qui respecte certains principes de base adoptés par une assemblée constituante* »²³. Ces aléas du constitutionnalisme qui stimulent l'ingénierie constitutionnelle en Afrique, éveillent la curiosité sur une préoccupation majeure : Comment le chef d'Etat de transition est-il encadré ? Le régime juridique aménagé pour cette institution délicate est-il à même d'assurer la continuité de l'État et de l'épargner de l'instabilité ?

La question mérite d'être posée au regard des vicissitudes que le constitutionnalisme a connues en Afrique à ce jour. Le vent de démocratisation des années 1990 a fait émerger un constitutionnalisme de type nouveau : le constitutionnalisme libéral²⁴, qui fait de la constitution l'ultime rempart face à

²¹ MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Les arrangements politiques et la constitution : le droit constitutionnel de crise », in *Droit constitutionnel*, 9ème édition, Ed. ABC, Abidjan, 2012, p. 237.

²² PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 6ème édition, Précis Dalloz, Paris, 1975.

²³ ZAKI Moussa, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », cité par NAREY Oumarou, *op. Cit.* p. 3.

²⁴ Il est généralement présenté comme l'héritage des constitutions issues des révolutions anglaise de 1689, américaine de 1787 et française de 1789. Elles ont été porteuses d'un ambitieux projet de liberté soutenu par le constitutionnalisme naissant ; ce « mouvement qui est apparu au siècle des lumières et qui s'est efforcé, d'ailleurs avec succès, de substituer aux coutumes existantes, souvent

l'arbitraire du pouvoir politique. En Afrique comme ailleurs, il a fait l'objet d'évolutions qui ont été diversement qualifiées de nouveau²⁵ pour les uns, renouveau²⁶ pour les autres. Certains ont même adopté une approche successive en parlant aujourd'hui du constitutionnalisme de troisième vague en Afrique²⁷. L'aggiornamento constitutionnel engagé en Afrique dans les années 1990, qui résulte en partie des contraintes imposées par le nouveau paysage international de l'après-guerre froide, fonde tout espoir sur la loi fondamentale. De nos jours, la doctrine constitutionnelle met l'accent sur la constitution et le droit constitutionnel²⁸, comme

vagues et imprécises et qui laissent de très grandes possibilités d'actions discrétionnaires aux souverains, des constitutions écrites, conçues comme devant limiter l'absolutisme et parfois le despotisme du pouvoir monarchique ». Voir PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Masson, 1996, p. 65 ; aussi BOIS de GAUDUSSON Jean de Bois, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir. » In *Le renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p.609.

²⁵ COLLIARD Jean-Claude, JEGOUZO Yves, *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001. Pour le Professeur KOKOROKO Dodzi, « le syntagme de nouveau constitutionnalisme africain doit être appréhendé à l'aune des nouvelles constitutions qui ont essaimé à travers l'Afrique noire francophone, à l'image d'une nuée de sauterelles, dans les années 1990, rompant avec le constitutionnalisme d'avant 1990 ». Voir « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques : cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », *RBSJA*, n° 18, juin 2007, p. 87.

²⁶ V. *Le renouveau du constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, 1783 p.

²⁷ CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruylant-Academia, 2010, 227 p ; PIERRE-CAPS Stéphane, *Droits constitutionnels étrangers*, Paris, Puf, 2^e éd. 2015, pp. 191-192.

²⁸ Il existe bien une assimilation entre constitutionnalisme et droit constitutionnel. Comme l'écrivait DENQUIN Jean-Marie, « *Plusieurs idées centrales du premier sont devenues, dans le second, des techniques dont on présume le caractère non problématique et la neutralité. Cela est démontré par une étude de l'évolution récente des notions de séparation des pouvoirs et de hiérarchie des normes, notamment dans la jurisprudence du conseil constitutionnel...* ». La constitution quant à elle rentre dans ce jeu, comme l'instrument formel qui matérialise cette fusion. Voir, « Situation présente du constitutionnalisme. Quelques réflexions sur

éléments fondamentaux servant de base à la quête d'une forme idoine d'exercice du pouvoir politique²⁹. Mais, le renouveau du constitutionnalisme en Afrique se heurte à de nombreux obstacles, qui justifient que l'on s'interroge sur l'éventualité d'« un retour à la case départ »³⁰, c'est-à-dire à l'autoritarisme.

Une étude sur un organe constitutionnel aussi important que le chef de l'État de transition permettra de faire le point des dispositions transitoires y afférentes tout en interrogeant la pérennité dudit organe et/ou le régime politique. Il y a, en effet, un lien consubstantiel entre la qualité et la pertinence des dispositions transitoires sur le chef de l'État d'une part, et la continuité et la cohérence qui évitent une rupture constitutionnelle de l'ordre juridique. C'est le lieu de repenser le droit transitoire ainsi que le provisoire en droit constitutionnel³¹. Dans la mesure où le droit transitoire est protéiforme, complexe et évolutif par nature, la présente étude renseignera sur les outils constitutionnels de résolution de crise ou de conflit³².

l'idée de démocratie par le droit », *Jus politicum*, n°1, Le droit politique. Consultable sur <http://www.juspoliticum.com/Jean-Marie-Denquin-Situation.html>, consulté le 23 septembre 2016.

²⁹ « Faut-il le rappeler, les constitutions africaines du premier cycle constitutionnel, ont été conçues dans le moule idéologique de la constitution française de 1958 ». KPODAR (A), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique francophone », p. 2.

³⁰ GAUDUSSON Jean du Bois, « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques. Points de repère et interrogations », *Afrique contemporaine* ; numéro spécial, 4^e trimestre 1992, pp.50-58, spéc. p. 56.

³¹ VIDAL-NAQUET Ariane, (dir), *Le provisoire en droit public*, Paris, Dalloz, coll. Thème et commentaire, 2009, 169 p. ; DRAGO Guillaume, SEILLER Bertrand, LE PRADO Didier, THÉRY Philippe, (Dir.), *Repenser le droit transitoire*, Paris, Dalloz, coll. Thème et commentaire, 2010, 164 p.

³² ZAKI Moussa, Petites constitutions et droit transitoire en Afrique, *RDP* 01/11/2012 n° 6, p. 1667 et s. ; ROUSSEAU Dominique, Le nouvel horizon du droit constitutionnel in *Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, p. 889 et s.

S'il est indéniable que les Constitutions africaines prévoient un ensemble de dispositions visant la gestion de la transition, l'on constatera toutefois que la fonction de Chef de l'État de transition, dépositaire du provisoire³³, n'offre pas les garanties suffisantes d'un constitutionnalisme parvenu à maturité. A l'évidence, l'accession du Chef de l'État de transition à la fonction demeure diversifiée (I) tandis que sa stature, en termes de « poids constitutionnel »³⁴ dans la vie de l'État reste variable (II).

I- UNE ACCESSION DIVERSIFIEE

Depuis l'avènement du nouveau constitutionnalisme en Afrique subsaharienne, le constituant a prévu des mécanismes de dévolution du pouvoir politique en cas de vacance à la présidence de la République (A). Toutefois, il arrive que l'accession au pouvoir du chef d'État de transition intervienne en marge des Constitutions. Il s'agit des cas dans lesquels la vacance de la fonction présidentielle est soit la cause de la crise, soit le résultat d'une crise³⁵ (B).

A- LA DESIGNATION EN VERTU DE LA CONSTITUTION

Le renouveau constitutionnel qui a cours en Afrique subsaharienne a réglé diversement l'épineuse question de la dévolution du pouvoir politique en cas de vacance de la Présidence de la République. A l'évidence, le Chef d'État de transition est un choix constitutionnel porté sur des personnalités déterminées (1) suivant des modalités définies (2).

³³ VIDAL-NAQUET Ariane (dir.), *Le provisoire en droit public*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2009.

³⁴ OWONA Joseph, *Droits constitutionnels et institutions politiques du monde contemporain. Étude comparée*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 665.

³⁵ La crise, selon le dictionnaire Larousse 20156 est une phase difficile traversée par un groupe social. C'est une période décisive ou périlleuse de l'existence, si on peut dire d'un pays. C'est un trouble dans le fonctionnement normal d'un régime politique

1- Les personnalités habilitées

Des dispositions constitutionnelles susvisées, il ressort à l'évidence que le nouveau constitutionnalisme des États africains s'abstient d'attribuer le choix du Chef d'État de transition aux autorités relevant du pouvoir exécutif. L'article 50 de la Constitution de la République du Bénin qui règle la situation pour l'essentiel, pêche par son incomplétude³⁶. Il ne résout pas le problème de l'« intérim bis » qui intervient au cas où le Président de l'Assemblée nationale serait lui-même empêché³⁷. La formule est assez ambiguë en raison de l'usage de la notion de suppléant à l'article 6 alinéa 4a et b de la loi constitutionnelle camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée en 2008³⁸. Le cas de la République centrafricaine ne manque pas d'originalité³⁹. L'intérim du Président de la

³⁶ « En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée Nationale se réunit pour statuer sur le cas à la majorité absolue de ses membres. Le Président de l'Assemblée Nationale saisit la cour constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la Présidence de la République. Les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale ».

³⁷ C'est indubitablement ce qui explique qu'à la mort de GNASSINGBE Eyadema en 2005, le Président de l'Assemblée nationale Fambaré Ouattara Natchaba empêché puisqu'il ne pouvait plus retourner au Togo, il fallait investir un nouveau Président de l'Assemblée Nationale qui au prix des manœuvres constitutionnelles frauduleuses et calculées, a été le fils du père décédé Faure Eyadema. Voir dans ce sens, TATCHUM TUENKAM (C), *L'intérim du Président de la République dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique d'expression française*. Thèse pour l'obtention du Doctorat/Ph. D en droit public. Université de Dschang, avril 2016, p.149.

³⁸ « En cas de vacance de la Présidence de la République pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif constaté par le Conseil constitutionnel, (...) L'intérim du Président de la République est exercé de plein droit, jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République, par le Président du Sénat. Et si ce dernier est, à son tour empêché, par son suppléant suivant l'ordre de préséance du Sénat ».

³⁹ Article 36 de la proposition de Constitution adoptée par le Conseil National de Transition, « En cas de démission, de destitution, d'empêchement définitif ou de décès, le Président de la République est suppléé par le Président de l'Assemblée Nationale. Dans l'hypothèse où celui-ci serait lui-même dans l'un des cas ci-

République pendant la période transitoire est en temps normal confié, soit au Président de l'Assemblée nationale, soit au Président du Sénat.

Le choix par les constituants de confier l'intérim du Président de la République au Président de l'Assemblée nationale est retenu par plusieurs constitutions africaines. L'article 42 de la norme fondamentale du Niger du 18 Juillet 1999, entre autres⁴⁰, en donne l'économie : « *En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu, les fonctions de Président de la République sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale, et si ce dernier est empêché, par les vice-présidents de l'Assemblée nationale dans l'ordre de préséance* ». Le choix du Président de l'Assemblée nationale peut paraître à première vue non conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Cette autorité est très engagée dans l'action gouvernementale, toutes choses qui risqueraient d'hypothéquer la fonction d'arbitrage requise d'un Président de la République. En réalité, la question ne se pose en ces termes dans la mesure où les deux fonctions ne sont pas exercées cumulativement. Par contre, son choix pourrait très bien poser des problèmes au cas où la vacance survient lorsque l'Assemblée nationale est dissoute. Sur ce point, la survenance d'une telle hypothèse créerait inévitablement un vide juridique très dangereux pour le fonctionnement des institutions et la continuité de l'État. C'est peut-être pour cette raison que certains pays en

dessus, la suppléance est assurée par l'un des Vice-présidents de l'Assemblée Nationale dans l'ordre de préséance... ».

⁴⁰ La même formule est aussi retenue par la Constitution Malienne du 25 Février 1992 qui dispose en son article 36 qu'« *En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le Président de l'Assemblée nationale et le Premier Ministre, les fonctions du Président de la République sont exercées par le Président de l'Assemblée nationale* ».

Afrique subsaharienne aient confié l'intérim du Président de la République au Président du Sénat.

Bien que la question du bicamérisme divise la doctrine publiciste⁴¹, la création effective d'une seconde chambre au sein des parlements africains est une arlésienne dans les récentes réformes constitutionnelles sur le continent⁴². C'est indubitablement dans ce sens qu'est attribué au Président de cette chambre au Tchad, au Gabon, au Cameroun notamment, le pouvoir d'assurer l'intérim du Président de la République⁴³. Ainsi, la Constitution Camerounaise du 18 janvier 1996 dispose clairement à l'article 7 alinéa 4 que : « *En cas de vacance de la Présidence de la République pour cause de décès , de démission ou d'empêchement définitif constaté par le Conseil constitutionnel, (...) l'intérim du Président de la République est exercé de plein droit, jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République, par le Président du Sénat, et si ce dernier est, à son tour, empêché, par son suppléant, suivant l'ordre de suppléance du Sénat* ». En soulignant l'intérêt stratégique conjoncturel de ladite institution, les auteurs s'accordent à reconnaître que « *parmi les motivations qui ont conduit à la création*

⁴¹ Si de l'avis d'Antoine de BAECQUE le bicamérisme apparaît comme, « *l'un des plus grands échecs de la pratique contemporaine* ». BAECQUE Antoine, *Une histoire de la démocratie en Europe*, Paris, Ed. Le Monde, 1991, p.35 ; en revanche pour d'autres auteurs comme GELARD Patrice, « *la seconde chambre est indispensable à la démocratie. Elle est à la démocratie ce que la Cour Constitutionnelle est à l'État de droit* ». GELARD Patrice, « À quoi peut-on bien servir une seconde chambre en démocratie ? », in *Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001, p. 146.

⁴² Voir dans ce sens la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 qui prévoit en son article 14 (nouveau) que « le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat ». De façon similaire, la norme constitutionnelle du Togo, en son article 41, institue le Sénat. Au Burkina-Faso, il y a eu en revanche rejet du Sénat.

⁴³ C'est le lieu de se demander à quel organe l'intérim aurait pu être confié si le Sénat n'était pas créé ou n'existait pas. Il s'agit certes d'un questionnement pertinent mais dont la réponse ne saurait relever de la devinette.

d'une seconde chambre en Afrique noire, la fonction de stabilisation et de conciliation semble primer sur les fonctions classiques du Parlement »⁴⁴. Cette seconde chambre est incontestablement le lieu par excellence de l'élaboration pacifique des compromis politiques.

Il importe de relever que le choix du Président du Sénat comme intérimaire initial du Président de la République, ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine publiciste. D'après GICQUEL, « *à rebours de la séparation des pouvoirs, ce dernier revêt l'allure d'un étranger, sinon d'un intrus au sein de l'exécutif. Il faut y ajouter une moindre représentativité ; l'absence d'informations et de participation à la marche des affaires du vivant du Président* »⁴⁵. Toutefois, aussi pertinentes qu'elles soient, ces thèses en présence ne sauraient occulter le fait que les prérogatives dont bénéficie le Sénat font que son Président est le mieux placé pour assumer l'intérim initial du Président de la République. En effet, le faible engagement politique du Sénat qui se perçoit à travers sa fonction « *régulatrice, pondératrice et stabilisante* », contribue à asseoir la neutralité de l'institution et par ricochet celle de son illustre Président. C'est une qualité primordiale pour mieux gérer la délicate période de transition. C'est dans cette optique qu'on peut comprendre les propos de Jules Jeanneney : « *c'est la force du Sénat de faire place non aux impulsions d'un jour de l'opinion publique, à ses entraînements d'une heure, mais à sa pensée durable, à ses volontés profondes, au permanent instinct démocratique du pays* »⁴⁶. De même, ce choix est

⁴⁴ Lire à ce sujet « Le bicaméralisme en Afrique et dans le monde arabe ». Forum des Sénats et des secondes chambres d'Afrique et du monde arabe », *Document du Sénat Français*, février 2001.

<http://www.sénat.fr/sénatsdumonde/bicamafrique2001>, consulté le 18 Septembre 2016, 20 :30, p .4.

⁴⁵ TUEKAM TATCHUM (C), *op. cit.*, p. 145.

⁴⁶ JEANNENEY Jules, *Discours de remerciement au Sénat français*, 8 juin 1932.

conforme à la logique de la souveraineté nationale⁴⁷ car, les sénateurs sont élus sur la base d'un suffrage populaire bien qu'en général indirect⁴⁸. Les secondes chambres assurent la représentation des intérêts spécifiques qui seraient méconnus par le suffrage universel. Si tout ou partie de leurs membres échappent souvent à l'élection, c'est pour corriger les abus et exclusions inhérents au principe majoritaire et à la compétition démocratique, qui cache en réalité l'affrontement des rapports de force économiques. Quelques parallèles avec des pays non africains permettent de l'illustrer. Au-delà de la décentralisation et du fédéralisme, il s'agit d'assurer, dans les pays communistes, l'équilibre entre les jeunes et les vieux, les intellectuels et les manuels, les militaires et les paysans, les hommes et les femmes. Au Pakistan où la chambre haute représente aussi les minorités religieuses, elle aménage surtout une place aux femmes qui, a-t-on constaté, n'auraient pas pu être élues autrement. Le Népal y représente les basses classes, tandis que le Canada représente les plus riches. Il a été créé un Sénat coutumier en Nouvelle-Calédonie -on peut donc comprendre que les chefs coutumiers y soient représentés dans de nombreux États africains. Au Royaume-Uni où elle a été composée des nobles, des serviteurs de l'État les plus prestigieux et des

⁴⁷ C'est Sieyès qui peut être considéré comme l'auteur de cette théorie, même si d'autres révolutionnaires reprendront et développeront à leur tour les principaux éléments de cette conception. La Nation en tant qu'entité est titulaire de la souveraineté. D'où ce constat d'André HAURIOU : « *La "Nation-personne" ne se confond pas, en effet, avec la somme des citoyens vivant à un moment sur le territoire national, car elle englobe à la fois le passé, le présent et l'avenir. Elle est faite non seulement des vivants, mais des morts, comme aussi de ceux qui naîtront* ». En quelque sorte c'est le « *peuple sublimé* » et non pas le « *peuple réel* » qui est titulaire de la souveraineté nationale. Cette conception est énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme (art.3) : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation* ».

⁴⁸ La Constitution Camerounaise du 18 Janvier 1996 justifie un tel choix ce sens : « les autorités chargées de diriger l'État tiennent leur pouvoir du peuple par la voie d'élection au suffrage universel direct ou indirect, sauf dispositions contraires de la présente constitution ».

grandes gloires nationales – ce, du *Magnum Concilium* jusqu'à la Chambre des Lords-, la chambre haute incarne la continuité politique et identitaire de l'État.

A la différence de la chambre basse, la seconde chambre se tient au-dessus des querelles partisans pour sauvegarder avec sagesse les intérêts supérieurs de l'État. Elle est à la démocratie ce que la Cour constitutionnelle est à l'État de droit⁴⁹. Cette logique de pondération justifie à suffisance le choix porté sur son président pour assurer l'intérim du Chef de l'État. C'est la signification profonde de cette confession de Georges Clémenceau : « *Pendant une partie de ma vie, plus près de la théorie que de la réalité, j'ai eu foi en la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. Je voyais le peuple toujours raisonnable. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion. Le temps de la réflexion c'est le sénat* »⁵⁰. Quelles que soient les appréciations que l'on puisse porter sur la question⁵¹, l'on reconnaît que le choix du Chef de l'État de transition est tributaire de la nature du régime et donc des rapports de pouvoirs organisés par les constituants.

La présidence provisoire n'est pas uniquement confiée aux autorités politiques. Certains États optent pour les autorités

⁴⁹ Lire à ce propos GELARD Patrice, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie? » in *Le nouveau constitutionnalisme- Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, op. cit., pp.139-150.

⁵⁰ Georges Clémenceau cité par De VILLIERS Michel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5^e éd. 2005, p. 19.

⁵¹ Elle est conforme au principe qui veut que le titulaire de la fonction présidentielle soit couvert d'une légitimité populaire issue d'un vote direct ou indirect. Très souvent, cette solution est consacrée dans les régimes où la légitimité présidentielle émane des parlementaires siégeant à la chambre basse. TUEKAM TATCHUM (C), *L'intérim du Président de la République dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique d'expression française...*, op.cit. p. 141.

juridictionnelles. Quoique cette hypothèse soit marginale, on la rencontre au Bénin dans une circonstance particulière : « (...) *En cas de mise en accusation du Président de la République devant la Haute cour de justice, son intérim est assuré par le Président de la Cour constitutionnelle* (...) »⁵². La raison est tout simple. Tous les membres de la Cour constitutionnelle béninoise à l'exception de son Président siègent à la Haute Cour de Justice. La Haute Cour de Justice étant la juridiction chargée de juger le Chef de l'État pour les infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'on comprend qu'il ne puisse être juge et partie, juge et bénéficiaire de la mise en accusation. Aucun autre État d'Afrique francophone ne confie l'intérim du Président de la République à une autorité juridictionnelle. Quoi qu'il en soit, le nouveau constitutionnalisme en Afrique subsaharienne, encadre toujours la dévolution du pouvoir politique.

2- La procédure d'encadrement suivie

Les Constitutions ne prévoient l'ouverture de la désignation du Chef d'État de transition qu'à la survenance de certaines circonstances constitutives des faits générateurs de la vacance : le décès, la démission ou l'empêchement définitif du Président de la République. Dans ce sens, l'article 7(4) de la Constitution Camerounaise du 18 janvier 1996 modifiée le 14 avril 2008, prévoit la vacance « *pour cause de décès, de démission ou d'empêchement définitif* (...) ». Cette disposition constitutionnelle est suffisamment représentative des constitutions des pays en Afrique subsaharienne⁵³. Ces

⁵² Lire, pour plus d'amples précisions, la formulation intégrale de l'article 50 de la Constitution Béninoise du 11 Décembre 1990 ; lire également sur la Constitution du Bénin, Annuaire Béninois de justice constitutionnelle, Dossier spécial, 21 ans de jurisprudence de la Cour Constitutionnel du Bénin (1991-2012), 2013, Presses universitaires du Bénin, 737 p.

⁵³ Cf., article 65 de la Constitution du Togo ; article 50 de la Constitution Béninoise ; article 11 du texte sur la transition en Tunisie ; article 23 de la Charte

faits, peuvent être regroupés en deux grands groupes : les faits objectifs et les faits subjectifs.

Par faits objectifs on entend, ceux dont l'existence ne se discute pas car ils s'imposent en principe dès le moment de leur réalisation effective. L'un est involontaire : le décès⁵⁴-à ne pas assimiler au suicide- qui, dans l'histoire constitutionnelle et politique africaine, a toujours constitué la principale cause de vacance du pouvoir présidentiel. L'autre est volontaire, c'est la démission⁵⁵. Certains cas de figure constituent des exemples éloquents. Il est à noter ceux du Président camerounais El Hadj Amadou AHIDJO, du Président malien Amadou Toumani TOURÉ. Plus spectaculaire a été celui du burkinabè Blaise COMPAORÉ. Il est en fait poussé dans cette voie par une révolution populaire, pour avoir tenté de faire sauter le verrou de la limitation du mandat présidentiel posée par la norme constitutionnelle afin de briguer un autre mandat.

Dans d'autres hypothèses, la vacance résulte de faits subjectifs. Ils sont singulièrement centrés sur la situation personnelle du titulaire de la fonction présidentielle. L'empêchement définitif et la destitution juridictionnelle⁵⁶ qui, elle, est la conséquence directe de la condamnation du

constitutionnelle de la transition Centrafricaine ; article 75 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

⁵⁴ La mort et le décès sont ici des termes synonymes et renvoient à la « *fin de la vie, à la cessation définitive de toutes les fonctions corporelles* » (cf., *Dictionnaire Hachette de la langue française*, Paris, Hachette, 1980). C'est aussi la « *cessation permanente du fonctionnement de l'organisme comme un tout* ». TROG Robert, « Is it time to abandon braindeath? », *Hasting Center Report*, XXVII (I), 1997, pp. 29-37.

⁵⁵ « *C'est l'acte par lequel on se démet d'une fonction, d'une charge, d'une dignité* ». Voir Le Robert, *Dictionnaire de la langue française*, vol. n°3, p.325.

⁵⁶ Elle est celle prononcée par un organe juridictionnel, en l'occurrence la Haute Cour de Justice, pour haute trahison même si son contenu définitionnel reste imprécis.

Président de la République dans le cadre de sa responsabilité pénale pour haute trahison, ainsi que le relève fort bien Eugène Pierre : « *la mise en accusation du Président pour Haute trahison devant la Haute Cour de justice sera probablement suivie d'une arrestation qui mettra ce dernier dans l'impossibilité morale, politique et même matérielle d'exercer les fonctions à sa charge* ». ⁵⁷ Quel qu'en soit le fait générateur, la vacance doit être constatée pour que soit mise en branle les formalités de désignation de l'intérimaire à la Présidence de la République.

Au regard du renouveau constitutionnel en Afrique au Sud du Sahara, l'encadrement de la dévolution du pouvoir politique en cas de vacance varie d'un État à un autre. Aux termes par exemple de l'article 50 de la Constitution béninoise, « *En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée nationale se réunit pour statuer sur le cas à la majorité absolue de ses membres. Le Président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la Présidence de la République (...)* ».

A l'évidence, l'intérimaire du Président de la République ne prendra le pouvoir qu'à la suite du constat de la vacance ⁵⁸ par des organes institués, préalablement saisis par des autorités définies par le texte constitutionnel ⁵⁹. Il s'agit de

⁵⁷ PIERRE (E), *Traité de droit Constitutionnel*, 2^e édition, Paris, LGDJ, 1926, p. 108.

⁵⁸ La vacance du pouvoir peut être définie comme « toute situation, période où les organes institutionnels du pouvoir politiques ne sont plus en mesure de fonctionner ». Voir, *Le Robert, Dictionnaire de la langue française*, Vol. 9, p. 613

⁵⁹ On peut citer à titre d'exemple : l'art. 50 Constitution du Bénin ; art. 6 Constitution du Cameroun ; art. 40 Constitution de 2000, de la Côte d'Ivoire ; art. 13 Constitution du Gabon ; art. 34 Constitution de la Guinée ; art. 51 à 52 Constitution de Madagascar ; art. 44 Constitution du Niger ; art. 32 Constitution

relever à l'analyse de ces dispositions constitutionnelles que l'office du juge en matière de constat de la vacance du pouvoir est relativement limité quant à l'appréciation des mobiles objectifs, et étendu quant à l'appréciation des mobiles subjectifs⁶⁰. Il faut dire que la nature de l'organe de constat de la vacance⁶¹ du pouvoir, dépend de la philosophie politique du régime et des rapports entre les organes constitués. En réalité, tout est fonction de la nature intrinsèque du régime et des préoccupations sécuritaires des dirigeants en place. La vacance est de ce fait soumise à un régime juridique complexe dont la finalité est de protéger le pouvoir présidentiel des flottements et des crises résultant de la situation de vacance.

La sauvegarde de la continuité du pouvoir exécutif est aussi remarquable dans les dispositions précautionneuses de l'article 53 alinéa 4 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2011 qui prévoit que l'empêchement absolu est constaté par la Cour constitutionnelle, saisie par l'Assemblée nationale, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres. « *En cas de décès, poursuit l'alinéa 5, la vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le Premier ministre ou un membre du gouvernement* ». L'alinéa 6 quant à lui précise qu'en cas de démission, la vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le Président de la République démissionnaire. C'est en Côte d'Ivoire que le mécanisme est plus sophistiqué. L'article 40 (2) de la Constitution de 2000 dispose que :

R.C.A. ; art. 76 Constitution du Tchad ; art. 65 Constitution 1992 du Togo ; art. 39 de la Constitution de 2001 du Sénégal.

⁶⁰ Voir dans ce sens, TUEKAM TATCHUM (C), *op.cit.*, pp.119 à 123.

⁶¹ L'idée de vacance suppose l'interruption résultant de ce que la personne physique exerçant une compétence donnée n'est plus en mesure d'assumer les tâches qui lui ont été confiées.

« l'empêchement absolu⁶² est constaté sans délai par le Conseil constitutionnel saisi à cette fin par le Président de l'Assemblée nationale ou par le Président du Sénat, soit par le quart au moins des membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, après débats, soit par un tiers au moins des membres du gouvernement ».

Ce raffinement constitutionnel, tourne autour de la détermination de l'organe compétent pour officialiser la vacance⁶³. On note juste que cette procédure est très sélective en raison du nombre limité d'autorités investies du pouvoir d'initiative en la matière. Ce pouvoir est en effet exorbitant. Sa mise en œuvre aboutit, en cas de succès, à consacrer un vide à la tête de l'État et, en conséquence, à déclencher le processus de choix du Président de transition. Néanmoins, l'acquisition effective de la qualité de Chef d'État de transition est subordonnée à la prestation de serment prévue par les Constitutions des États africains au Sud du Sahara⁶⁴. Cette obligation faite aux personnes appelées à

⁶² Comme le souligne le Professeur Francis WODIE : *« il résulte de cette rédaction que la constatation de la vacance par le Conseil Constitutionnel ne peut porter que sur le cas d'empêchement absolu à l'exclusion des autres cas d'ouverture »*. Voir Kodjo Agbémébia EDOKOSSI, *op.cit.*, p. 32.

⁶³ Il faut préciser, sur ce point, que seule la Constitution malgache originelle de 1992 ne prévoyait ni l'organe compétent pour constater la vacance ni celui ayant qualité pour le saisir. La révision constitutionnelle de 1998 a comblé partiellement cette lacune.

⁶⁴ Les formules en la matière sont, entre autres, les suivantes en fonction des Constitutions. L'article 74 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 dispose que *« Moi... élu Président de la République Démocratique du Congo, je jure solennellement devant Dieu et la nation :*

- *d'observer et de défendre la Constitution et les lois de la République;*
- *de maintenir son indépendance et l'intégrité de son territoire;*
- *de sauvegarder l'unité nationale;*
- *de ne me laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine;*
- *de consacrer toutes mes forces à la promotion du bien commun et de la paix;*
- *de remplir, loyalement et en fidèle serviteur du peuple, les hautes fonctions qui me sont confiées. »*. Dans la même veine, voir l'article 70 de la Constitution du

exercer la fonction présidentielle est quasi générale dans le nouveau constitutionnalisme africain. Stéphane Bolle affirme à ce sujet que : « *tout responsable impliqué dans la conduite des affaires de l'État devra désormais prêter serment (...)* »⁶⁵. Il s'agit d'une « *formule sacramentelle indivisible* »⁶⁶ qui renvoie à la légitimité conditionnelle conférée au récipiendaire. Le serment répond donc invariablement « *à une conscience aigüe de la nécessité de consacrer la primauté du droit sur la politique* »⁶⁷. C'est un engagement solennel devant Dieu, la Nation, le Peuple, le Parti ou même devant les ancêtres, pris par un Chef désigné de respecter le mandat qui lui a été confié et d'assumer en conséquence la responsabilité devant les citoyens. Bien qu'étant devenu une obligation constitutionnelle protéiforme, le serment peut être nuancé du point de vue de sa portée juridique⁶⁸. Il se réduit à un rituel d'investiture participant de la liturgie institutionnelle. Son intensité mystérieuse censée rejaillir sur les autorités à travers la main posée sur les écritures saintes ne les dissuade guère de violer ledit serment. Il arrive bien souvent en effet qu'en cas de vacance, les luttes pour accéder au pouvoir rendent le respect de l'ordre constitutionnel impossible.

Tchad ; l'article 37 de la Constitution Sénégalaise ; l'article 39 de la Loi fondamentale du Niger ; l'article 37 de la Constitution Malienne ; l'article 10 de la Charte de la transition Burkinabè ; l'article 24 de la Charte de la transition en RCA, au Cameroun l'article 7 alinéas 1, 2 et 3 ; l'article 12 de la Constitution du Gabon.

⁶⁵ Extrait des travaux de la Fondation Friedrich NAUMANN, « Actes de la Conférence Nationale (Cotonou 19-28 février 1990), p. 172.

⁶⁶ Voir dans ce sens, Cour constitutionnelle du Bénin, décision DC-96-017 du 5 avril 1996 ; aussi DCC 11-058 du 25 août 2011.

⁶⁷ FALL Ismaila, « La réforme constitutionnelle du 26 février 1970 au Sénégal », *Penant*, n° 731, janvier-février-mars 1971, pp. 91-111.

⁶⁸ NAREY Oumarou, « *Le serment en droit constitutionnel* », revue SOLON Revue africaine de parlementarisme et de démocratie, vol. II, n° 11, décembre 2015, pp. 7-46.

B- L'ACCESSION EN MARGE DE LA CONSTITUTION

L'écart entre la norme et la pratique est souvent très important en Afrique subsaharienne. L'observation des faits politiques dans plusieurs pays africains amène à constater que l'accession au pouvoir du Chef d'État de transition s'opère souvent en dehors du cadre établi par la Constitution en vigueur. Ceci passe par des procédés variés (1) qui nécessitent une légitimation (2).

1- Les procédés variés de désignation

A l'opposé des cas de vacance de la présidence de la République initialement prévus par les Constitutions africaines, l'on constate la récurrence des cas de vacance qui interviennent à la suite d'une prise de pouvoir par des moyens a-constitutionnels.

Les intérim pathologiques sont pour l'essentiel ceux suscités par des coups d'État⁶⁹. Ceux-ci sont reconnus dans les démocraties contemporaines comme des modes a-constitutionnels de changement de gouvernement⁷⁰. Ce sont des procédés contraires à la lettre et à l'esprit de la norme constitutionnelle qui sont fermement condamnés autant par les États que par la société internationale⁷¹. Alors qu'on

⁶⁹ Sur la question, lire TAVARES Pierre Franklin, « Pourquoi tous ces coups d'État en Afrique ? », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004, pp. 16-17.

⁷⁰ TCHEUWA Jean-Claude, « L'Union Africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement », *RRJ, Droit Prospectif*, PUAM, 2009, n°2, pp. 995-1022.

⁷¹ La CEDEAO, dans un communiqué du 16 Septembre 2015 sur la situation au Burkina Faso, conjointement publié avec l'U.A et les Nations Unies, a condamné avec la plus grande fermeté « *cette violation flagrante de la Constitution et de la Charte de la transition et exigent que les forces de défense et de sécurité se soumettent à l'autorité politique et dans le contexte actuel aux autorités de la transition* ». Le lendemain, le Groupe International de Soutien et d'Accompagnement à la Transition au Burkina Faso, sous la coprésidence de la CEDEAO, l'UA et les Nations Unies, a mis en garde les putschistes et affirmé « *qu'ils seront tenus responsables de leurs actes et de toutes les conséquences de ce coup de force* ».

croyait la pratique des coups d'État totalement révolue avec l'avènement du renouveau constitutionnel en Afrique subsaharienne, l'on assiste parfois à l'irruption de forces armées sur la scène politique ; ce qui remet sur la sellette la « liaison dangereuse » que l'armée entretient avec le pouvoir politique. Haynin de Bry fait constater qu'« *aujourd'hui encore, les armées africaines jouent un rôle disproportionné et ambigu, s'arrogeant le droit d'intervenir dans le fonctionnement quotidien de l'État, et prennent le pas sur le pouvoir civil. Un système institutionnel hérité du pouvoir colonial, bornant l'État dans des frontières artificielles favorisant les crises, en est la cause fondamentale* »⁷².

Les coups d'État paraissent donc à nouveau, « *constituer une donnée cardinale de la vie politique en Afrique noire postcoloniale* »⁷³. Le coup d'État militaire s'appréhende comme, « *une violation du droit interne et une atteinte brusque et réfléchie aux règles juridiques qui ont pour objet l'organisation et le fonctionnement des autorités constituées dans un pays, la police des libertés publiques et le maintien de l'ordre sur le territoire* »⁷⁴. Ils s'analysent telle « *une prise de pouvoir illégale, rapide et préméditée* »⁷⁵. Dans son précis

⁷² HAYNIN DE BRY Guy, « Le pouvoir militaire et le rôle des forces armées après les indépendances » in SALVAING Bernard (dir.), GAULME François et PERROT Claude Hélène (avec la participation de.), *Pouvoirs anciens, pouvoirs modernes dans l'Afrique d'aujourd'hui*, PUR, 2015, www.pur-éditions.fr, consulté le lundi 19 Septembre 2016,

⁷³ Lire avec un grand intérêt, RAMASY Juvence, « Madagascar : les forces armées garantes de la stabilité politique et démocratique ? » In www.droitconstitutionnel.org, consulté le lundi 19 Septembre 2016, 42 p. pec. p. 1.

⁷⁴ HOLO Théodore, *L'étude d'un Régime militaire. Le cas du Dahomey (Bénin), 1972-1977*, Thèse de doctorat, cité par EDOKOSSI Kodjo Agbemebia, *Le Chef d'État en période intérimaire dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique noire francophone*. Mémoire de Master II en Droit public fondamental, 2011-2013, Université de Lomé, p.50.

⁷⁵ DUBREUIL R., *Dictionnaire du pouvoir. Auteur, concepts, et citations*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1995, p. 38.

élémentaire de droit constitutionnel, Maurice HAURIOU avait déjà défini le statut de l'armée dans les États modernes. Selon cet auteur, la plupart des États à leurs débuts présentent un caractère militaire accentué. Puis, progressivement, la paix finit par être considérée comme l'état normal pour le maintien duquel il importe que le pouvoir militaire (organisé pour l'état de guerre) soit subordonné au pouvoir civil (organisé pour l'état de paix). Le procédé principal de cette séparation est le cantonnement juridique, qui implique certaines précautions : l'armée doit être écartée de la vie politique. Le chef de l'État doit disposer de l'appareil militaire, lequel doit être complètement dénué des pouvoirs de police et tenu de déférer aux réquisitions militaires⁷⁶. Il est vrai que « *jusqu'en 1990 des régimes politiques fortement militarisés soutenus de l'étranger par des intérêts puissants* »⁷⁷. Le processus démocratique en cours depuis lors a entrepris de battre en brèche ce mal dont l'Afrique mérite d'être guérie. L'insubordination politique des forces armées apparaissant comme le premier danger à l'encontre de la démocratie et des représentants démocratiquement élus⁷⁸. Ainsi, en cas de coup d'État, le constituant béninois enjoint les citoyens à considérer comme « le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs » la désobéissance à l'autorité illégitime (art. 66). La même position est valable pour le Mali, la République Démocratique du Congo, le Burkina Faso. Pourtant, les coups d'État ont repris de plus belle en 1999 (Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Niger, Guinée Bissau).

⁷⁶ HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1930, p. 26 et s.

⁷⁷ VIGNON Yao, « Le coup d'État en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit, Mélanges Dominique Breillat*, op. cit., p. 43.

⁷⁸ CABANIS André, MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague*, op. cit., p. 121.

La transition consécutive à un coup d'État peut générer un renouveau constitutionnel quand le coup d'État vise la préservation des acquis démocratiques. Il en est ainsi lorsque la transition s'étend sur une période relativement courte et, les auteurs du coup d'État limitent leur rôle à la stricte préparation des échéances électorales saines et transparentes, auxquelles elles s'abstiennent de se présenter au risque d'être juge et partie⁷⁹.

En dehors des coups d'État⁸⁰, la transition peut trouver sa source dans la révolution. Celle-ci, a pour finalité d'engager le pays dans un processus de transition démocratique, de rétablissement de la constitutionnalité ou d'affermissement de l'État de droit⁸¹. La révolution constitue incontestablement l'une des théories les plus mystérieuses du droit constitutionnel. Il est assez difficile, en effet, de donner une solution juridique satisfaisante au problème de la révolution car à première vue et par définition, la révolution n'est pas un

⁷⁹ A ce titre, selon la plus ou moins longue durée des militaires au pouvoir, on peut, selon la classification opérée par le Professeur GAUTRON Jean-Claude, distinguer « les coups d'État modérés », dont la vocation affichée est de remettre à court terme le pouvoir au civil, des « coups d'État radicaux », fortement appuyés sur une volonté de transformation sociale, nourris par l'idéologie des nouveaux officiers, générateurs de fortes tensions et porteurs de répressions envers les groupes sociaux existants. GAUTRON Jean-Claude, « L'exercice du pouvoir par l'armée. Analyse des régimes militaires actuels », *RJA*, n°0, 1989, pp. 61-71, spéc., p.63.

⁸⁰ A ce titre, selon la plus ou moins durée des militaires au pouvoir, on peut, selon la classification opérée par le Professeur GAUTRON Jean-Claude, distinguer « les coups d'État modérés », dont la vocation affichée est de remettre à court terme le pouvoir au civil, des « coups d'État radicaux », fortement appuyés sur une volonté de transformation sociale, nourris par l'idéologie des nouveaux officiers, générateurs de fortes tensions et porteurs de répressions envers les groupes sociaux existants. GAUTRON Jean-Claude, « L'exercice du pouvoir par l'armée. Analyse des régimes militaires actuels », *op.cit.*, p.63.

⁸¹ C'est le cas au Burkina Faso où après le soulèvement populaire qui a emporté le régime de Blaise COMPAORÉ qui tentait de se pérenniser au pouvoir, une transition avait été organisée par les forces vives de la nation avec l'aide de la Communauté internationale ayant la charge de conduire les affaires de l'État jusqu'aux élections devant permettre la désignation des nouveaux dirigeants.

phénomène juridique mais un pur fait. Il est pourtant admis en droit positif qu'une révolution puisse abolir la constitution de l'État, l'ordre ancien⁸². Il s'agit d'un phénomène général qui crée un nouvel ordre sociopolitique, et résulte d'une « *action non limitée à l'appareil de l'État, mais d'un mouvement populaire puissant, spontané ou encadré, dont la force balaie l'ordre établi* »⁸³. Du point de vue de la théorie constitutionnelle, la révolution détruit la légalité constitutionnelle en vigueur pour construire un nouvel ordre constitutionnel⁸⁴. L'irruption du peuple ou de la population sur la scène politique est incontestablement le signe de la revendication d'un pouvoir souverain en tant qu'entité n'ayant point de supérieur. C'est la puissance constituante originaire qui lui permet de défaire les gouvernants qui bafouent sa volonté. Ce pouvoir souverain de renverser les gouvernants même démocratiquement élus traduit, le regain de vitalité qu'il faut accorder à la souveraineté populaire⁸⁵ et protège contre les dérives d'une instrumentalisation de la fameuse théorie du mandat non impératif⁸⁶.

⁸² « *Dans cette perspective, un changement insurrectionnel est un changement de l'ordre politique, constitutionnel, social et économique impulsé par un soulèvement populaire dans un État déterminé* ». Cf. SOMA Abdoulaye, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », p. 2.

⁸³ DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1992, p. 240.

⁸⁴ PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN (F), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 64 et s.

⁸⁵ ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Garnier Flammarion, 1966, pp. 107 et s.

⁸⁶ Avec la Révolution, le peuple devient titulaire de la souveraineté. En effet, c'est le suffrage qui permet l'exercice de la souveraineté. Il fait l'objet de deux théories dans le cadre de la Souveraineté populaire : l'électorat droit et le mandat impératif. Ce dernier signifie que, les élus sont liés aux électeurs par ce qu'on appelle le mandat. Il est ainsi qualifié d'impératif car les élus reçoivent des instructions, ils peuvent même être révoqués par leurs électeurs. Cela s'explique par le fait que la Souveraineté est inaliénable. Les élus ne sont donc que des administrateurs et non des représentants.

Au plan politique, la déficience des contre-pouvoirs constitutionnels que l'on présente sous le double prisme de l'alignement et de la confusion des pouvoirs, est l'une des causes des frustrations du peuple⁸⁷, alors qu'on croyait définitivement acquis ce crédo fort primordial dans les démocraties libérales de la séparation des pouvoirs. Même si les coups d'État, les révolutions⁸⁸ et même les mouvements insurrectionnels⁸⁹ constituent des faits a-constitutionnels, la fabrication de l'interim non constitutionnel du chef d'État obéit à une procédure susceptible de favoriser sa légitimation.

2- L'exigence de légitimation du chef de l'État a-constitutionnel

Le processus qui conduit à la désignation d'un chef d'État non constitutionnel, est assez original. La procédure se déroule en deux phases majeures. La première concerne les critères de choix des candidats à la prestigieuse fonction. Ceux-ci, sont dûment définis par la charte constitutionnelle de la transition. Tel un véritable compromis, elle présente des spécificités qui en font un texte « *sui generis* ». L'autorité qui accède au pouvoir par le mécanisme de la désignation ne tenant pas sa légitimité du peuple souverain, elle doit être

⁸⁷ En théorie constitutionnelle, la notion de peuple peut désigner soit, « *un groupe humain présentant une certaine homogénéité identitaire au sein d'un État, qui peut réclamer une certaine autonomie organisationnelle ou une indépendance* », soit « *l'ensemble des citoyens d'un État* ». Voir SOMA Abdoulaye, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RDP*, n°4, Juillet 2014, 22p, spéc. p.1.

⁸⁸ Aussi pouvons-nous citer le printemps arabe, la révolution en Tunisie, en Égypte et en Lybie où les populations se sont levées pour renverser les pouvoirs dictatoriaux en place. Voir dans ce sens, ACHOUR Ben et ACHOUR Sana, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/4 n° 92, p. 715-732.

⁸⁹ « *L'insurrection est le mouvement populaire spontané tendant à renverser les pouvoirs publics établis dans un État* ». DEBBASCH Charles, BOURDON Jacques, PONTIER Jean-Marie et RICCI Jean-Claude, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 7^e édition, 2001, pp. 215-216.

une personnalité capable de fédérer toutes les énergies et d'apaiser les oppositions entre groupes antagonistes. C'est ce qui explique le fait qu'elle soit choisie sur la base de certains critères variables d'un État à un autre. Si en République centrafricaine, où après le coup d'État et la crise qui s'en est suivie, une période transitoire a été décidée et organisée par la société internationale pour apaiser le pays et organiser à terme les élections libres et transparentes, aucun critère de choix du chef d'État de transition n'a été défini par la charte constitutionnelle du 18 Juillet 2013⁹⁰.

La Charte constitutionnelle de la transition du Burkina Faso fournit, à la lecture combinée des dispositions des articles 1, 3 et 7, une bonne grille de lecture qui permet de mieux apprécier les éléments sur lesquels on se fondait pour désigner le Chef de l'État de la transition. On peut citer entre autres : le pardon et la réconciliation, l'inclusion, le sens de la responsabilité, la tolérance et le dialogue, la probité, la dignité, la discipline et le civisme, la solidarité, la fraternité, l'esprit de consensus⁹¹ et de discernement⁹². A ces valeurs on devrait ajouter celles prévues par l'article 3 qui dispose clairement que : *« tout candidat aux fonctions de Président de la transition doit remplir les conditions suivantes : être une personnalité civile ; être burkinabè de naissance ; être âgé de 35 ans au moins et 75 ans au plus ; être compétent ; être intègre (être de bonne moralité) ; être impartial ; être une personnalité de notoriété publique ; n'avoir jamais fait l'objet*

⁹⁰ MARCHAL Roland, « Premières leçons d'une « drôle » de transition en République centrafricaine », Politiques africaines n° 139, octobre 2015, p. 123 et s. ; SALCEDO Cécile, *La transition démocratique sud-africaine*, Paris, LGDJ, Fondation Varenne, 2011, p. 11 et s.

⁹¹ Selon FAVRE Pierre, le consensus est, « *l'adhésion largement répandue dans un groupe social à un ensemble de valeurs relatives aux modalités de la vie en collectivité* » FAVRE Pierre, « Essai de définition du consensus », *Pouvoirs*, n°5, 1978, p.30.

⁹² Article 1^{er} de la Charte constitutionnelle de la transition.

d'une condamnation ou d'une poursuite judiciaire pour crime ; être reconnu pour son engagement dans la défense des intérêts nationaux ; avoir une connaissance du fonctionnement des institutions et une expérience de leur gestion ; n'avoir pas soutenu le projet de révision de l'article 37 de la constitution ; n'être affilié à aucun parti politique. Il ne saurait être une personne des forces de défense et de sécurité en activité, en disponibilité ou à la retraite ». L'article 7 quant à lui est assez révélateur des exigences recherchées pour désigner le Chef de l'État de la transition. Il énonce clairement que : « *la désignation du Président de la transition se fait sur la base des critères ci-après : le caractère consensuel de la personnalité au niveau national ; la capacité à conduire une nation et à gérer des situations de crise ; la capacité à conduire avec neutralité et objectivité les élections présidentielles et législatives* ».

Ce sont là, les éléments qui fondent la légitimité d'entrée en fonction du Chef de l'État de la transition. Il est vrai qu'on ne saurait évaluer *a priori* le degré de leur respectabilité si ce n'est à l'épreuve des faits. Il faut dire qu'à cette légitimité interne, il faut davantage associer depuis un certain temps en Afrique, une légitimité internationale qui devient incontournable avec l'intérêt poussé de l'internationalisation du droit constitutionnel. Épineuse question que Michel Troper traduit par l'idée selon laquelle, « *le droit constitutionnel serait soumis au droit international ou tout au moins par son influence* »⁹³. En Centrafrique comme au Burkina Faso, la transition est dirigée par un Chef de l'État de la transition a-constitutionnel, choisi par consensus.

⁹³ TROPER Michel, « Le pouvoir constituant et le droit international », *AIDC*, Volume XVI, internationalisation du droit constitutionnel, Tunis 2007, pp. 357-409.

A proprement parler, en République centrafricaine c'est le Conseil National de la Transition qui est chargé de désigner le Chef de l'État de la transition. Selon l'article 23 de la Charte constitutionnelle de transition : « *Le Chef de l'État de la Transition est élu par le Conseil National de Transition pour la durée de la transition* ». Cet organe de la transition fait office d'Assemblée nationale de la République centrafricaine après le coup d'État de Michel Djotodia à la tête d'une rébellion⁹⁴. Il est composé des membres représentant les différentes catégories politiques et socioprofessionnelles du pays et portent le titre de Conseiller national. Ils n'ont pas la vocation d'élire un Chef d'État. Il faut remarquer ici, que le Chef de l'État de la transition est Chef de l'État mais ne bénéficie pas de la légitimité populaire. Car ce n'est pas tout le peuple Centrafricain qui l'a désigné mais un groupe réduit de personnalités.

Au Burkina Faso en revanche, le Chef de l'État de la Transition Michael KAFANDO a été désigné par les différentes composantes de la société burkinabè sous la médiation de la Société internationale, l'Union africaine et la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest pour gérer la pénible période de la transition après le départ de Blaise COMPAORÉ évincé du pouvoir par une insurrection populaire. Selon l'article 5 de la Charte de Transition au Burkina Faso : « *Le Président de la transition est choisi par un collège de désignation sur une liste de personnalités proposées par les partis politiques, les organisations de la*

⁹⁴Le quatrième sommet extraordinaire des Chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC tenu à Ndjamena le 18 avril 2013, a constaté dans la « Déclaration de Ndjamena l'élection du Chef de l'État en ces termes :

« *Considérant le document portant procès verbal n 001/CNT/SG du 16 avril 2013 portant élection de Mr. DJOTODIA AM-NONDROKO Michel, Président de la République, Chef de l'État... Prennent acte de la mise en place du Conseil National de Transition et notent l'élection du Président de la République par cet organe* ».

société civile, les forces de défense et de sécurité à raison de trois (03) personnalités au plus par composante ». Ledit collège est composé de vingt-trois membres pris en considération de la composante sociologique du pays et du respect du principe de genre.

Le processus de légitimation du Chef de l'État de transition s'est réalisé en deux phases importantes. Une phase de présélection et une autre phase de sélection. La présélection est opérée par le Collège de désignation en vue de retenir trois personnalités. La sélection est précédée d'un entretien⁹⁵ avec chacune des trois personnalités présélectionnées sur les motivations de leur candidature. La sélection définitive se fait par consensus au sein du Collège de désignation. Le candidat retenu est investi Président de la transition, Chef de l'État par le Conseil Constitutionnel qui non seulement confirme ce choix, mais le valide. En effet, le choix d'un Chef d'État consensuel n'échappe pas au rituel de l'investiture par le juge constitutionnel de transition. La période de transition s'ouvre par la prestation de serment du Chef de l'État de la Transition, et s'achève également par la réception du serment du Président élu par le juge constitutionnel de transition : *« (...) aussi longtemps que le Président élu n'aura pas prêté serment, il ne saurait être réputé installé dans ses fonctions et ne saurait en conséquence prendre le moindre acte juridique. Le ferait-il, ses actes devraient être considérés comme nuls, parce que dénués d'un fondement juridique substantiel »*⁹⁶.

⁹⁵ A l'instar du Burkina Faso, outre Michel Kafando, l'ex-ministre Joséphine Ouédraogo et le journaliste Cherif Sy, ont été les deux autres candidats auditionnés par le collège de désignation, un organe de 23 membres dans lequel les civils étaient majoritaires.

⁹⁶ FALL Ismaila, op. cit, p.214.

En raison ou en dépit de la volonté du constituant, le Chef d'État de la transition est investi en tant que succédané du véritable mandataire du peuple. Nonobstant cette place secondaire, le prestige et l'importance des fonctions qu'il exerce lui confère la stature de chef d'État, un chef d'État forcément à part entière.

II- UNE STATURE VARIABLE

Pour Édouard Laferrière, « *la puissance publique ne peut s'imposer aux citoyens que si elle est exercée par son véritable titulaire ; elle n'existe pas en dehors de lui : tel est le principe* »⁹⁷. Pourtant, la continuité de l'État exige que le Chef d'État de transition se voie attribuer d'importantes prérogatives. Mais l'exercice de ces pouvoirs varie en fonction du contexte politique, des forces en présence et surtout du degré de légitimité de son accession au pouvoir. Toujours est-il que le Chef d'État de transition dispose tout à la fois d'un champ de compétences important qui pourrait le rapprocher d'un Chef d'État en période ordinaire (A). Il s'en éloigne en raison des limites qui réduisent considérablement son action (B).

A- DES POUVOIRS ACCRUS

« *Depuis les premiers temps de l'indépendance, le Chef de l'État en Afrique francophone est apparu comme le pivot des constitutions africaines* »⁹⁸. Ce caractère omnipotent a été perçu par le Professeur Martin Bléou qui écrit significativement : « *la constitution fait du Président de la République le moteur de la machine politique* »⁹⁹. Le nouveau constitutionnalisme des États Africains au Sud du

⁹⁷ LAFERRIERE Edouard, *Traité de la juridiction administrative*, op.cit., p.496.

⁹⁸ MILHAT Cédric, « L'État constitutionnel en Afrique francophone : entre État de droit et "état de droit" », *RJPIC*, n° 1, Paris, 1998, p. 3.

⁹⁹ BLEOU Martin, *Le Président de la République ivoirien*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit public, p. 165.

Sahara, attribue au chef d'État de la transition d'importants pouvoirs en période ordinaire (1) et en période exceptionnelle (2). Il exerce ces pouvoirs dans le respect du principe de la continuité de l'État.

1- En période normale

En temps ordinaire, les pouvoirs du Chef de l'État de transition peuvent être appréhendés selon qu'il est désigné en vertu ou en marge de la Constitution. Remplaçant constitutionnel, il conserve quasiment les mêmes attributions dévolues au Chef de l'État titulaire. Il nomme et révoque le Premier ministre et les ministres, préside le Conseil des ministres, promulgue les lois, prend l'initiative des lois concurremment avec le parlement, assure l'exécution des lois et l'exécution des décisions de justice, prend des ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres. Il exerce en principe toutes les fonctions d'un chef d'État, excepté le droit de dissolution de l'Assemblée nationale¹⁰⁰. Cette exclusion se justifie par le fait que la légitimité pour exercer certains pouvoirs régaliens se trouve dans le suffrage universel.

Désigné en marge de la Constitution, le Chef d'État de la transition désigné exerce aussi des pouvoirs encore plus importants. Par exemple, d'après l'accord global et inclusif et la Constitution de transition en République Démocratique du Congo, le Chef de l'État de transition détient tous les pouvoirs susvisés. Et en outre, il peut user de tous les pouvoirs que la Charte constitutionnelle lui a attribués pour mener à bien la période de transition, y compris ceux qu'un

¹⁰⁰ Voir dans ce sens : Au Togo, les articles 66 à 74 excepté l'article 68 de la Constitution du 14 octobre 1992 révisée qui sont concernés. Dans le cadre de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, les articles 44 à 51 le sont ; exception faite à l'article 51 alinéa 2. Ceux 54, 55, 57, 59, 60, 61, 63, dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

remplaçant normal ne peut exercer. La raison en est qu'il doit maintenir l'ordre et atteindre l'objectif de sortie de crise. Il recourt donc fréquemment à la consultation dans l'adoption et l'exécution de certaines décisions. Il confère des grades dans les ordres nationaux et les décorations, puis exerce le droit de grâce dans les conditions définies par la loi.

Indifféremment de son accession à la tête de l'État, le Chef d'État de transition exerce entre autres : le pouvoir de nomination du Grand Chancelier des Ordres nationaux, des Ambassadeurs et Envoyés extraordinaires, des Préfets, des Officiers Supérieurs des Forces armées de terre, de mer et de l'air et des Directeurs des administrations centrales, des Officiers Généraux ; l'accréditation des ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères vice et versa ; la présidence des Conseils de la défense ; la nomination aux emplois civils et militaires et dispose de la force armée. L'initiative du référendum reste prohibée en période de transition de même que les dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité gouvernementale : le gouvernement ne peut donc être ni renversé ni contraint de démissionner.

2- En période exceptionnelle

En temps de crise, le président de transition exerce des pouvoirs exceptionnels pour le rétablissement du fonctionnement régulier des institutions et la sauvegarde de la nation. Ainsi, l'article 52 de la Constitution Sénégalaise de 2001 dispose en effet que : *« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ou des institutions est interrompu, le Président de la République dispose de pouvoirs exceptionnels. Il peut, après*

en avoir informé la Nation par un message, prendre toute mesure tendant à rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions et à assurer la sauvegarde de la Nation (...) »¹⁰¹. Dans la Constitution sénégalaise de 2001, « L'état de siège, comme l'état d'urgence, est décrété par le Président de la République. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit si elle n'est pas en session. Le décret proclamant l'état de siège ou l'état d'urgence cesse d'être en vigueur après douze jours, à moins que l'Assemblée nationale, saisie par le Président de la République n'en ait autorisé la prorogation. Les modalités d'application de l'état de siège et de l'état d'urgence sont déterminées par la loi article 69 ». L'article suivant (70) ajoute que : « La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale. Les droits et devoirs des citoyens, pendant la guerre ou en cas d'invasion ou d'attaque du territoire national par les forces de l'extérieur, font l'objet d'une loi organique ».

Le Président de transition exerce également des pouvoirs spéciaux en temps de besoin national. Dans ce cadre, il est possible que l'Assemblée nationale l'habilite à prendre des ordonnances et d'autres mesures qui sont normalement du domaine de l'Assemblée nationale. Le Constituant Togolais précise que « Le gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi

¹⁰¹ Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, article 52(1).

d'habilitation. A l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatifs »¹⁰².

Pour l'article 77 de la Constitution sénégalaise de 2001, « Le parlement peut habiliter par une loi le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Dans les limites de temps et de compétence fixées par la loi d'habilitation, le Président de la République prend des ordonnances qui entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. Le parlement peut les amender à l'occasion du vote de la loi ratification »¹⁰³.

Le Chef d'État de transition désigné en marge de la Constitution détient des pouvoirs exceptionnels. Dans le cas de la République Démocratique du Congo sus-évoqué, il déclare la guerre sur décision du Conseil des Ministres, après avis conforme du Conseil Supérieur de la Défense visé à l'article 187 de ladite Constitution. Il proclame l'État de siège et l'État d'urgence sur décision du Conseil des Ministres après avis conforme du Conseil Supérieur de la Défense ainsi que de l'Assemblée Nationale et du Sénat (article 135).

Somme toute, que ce soit le Chef de l'État de transition désigné en vertu de la Constitution, ou en marge de la norme constitutionnelle, la tendance dans la pratique constitutionnelle dans les pays africains est une réaffirmation

¹⁰² Article 86 de la Constitution Togolaise de 1992 révisée en 2002.

¹⁰³ Article 77 de la Constitution de la République du Sénégal.

de sa suprématie. Comme le professe Jean Du Bois de GAUDUSSON, « *Dans la quasi-totalité des États, l'institution présidentielle reste prépondérante. Il a été admis dans la classe politique et chez les constituants une sorte de consensus présidentiel, l'essentiel n'étant pas de savoir s'il est nécessaire d'assurer l'autorité de l'exécutif et de son chef, mais de déterminer dans un contexte renouvelé la meilleure architecture pour y parvenir* »¹⁰⁴. Toutes les Constitutions d'Afrique font du président de la République un garant de l'indépendance, de la souveraineté et l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités et accords internationaux. Ces dispositions, qui s'appliquent même au président de la République par intérim dans certains pays comme le Cameroun, le Togo, ou encore le Sénégal, ont été interprétées par Philippe Ardant comme conférant à cette autorité suprême un rôle de garant qui « *se manifeste dans toute son ampleur et, de façon exclusive en cas de crise grave désorganisant les pouvoirs publics* »¹⁰⁵. Mais il faut dire que toutes les fonctions dévolues au Chef d'État de transition sont encadrées par les textes constitutionnels des États Africains au sud du Sahara.

B- DES LIMITES REDUCTRICES

En période de transition, le Chef de l'État n'a pas le statut encore moins les pouvoirs d'un chef d'Etat ordinaire. Ses compétences sont considérablement limitées tant par le constituant (1) que par la société internationale (2).

1- Des pouvoirs limités par la Constitution

Les Constitutions des États africains au Sud du Sahara

¹⁰⁴ de GAUDUSSON (Jean du Bois), « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », *Le renouveau du constitutionnalisme, Mélanges offert en l'honneur de Louis Favoreu*, op.cit., p.618.

¹⁰⁵ TUEKAM TATCHUM (C), op.cit. p. 185.

restreignent les pouvoirs du chef de l'Etat de transition dans les matières et dans le temps. Les matières sont limitativement énumérées et les délais fixés. Si théoriquement l'énumération est limitative, c'est encore le style presque martial des constituants qui renseigne sur le caractère limité de ces pouvoirs, notamment l'exclusion de certaines prérogatives dévolues au chef de l'Etat élu par la nation toute entière.

Par ailleurs, il est des cas où le constituant allonge la liste de restriction de compétences voire la réduit à néant. Dans la première hypothèse, on a les exemples du Benin et de la Guinée où les constituants interdisent résolument à l'intérimaire d'exercer le droit de grâce¹⁰⁶.

L'exercice des pouvoirs de l'intérimaire est également limité dans le temps en le confinant dans le « provisoire ». C'est ainsi que la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 dispose qu'« *en cas de vacance, les fonctions du Président de la République sont provisoirement exercées par le Président de l'Assemblée nationale... l'élection du nouveau Président a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus après la déclaration du caractère définitif de la vacance* ». La brièveté de « l'interregne » est remarquable. La Constitution béninoise affirme expressément qu'« *en cas de vacance(...) l'élection du nouveau Président a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus après la déclaration du caractère définitif de la vacance* ». La durée des fonctions d'un Chef d'Etat de transition ne peut pas dépasser quarante jours. Indépendamment du pays où l'on se trouverait en Afrique le renouveau constitutionnel réduit le champ de compétence du Chef d'Etat de transition dans un délai précis.

¹⁰⁶ Cf., les articles 60 et 35 respectivement des constitutions du Bénin et de la Guinée

Au Sénégal, le constituant précise qu'en cas de vacance, le scrutin « *aura lieu dans les soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après la constatation de la vacance par le Conseil Constitutionnel* »¹⁰⁷. Il faut dire ici que l'intérim est provisoire et circonscrit dans un temps qui ne peut dépasser trois mois. Dans le même temps, l'article 40 de la Constitution ivoirienne de 2000 rétrécit cette période à une période de quarante-cinq à quatre-vingt-dix jours.

Une analyse comparée des délais de règne fixés au chef d'État de transition par les textes constitutionnels, révèle une période allant d'un minimum de vingt jours au Cameroun à un maximum de quatre-vingt-dix jours en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Le confinement du chef d'État intérimaire dans un délai relativement court participe à le limiter dans ses marges de manœuvre. Son office est d'assurer la continuité du pouvoir, pour la période de la transition exclusivement.

Avec l'enfermement constitutionnel de l'intérim dans cette séquence de la durée, le constituant abroge le mécanisme du « *dauphin constitutionnel* » et limite ainsi la marge de manœuvre du chef d'État de transition. Dans ce nouveau contexte, on ne peut pas retenir que « *le Président de l'Assemblée Nationale est l'instrument de la perpétuation du régime politique(...), successeur direct du Chef de l'État* »¹⁰⁸.

Par ailleurs, la plupart des constituants d'Afrique interdisent au Président de transition d'être candidat à l'élection organisée aux termes de ses fonctions¹⁰⁹. Il faut remarquer

¹⁰⁷ Voir l'article 31 de la constitution de 2001.

¹⁰⁸ *Le Président de l'Assemblée Nationale en Afrique* (Côte d'Ivoire, Sénégal), p. 315 et 339.

¹⁰⁹ Article 6 4) –b de la Constitution camerounaise, article 11 nouveau al. 4 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; article 13 al. 2 de la Constitution gabonaise ; article 43 al. 7 de la Constitution nigérienne du 12 mai 1996. C'était également le cas sous la Transition au Burkina-Faso en 2014-2015.

que l'interdiction faite au chef d'État de transition de candidater à la présidence de la République est une norme de sécurité et de sagesse, une « *clause de sauvegarde* » dans un environnement où l'exercice momentané du pouvoir avec les avantages y afférents est susceptible de conduire le chef d'Etat de transition à envisager une ambition présidentielle durable. Ce qui met le chef de l'État de transition en situation de jouer pleinement son rôle d'arbitre impartial et au-dessus des contingences politiques. Le cas de Dadis Camara en Guinée est fort édifiant¹¹⁰. En dehors des garanties qu'érigent les constituants en amont, les pouvoirs du Chef de l'État de transition sont limités en aval par le contrôle juridictionnel.

La fonction de régulation et de contrôle du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics confiée aux cours constitutionnelles est directement inscrite dans les Constitutions africaines¹¹¹. Ainsi le contrôle des actes du chef de l'Etat de transition est légitimé par son inscription dans les textes fondamentaux. Les cours constitutionnelles africaines veillent au bon fonctionnement des autres institutions notamment le chef d'Etat de transition. De facto, le juge constitutionnel intervient dans le fonctionnement du pouvoir exécutif. La régulation du fonctionnement du pouvoir exécutif prend corps dans le contentieux de la prestation de serment du chef de l'État béninois¹¹². A travers la première décision, la Cour constitutionnelle béninoise déclare le serment prêté par le Président KEREKOU en 1996 contraire à la Constitution en ce que la formule sacramentelle a été tronquée. La même formule prononcée en substance par le Président Patrice TALON en avril 2016 n'est pas jugée

¹¹⁰ EDOKOSSI KODJO AGBEMEBIA, *op.cit.*, p. 44.

¹¹¹ Articles 114 de la Constitution béninoise, 99 de la Constitution togolaise, 88 de la Constitution ivoirienne.

¹¹² Décisions DCC 96-017 du 5 avril 1996 et DCC 16-088 du 16 juin 2016.

contraire à la Constitution dans la seconde décision.

On note enfin une réduction considérable des pouvoirs et prérogatives du chef de l'État de transition en raison de l'influence de la Communauté internationale sur l'exercice des pouvoirs de ce dernier.

2- Des pouvoirs limités par l'influence de la société internationale

Indépendamment de l'origine des changements, la transition qui a pour objectif¹¹³ la promotion de l'État de droit, est souvent encadrée par la Communauté internationale, bien souvent par le biais des organisations et institutions internationales. Leur action porte sur la médiation, les négociations de paix et l'organisation d'une Conférence pour la signature de l'accord de Paix, le maintien de la paix, la construction de l'État, la conduite des réformes, le développement¹¹⁴, etc. L'exercice du pouvoir de transition a également été encadré afin de favoriser un retour rapide à l'ordre constitutionnel.

En réalité, les pouvoirs du chef d'Etat de transition se trouvent très souvent limités du fait d'abord des accords politiques. Les accords politiques peuvent s'entendre de tout accord conclu entre les protagonistes d'une crise politique interne ayant pour but de la résoudre. Ils sont largement entendus sous le vocable d'accords de paix et viennent matérialiser et couronner les efforts de conciliation des acteurs d'une crise politique ou d'un conflit armé violent affectant le bon fonctionnement du régime politique. L'expression « *accords politiques* » devra donc être tenue

¹¹³ SANDO Kabuya-Lumuna, « La République Démocratique du Congo en transition », *Séminaire international sur la gestion de la transition en RDC*, p. 10.

¹¹⁴ DIJKEMA Claske, GATELIER Karine, « Processus de transition et réforme de l'État », *École de la Paix*, septembre 2005, p. 12.

pour synonyme « *d'accord de paix* » d'autant matériellement que, d'une part, l'une et l'autre se rapportent au même contexte conflictuel et renvoient, d'autre part, au même contenu.

En somme, « *accords politiques* » ou « *accords de paix* », désignent le même instrument politique à finalité ou prétention constitutionnelle. Ils s'incarnent parfaitement dans le compromis politique que recherchent les acteurs d'un conflit armé ou d'une crise politique pour mettre un terme à une situation de rupture de la paix ou de l'ordre constitutionnel. S'il est vrai que les antagonismes imposent la résolution par le recours aux accords politiques, l'on se rend à l'évidence que nombre de ceux-ci ont un lien étroit avec l'État et la Constitution qui en est « *le socle juridique* »¹¹⁵. Les accords politiques visent à adapter le fonctionnement des différents pouvoirs aux intérêts et aux forces en présence, au moins, jusqu'à l'organisation des élections¹¹⁶. Les moyens politiques appelés au secours limitent la liberté d'action et les pouvoirs du chef d'État de transition. Tout compte fait, ces procédés conduisent à l'adoption d'une feuille de route, d'un ensemble de principes et de recommandations dont la mise en œuvre conduirait à calmer les ardeurs et, à terme, à résorber la crise¹¹⁷.

L'Union Africaine se préoccupe des questions de paix et de sécurité en Afrique et n'hésite pas à intervenir pour proposer des solutions de sorties de crise pour une période de

¹¹⁵ EL HADJ MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la

République démocratique du Congo », *RDP* 2010, n° 2, p. 446.

¹¹⁶ KPODAR Adama, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas Marcoussis du 23 janvier 2003 » *Revue de la recherche, Droit prospectif d'Aix Marseille*, p. 2504.

¹¹⁷ Voir l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ; l'Accord cadre créant le Comité de Pilotage Tripartite.

transition apaisée en limitant parfois les pouvoirs du chef de l'Etat¹¹⁸. En République centrafricaine l'influence de la communauté internationale est très grande. Aux termes de l'article 104 al. 4 de la Charte de transition : « en cas de désaccord persistant, elles (les institutions de la transitions) s'obligent à recourir, à l'initiative de la partie la plus diligente, au Comité de Suivi mis en place par l'accord de Libreville et, si nécessaire, au Médiateur de la crise Centrafricaine, voire, au besoin, à la Conférence des Chefs d'État de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC). Les Nations Unies, la France et la CEEAC ont contribué au choix de la Présidente de transition. Ce sont ces acteurs qui ont encore prorogé la période de transition. La société internationale intervient par ses résolutions dans la conduite et la gestion des périodes intérimaires dans les pays d'Afrique surtout si la crise s'enlise. Le chef de l'Etat de transition n'agit que dans les limites fixées par ces différents instruments juridiques au risque de se voir destitué par les parties prenantes. Il est d'ailleurs contraint de respecter les clauses édictées par ces parties pour assurer sa légitimité sur la scène internationale.

On peut également relever l'importante restriction du champ de compétence du Chef de l'État de transition qui tient au fait qu'il n'est pas un élu du peuple. Il ne faut pas manquer de noter qu'avec la réintroduction du multipartisme en droit ou en fait en tant qu'il « *traduit le pluralisme idéologique de la démocratie* »¹¹⁹, le procédé électif a pris une signification nouvelle pour devenir le mode normal d'expression des gouvernés dans les États africains, supplantant au passage les autres techniques : la cooptation et l'hérédité. On procède à la légitimation du chef de l'État par son élection au

¹¹⁸ Nous pouvons citer la résolution 1606 du Conseil de Sécurité de l'ONU.

¹¹⁹ PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris Dalloz, 1961, p. 599.

suffrage universel à travers la consécration de sa personne par le peuple. L'élection au suffrage universel direct constitue incontestablement le mode de désignation ultra démocratique des gouvernants, d'une institution constitutionnelle réputée, d'une technique électorale ayant suffisamment fait ses preuves et dotée de vertus légitimantes exceptionnelles. Comme pour dire que la présidentielle serait cette heureuse rencontre entre un homme et un peuple.

Ainsi que le fait remarquer Alain Serge MESCHERIAKOFF, parlant des régimes politiques africains : « *issu du suffrage universel, le nouveau Chef de l'État se donne « une respectabilité qui lui permet de demeurer au sein du concert des nations dans le club des Chefs d'État fréquentables* »¹²⁰. Tirant sa légitimité du suffrage universel, élu de la nation, le chef de l'État va devenir la clef de voûte du régime. Jean GICQUEL a pu écrire à ce propos : « *décideur, bâtisseur, pierre de fondation des institutions, en un mot, le Président mérite plus que quiconque, au sein des démocraties pluralistes, le titre enviable de monarque républicain* »¹²¹.

Tel n'est pas le cas du chef de l'Etat de transition fut-il Président de l'Assemblée nationale. Les exigences du système démocratique induisent que les fonctions de Président de la République ne soient dévolues par une simple votation d'une frange de la nation en comité restreint fut-il représentatif de la nation.

¹²⁰ MESCHERIAKOFF Alain Serge, « Le multipartisme en Afrique francophone : illusion ou solution », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 72.

¹²¹ GICQUEL Jean, et GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^{ème} édition, 2007, p. 653.

CONCLUSION

L'encadrement juridique du chef de l'Etat de transition en Afrique noire francophone demeure un chantier urgent pour le constitutionnalisme dans ce continent. L'accession à la magistrature suprême à cette période reste sensible, qu'elle procède de l'application de la Constitution ou des mécanismes institués en marge de la Constitution. Et selon le contexte politique et compte tenu des acteurs en présence, ce chef d'État provisoire et précaire peut jouir de pouvoirs accrus ou être confiné à des pouvoirs réduits, sa légitimité ne faisant pas toujours l'unanimité. La transition au sommet de l'État apparaît donc comme le baromètre de l'enracinement de la démocratie et l'État de droit en Afrique. Ce moment fatidique révèle plutôt la vulnérabilité des États africains. Une telle situation trouve ses causes dans le contexte général de transition politique des États africains. En effet de manière générale, le passage des systèmes politiques d'essence autoritaire vers la démocratie et l'État de droit apparaît moins comme une conviction voulue et portée par les gouvernants et les peuples qu'une volonté de paraître partager un système de valeurs dominant. Cet attachement de surface se manifeste chez les uns comme chez les autres. Le regain constitutionnel qui a marqué l'Afrique dès la fin du XX^{ème} siècle est constamment instrumentalisé par certains leaders politiques. Derrière une façade pseudo-libérale, ils mettent en œuvre des pratiques autoritaristes et clientélistes débouchant sur des États prédateurs¹²². De leur côté, les peuples s'illustrent par la faible participation politique civique, avec notamment l'abstentionnisme électoral¹²³. Débordés par les frustrations, ils finissent par basculer dans l'insurrection ou la

¹²² DIAMOND Larry, « Democracy Rollback : the rise of the Predatory State », *Foreign Affairs*, mars-avril 2008, p. 36-48.

¹²³ MBALLA OWONA Robert, « Réflexion sur la dérive d'un sacro-saint principe : la souveraineté du peuple à l'épreuve des élections au Cameroun », *Juridis périodique*, n° 88, pp. 91-109.

révolution¹²⁴. L'espoir placé sur la société civile d'élargir l'arène politique et forcer les élus à mettre en œuvre des politiques véritablement publiques est souvent vain. L'ombre de la crise et de l'instabilité plane toujours sur les États africains, qui par conséquent, se réduisent à des démocraties inachevées ou de basse intensité¹²⁵. Dans un contexte d'édification d'un patrimoine commun des sociétés politiques, il est nécessaire de tirer le meilleur des autres et de le concilier aux valeurs de civilisation africaine. La « *vertu politique* »¹²⁶ à laquelle tient absolument Montesquieu est la matrice de pensée qui empêche que le pouvoir soit détourné de ses nobles fins.

¹²⁴ TOUZEIL DIVINA Mathieu, « Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012 n°4, pp. 29-95.

¹²⁵ CABANIS André et MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague...*, op. cit, p. 192.

¹²⁶ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, Paris, Garnier Flammarion, Avertissement de l'auteur, p. 111.

ELECTION DES DIRIGEANTS DES UNIVERSITES PUBLIQUES AU BENIN. UN MODELE HYBRIDE DE DEMOCRATIE

Sèdagban Hygin F. KAKAI

Maître de conférences Agrégé de Science politique
Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

« Cette nouvelle équipe est la vôtre. Elle souhaite être un trait d'union entre tous les départements et un levier d'action au service de toutes les composantes de notre Faculté ».

« Cher collègue. Les départements concourent à l'animation de la vie académique et scientifique de notre Faculté. Il faut intégrer leurs activités au budget de la Faculté. Mais ne divisons pas la Faculté... ».

« D'ici à 2016, la FASEG-UAC est une institution de formation et de recherche moderne, démocratique, ouverte sur le monde, qui dispose des offres de formation adaptées aux besoins de l'économie nationale, un cadre de recherche qui assure la promotion du corps enseignant et un environnement qui garantit l'épanouissement du personnel administratif ».

Ces discours de campagne électorale¹ tenus par des candidats aux élections décanales à l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) au Bénin révèlent d'une part, la portée instrumentale de la compétition électorale et, d'autre part, « le recours à la rhétorique de l'impartialité »². Cela fait, près d'une décennie, que les universités publiques béninoises se sont engagées dans un processus de démocratisation de

¹ La campagne électorale peut être saisie comme une opération de communication dotée d'un mécanisme psychosociologique de persuasion afin d'amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition.

² BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982.

l'enseignement supérieur à travers la désignation de leurs dirigeants par voie d'élections.

Par élection, il faut entendre la procédure formelle et la pratique institutionnalisée par laquelle des acteurs sont appelés à choisir leurs dirigeants, au travers d'un vote considéré comme un instrument de décision et un mode de légitimation. Caractéristiques des régimes politiques contemporains et à l'instar des élections politiques, les élections professionnelles servent désormais de référentiels dans des institutions publiques et privées en vue de consacrer le pouvoir légitime d'un dirigeant. Sur la forme, ces élections professionnelles se distinguent donc des élections politiques parce qu'elles ne concernent qu'une catégorie d'acteurs professionnels, notamment les élites universitaires. Dans la perspective durkheimienne, on peut avancer l'hypothèse d'une solidarité organique autour d'une corporation professionnelle. Sur le fond, sans être des élections politiques, il s'agit bien évidemment de compétition politique spécifique suscitant une réflexion en sciences sociales puisque des acteurs individuels et des acteurs institutionnels interagissent en fonction des intérêts stratégiques, des systèmes cognitifs différents dans le but d'exercer un pouvoir et d'en procurer une reconnaissance symbolique, des avantages personnels et un capital social. De ce fait, l'élection des dirigeants universitaires est, certes, une élection professionnelle mais il s'agit d'une spécificité à étudier. Cette forme d'élection ne concerne pas les syndicats des enseignants ou des délégués de personnel mais plutôt une représentation légitime des acteurs dirigeants. Dans l'enseignement supérieur français, on parle des élections universitaires pour désigner cette particularité corporatiste. Les critères généraux d'analyse des élections professionnelles (type d'activité, statut juridique, corporation syndicale, catégorie professionnelle, mode d'affectation, etc.)

ne sont pas transposables dans la construction du présent objet d'étude. Il est donc méthodique de faire recours à une démarche heuristique qui permet de découvrir des faits et de les replacer dans leur contexte initial pour en produire un sens.

Est appelé dirigeant universitaire, tout enseignant élu ou dans le cas échéant nommé par l'autorité de tutelle, ayant la charge d'administrer l'institution universitaire (université), une entité universitaire (faculté ou école professionnelle) ou une composante de cette dernière (département). Il se crée et se forme donc des "coalitions de cause" autour des candidats ou des potentiels candidats susceptibles de remporter les échéances électorales (jeux coopératifs). Mais on peut soutenir l'idée selon laquelle « les compétences managériales des responsables d'entités sont perfectibles »³. Les principes directeurs de management public ne sont pas toujours observés dans la gestion des entités universitaires, c'est-à-dire qu'un dirigeant peut conduire selon, sa volonté, sa compréhension et son « feeling », la destinée de l'entreprise universitaire. Une telle prise de position dénote de la sociohistoire de l'enseignement supérieur au Bénin qui révèle un processus long, évolutif, décentralisé et "mal" gouverné.

Suite à l'accord de coopération en matière d'enseignement supérieur entre la République du Dahomey et la République française en 1961, la Propédeutique littéraire a été instituée à Porto-Novo en 1962. Dès 1968, des missions sous l'égide de l'UNESCO ont étudié la possibilité de développer l'enseignement supérieur au Dahomey. Ce qui a abouti à la création de l'Université Dahoméenne le 21 août 1970 dont le premier recteur nommé est le Professeur Edouard

³ Université d'Abomey-Calavi, *Plan stratégique de développement de l'Université d'Abomey-Calavi*, décembre 2014, p.12.

Adjahoun. Cette Université dahoméenne est devenue au cours de la période révolutionnaire, l'Université Nationale du Bénin et est "rebaptisée" Université d'Abomey-Calavi en octobre 2001. De 2002 à nos jours, le développement du fait universitaire au Bénin est exponentiel et matérialisé par la création de l'Université de Parakou, de l'Université Polytechnique d'Abomey, de l'Université de Kétou et de 22 centres universitaires qui, par la suite ont été fédérés autour des universités publiques récemment créées telles que l'Université de Porto-Novo, l'Université des Sciences, Arts et Techniques de Natitingou, etc. Bien qu'on puisse qualifier cette décentralisation, de mesures prises à la poubelle selon l'approche par décision de Michaël Cohen, James March, Johan Olsen, la carte universitaire du Bénin est dynamique et montre un certain équilibre dans la régionalisation de l'enseignement supérieur. Mais cette dynamique a induit une gouvernance atypique⁴ de toutes ces entités créées. Le gouvernement béninois, en sa session ordinaire du Conseil des ministres du 27 juillet 2016 a retenu 4 universités publiques dont l'Université d'Abomey-Calavi, l'Université de Parakou, l'Université Nationale d'Agriculture de Porto-Novo et l'Université des Sciences, Technologies, Ingénierie et Mathématiques d'Abomey.

Il ne suffit donc pas de réaliser un ancrage territorial de l'enseignement supérieur pour s'assurer d'une gouvernance⁵

⁴ On peut noter l'insuffisance d'enseignants qualifiés, l'insuffisance de matériels didactiques, etc.

⁵ « En quelques années, constate Daniel Bourmaud, le mot, d'abord limité au domaine du management des organisations, [est devenu] l'alpha et l'oméga du pouvoir, tant du côté des acteurs que du côté des analystes. Un régime s'appréhende et se jauge à sa gouvernance [...] La gouvernance s'inscrit aujourd'hui dans le lexique presque génétique des institutions nationales ou internationales, et plus récemment dans le langage des hommes politiques » (BOURMAUD Daniel, La gouvernance contre la démocratie représentative ? Concept mou, idéologie dure », RAFAËL BEN A., GICQUEL Jean, MILACIC Slobodan, (éd.), *La démocratie représentative dans un défi historique*, Bruylant,

universitaire démocratique surtout que de 1970 à 2006, les hauts dirigeants universitaires, notamment les recteurs, les doyens, les vice-doyens des facultés, les directeurs et directeurs-adjoints des écoles professionnelles étaient nommés par le pouvoir politique. De ce fait, sans douter des mérites professionnels et des compétences managériales de ces dirigeants, des considérations partisans et clientélistes militaient en faveur de leur nomination, démission ou suspension de fonctions. Ainsi, diriger l'administration universitaire c'est occuper une fonction politique, adopter des stratégies politiciennes pour revendiquer ou pour contester (*politics*). Le revers est la politisation à outrance des élites universitaires puisque l'accès à de hautes fonctions académiques ne suivait pas forcément un ordre hiérarchique des grades universitaires. De fait, certaines élites nommées ont un mandat non délimité dans le temps, d'où on peut noter une léthargie institutionnelle, un manque de circulation des savoir-faire et des savoir-être. On peut en déduire des formes d'illégitimité démocratique. L'université semble être ainsi gouvernée comme une administration publique classique, sans une vision stratégique et sans une réelle compétitivité. Ainsi, « depuis sa création en 1970, l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) n'a jamais disposé de plan stratégique pour son développement »⁶ avant l'initiative prise

Bruxelles, 2006, pp. 78-83). On peut aussi l'entendre comme « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les problèmes à tous les niveaux. Quant à la notion voisine et controversée de « bonne gouvernance », elle recouvre l'idée d'une « bonne gestion des affaires », celle-ci devant se caractériser par un certain nombre de principes tels que la transparence, la participation, l'obligation de rendre compte, etc. » (LOADA Augustin, *La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Conférence inaugurale de rentrée académique 2012-2013 à la Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi, Cotonou, le 17 décembre 2012, 28 pages). La gouvernance permet donc d'évaluer l'efficacité des politiques publiques.

⁶ SINSIN Brice Augustin, Avant-propos, *Plan stratégique de développement de l'Université d'Abomey-Calavi*, décembre 2014, p.5. Il faut souligner que c'est suite

par l'équipe rectorale élue en 2011.

Le mode de gouvernance universitaire a généré de multiples dysfonctionnements liés à la façon d'administrer, à la gestion financière, aux conditions de vie et de travail des enseignants, des étudiants et du personnel administratif. A cela, on peut ajouter la crise de confiance et les trafics d'influence de certains dirigeants vis-à-vis du personnel enseignant, des étudiants et des agents de l'administration. Dès lors, « certaines de ces composantes ont l'impression que l'Université est gérée sur leur dos et à leur insu. Les autorités rectores donnent également l'impression d'être dans une tour d'ivoire, indifférentes qu'elles sont aux problèmes de la communauté universitaire qui ne cessent de s'accumuler. Le niveau de collaboration entre les responsables n'est pas à la hauteur d'un esprit d'équipe d'où un climat de travail vicié, tendu, une ambiance de suspicion permanente et une ambiance de méfiance entre certaines catégories d'acteurs de l'Université »⁷. La gouvernance atypique s'accroît et devient la règle, plutôt que l'exception. « Le statut des acteurs n'est pas exempt d'ambiguïté »⁸.

Toutefois, le processus de démocratisation des années 1990 amorcé par le Bénin a créé un cadre propice à l'éclosion des initiatives et a ouvert de nouvelles perspectives de gouvernance basée sur la libre administration de l'institution universitaire par ces acteurs sous fond de légitimation. La légitimité des dirigeants universitaires « ... se soutient d'une

aux deuxièmes élections rectores que l'équipe rectorale du Professeur Brice Sinsin a doté l'UAC d'un tel plan.

⁷ UAC, *Conditions de vie, d'étude et de travail de la Communauté Universitaire sur le Campus d'Abomey-Calavi*, 2008, p. 7.

⁸ HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 269.

reconnaissance et d'une croyance collectives »⁹. Elle est axée sur l'image ou sur la crédibilité du candidat à une élection, elle-même liée à son savoir, à son savoir-faire et à son être. De fait, suite aux différentes revendications syndicales du Syndicat autonome de la recherche et de l'enseignant du supérieur (SYNARES) et du Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNES) à partir de 2006 les premières élections démocratiques des recteurs et vice-recteurs des universités nationales sont organisées. En 2011, cinq (5) ans plus tard, une nouvelle équipe rectorale a été mise en place pour un mandat de trois (3) ans. En décembre 2014, les dernières élections rectORAles ont eu lieu et le mandat des dirigeants élus est toujours en cours. Il en est de même des doyens, des vice-doyens des facultés, des directeurs et directeurs-adjoints des écoles professionnelles et des écoles doctorales qui ont un mandat de trois (3) ans et des chefs de départements des facultés et écoles professionnelles qui ont un mandat électif de deux (2) ans. Le caractère régulier de ces élections marque l'assise démocratique et renforce l'autonomie des acteurs de l'Université, notamment des dirigeants. Ces élections professionnelles facilitent une plus grande légitimité des acteurs (le rectorat, les établissements) vis-à-vis de l'autorité de tutelle (ministère en charge de l'enseignement supérieur), des étudiants et des partenaires. Ces élections reposent essentiellement sur trois types de légitimité : (i) la légitimité wéberienne légale-rationnelle¹⁰, (ii) la légitimité de proximité¹¹ et (iii) la légitimité de réflexivité¹² soutenues par Pierre Rosanvallon.

⁹ CHARAUDEAU Patrick, *Petit Traité de politique à l'usage du citoyen*, Paris, Librairie Vuibert, 2008, p. 32

¹⁰ WEBER Max, *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.

¹¹ ROSANVALLON Pierre, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, 368 pages.

¹² ROSANVALLON Pierre, op. cit.

Cependant, la légitimation politique dont il est question ici renvoie à une forme de démocratisation empruntant les ressources des élections politiques telles que la représentativité mise à l'épreuve par le poids électoral des entités universitaires créant des incertitudes dans la compétition politique¹³ et la mise en place de commissions électorales d'une part, et tenant compte des exigences académiques liées à la promotion par grade universitaire, d'autre part. En effet, il s'agit d'une forme de démocratisation de l'institution universitaire qui "colmate" pour ne pas dire une démocratie qui recherche toujours son essence politique liée dans le fond à la charge du cacique de l'enseignant. Le modèle de démocratie est alors de type hybride.

Parler de démocratie "hybride", nous impose ainsi le choix méthodique d'analyser les pratiques électorales de ce milieu professionnel à travers le cadre des élections politiques pour appréhender la nature réelle du fait électoral dans les universités publiques au Bénin. « Elles sont d'ailleurs souvent, [...], interprétées selon les schèmes de perception issus du champ politique »¹⁴. De fait, l'expérience démocratique dans les universités publiques du Bénin n'est-elle pas pervertie par les pratiques électorales et les rapports de force (coopération/conflit) ? L'hypothèse de recherche est que le fait électoral universitaire est largement dépendant de la configuration actuelle des élections politiques.

La présente contribution ambitionne d'ethnographier les élections professionnelles dans les universités publiques

¹³ BOURDIEU Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, pp. 213-258 ; BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982.

¹⁴ LEBARON Frédéric, Des votes invisibles ? . *Ordre économique et pratiques de vote, Actes de la recherche en sciences sociales* 5/2001 (n° 140), pp. 68-72, www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2001-5-page-68.htm, consulté le 01 avril 2016.

béninoises, plus précisément à l'Université d'Abomey-Calavi qui est la plus grande institution d'enseignement supérieur et de recherche scientifique au Bénin. Cette contribution présente une certaine originalité puisque, en dehors de quelques travaux comme ceux de Dominique Andolfatto¹⁵, les élections professionnelles notamment les élections universitaires mobilisent très peu les politistes encore moins les politistes africains. De plus, bien que la production scientifique soit largement assurée par les universitaires, les élections professionnelles dans les universités publiques africaines ou béninoises sont empiriquement peu documentées. Qu'il s'agisse d'« élections négligées »¹⁶ ou de « votes invisibles »¹⁷, on a l'impression que "... , dans l'espace des votes, certains sont plus ou moins dignes d'être constitués comme enjeu public là où les autres sont considérés comme au fondement d'une sorte de « contrat social » très général"¹⁸. Une sociologie des élections professionnelles est alors à construire dans le champ de la science politique africaine. De même, réfléchir sur les élections des dirigeants universitaires renvoie à une approche critique puisque le processus de démocratisation de l'enseignement supérieur en Afrique francophone est récent et parcellaire car, dans certaines universités africaines (Burkina Faso, Cameroun, Sénégal, Mali, Niger, Togo, etc.) des dirigeants sont encore nommés à divers niveaux de

¹⁵ ANDOLFATTO Dominique, *L'univers des élections professionnelles, travail et société au crible des urnes*, Paris, Editions ouvrières, 1992, 223 pages ; ANDOLFATTO Dominique, Les élections consulaires : histoire politique et état des lieux, *Politix*, n°23, 1993, pp. 25-43 ; ANDOLFATTO Dominique, LABBE Dominique, *Toujours moins ! Le syndicalisme à la française*, Paris, Gallimard, 2009, 221 pages.

¹⁶ UBBIALI Georges, Syndicalisme en crise, syndicalisme en mutation. Note critique, *Politix*, 23, 1993, pp. 84-100.

¹⁷ LEBARON Frédéric, Des votes invisibles ?. Ordre économique et pratiques de vote, *Actes de la recherche en sciences sociales* 5/2001 (n° 140), pp. 68-72, www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2001-5-page-68.htm, consulté le 01 avril 2016.

¹⁸ LEBARON Frédéric, op. cit.

responsabilité par l'autorité politique. Le Bénin est aussi l'un des rares pays membres du Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES) où les élections des dirigeants universitaires se font à tous les niveaux de responsabilité. A la fonction enseignante est donc concomitamment liée la fonction de dirigeant, avec une certaine autonomie des acteurs. « Le monde universitaire est par conséquent marqué par une dynamique de différenciation qui l'amène à se constituer en société qui se dirige de façon autonome, et qui résiste de façon croissante au contrôle et à la commande éventuelle par un gouvernement ou toute autre autorité bureaucratique »¹⁹. Une telle conception démocratique de la gouvernance des universités n'est possible que si les dirigeants universitaires sont légitimés, c'est-à-dire insoumis à un ordre politique donné. « La science politique invite depuis longtemps déjà à s'intéresser à la conduite ordinaire des administrations, avec leurs fonctionnements informels et leurs jeux de pouvoir »²⁰.

Dans le cadre de la présente étude, nous étudions les élections professionnelles qui se sont déroulées de 2006 à 2016²¹. L'analyse des données révèle une configuration étriquée de l'institution électorale (I) et met en évidence le caractère spécieux de la légitimation électorale (II).

I- La configuration étriquée de l'institution électorale

Sur la forme, l'élection des dirigeants des universités publiques au Bénin utilise des ressources opérationnelles

¹⁹ REY Olivier, *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*, Institut national de recherche pédagogique, France, 2005, p.26.

²⁰ WELLER Jean-Marc, *L'administration et le quotidien*, in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La découverte, 2009, p. 297.

²¹ Des entretiens libres avec des acteurs ciblés (anciens et nouveaux dirigeants universitaires, enseignants, étudiants, agents de l'administration), l'observation participante du chercheur et la collecte de données documentaires sont des outils méthodologiques empruntés.

des régimes politiques démocratiques dont notamment un système électoral représentatif (A) et une institution garante de la régularité des élections, notamment la commission électorale érigée ici en juge électoral (B).

A- Le système électoral représentatif

Les élections professionnelles font de l'UAC, un champ électoral au sens bourdieusien du terme. L'espace universitaire devient un champ de pouvoir, c'est-à-dire « l'espace des rapports de force entre des agents ou des institutions ayant en commun de posséder le capital nécessaire pour occuper des positions dominantes »²². A cet effet, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, les rectorats des universités, les facultés, les écoles doctorales, les écoles professionnelles, les enseignants, les étudiants et le personnel administratif constituent des acteurs représentatifs qui participent à cette compétition politique. Les types d'élection en jeu sont les élections rectorales, les élections décanales et celle des directeurs des écoles professionnelles, les élections des directeurs des écoles doctorales et les élections des chefs de département au sein des facultés et des écoles professionnelles. François Dubet constatait pour sa part que « au fil des années, on a vu se développer une nouvelle sorte d'universitaires, les experts en organisation universitaire : responsables de cycle, responsables de DEA, de départements, d'écoles doctorales, responsables des affaires scientifiques, ... »²³ qui sont ici des élus.

La description du type d'élection présente un aspect méthodique et permet de saisir l'enjeu de la démocratisation

²² BOURDIEU Pierre, *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Editions du Seuil, 1998, p.353.

²³ DUBET François, Problèmes d'une sociologie de l'enseignement supérieur, in FELOUZIS Georges (sous la dir.), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF, 2003, p.337.

qui semble être en cours dans les universités nationales du Bénin. Les élections rectORAles permettent d'élire un recteur et deux vice-recteurs²⁴ qui sont des professeurs de rang magistral²⁵. On constate que les candidats à ces postes sont généralement issus des facultés ayant un effectif élevé en personnel enseignant. Sur les 840 enseignants de l'UAC²⁶, la FLASH²⁷ (153), l'EPAC²⁸ (127), la FSS²⁹ (117), la FAST³⁰ (113) et la FSA³¹ (90) sont les entités universitaires les plus représentatives. Depuis le début du processus de démocratisation de l'enseignement supérieur, les recteurs et les vice-recteurs sont issus de la FAST, de la FSA, de la FSS, de la FLASH et de l'EPAC. Si cette tendance est maintenue, on notera une hégémonie (en ce qui concerne les élections rectORAles) des entités universitaires statistiquement plus fournies en personnel enseignant sur les autres. La probabilité que le recteur ou les vice-recteurs soient des enseignants de certaines entités universitaires est alors faible. Il s'agit de la FADESP³² (55), de la FASEG³³ (53), de l'ENAM³⁴ (31), de l'ENAM³⁵ (28), du CEBELAE³⁶ (16) et de bien d'autres entités universitaires. La forte représentation des acteurs - obéissant à une loi arithmétique - induit une culture paroissiale (*parochial culture*) centrée sur des intérêts locaux et restreinte à un horizon limité. Ainsi

²⁴ L'un chargé des Affaires Académiques et de la Recherche Universitaire et l'autre chargé de la Coopération Interuniversitaire et de l'Insertion Professionnelle.

²⁵ Professeur titulaire et/ou maître de conférences.

²⁶ Source des données : *Service des Statistiques de l'UAC*, 2015.

²⁷ Faculté des Lettres Art et Sciences Humaines.

²⁸ Ecole Polytechnique d'Abomey-Calavi.

²⁹ Faculté des Sciences de Santé.

³⁰ Faculté des Sciences Techniques.

³¹ Faculté des Sciences Agronomiques.

³² Faculté de Droit et de Sciences Politiques.

³³ Faculté des Sciences Economiques et de Gestion.

³⁴ Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management.

³⁵ Ecole Nationale d'administration et de Magistrature.

³⁶ Centre Béninois des Langues Etrangères.

devenir recteur est, certes, une préoccupation commune mais, l'enjeu révèle une tendance oligarchique, une primauté de certains acteurs et une crise de représentation. A cet effet, certains acteurs interrogés pensent qu'il faut ériger un collège électoral afin que tous les établissements puissent participer équitablement au processus de démocratisation. Ainsi, il est fort possible qu'un enseignant de l'ENEAM ou de l'ENAM par exemple, qui remplit les conditions d'éligibilité puisse se faire élire.

Les élections décanales et celles des directeurs des écoles professionnelles se déroulent au sein des entités universitaires. Les doyens et vice-doyens des facultés, les directeurs et directeurs adjoints des écoles professionnelles sont ainsi élus par le personnel enseignant, les représentants des étudiants et le personnel administratif de l'établissement concerné. Il en est de même des directeurs et des directeurs adjoints des écoles doctorales qui sont, en principe, élus par les professeurs de rang magistral et les maîtres-assistants au sein des facultés ou des entités concernées. Dès lors, le champ électoral est rétréci et les entités universitaires deviennent des arènes électorales au sein desquelles la compétition politique prend corps et sens. Un autre champ de pouvoir, encore plus réduit, est celui des élections des chefs de département au sein des facultés et des écoles professionnelles. A ce niveau infra, seuls les enseignants affiliés à ces départements disposent du droit de vote.

La représentation politique au sein des entités universitaires révèle aussi une monopolisation des positions d'influence de certains départements ayant un effectif significatif en personnel enseignant et en grade universitaire "désiré" (maître-assistant, maître de conférences et professeur titulaire). Ces départements déterminent le jeu des alliances

qui se nouent, se dénouent et peuvent être considérés comme des *faiseurs de rois* ou tout simplement *des rois*. Dans l'arène électorale de la FLASH, le DGAT³⁷ est un acteur institutionnel incontournable. Un doyen ou un vice-doyen élu est, de tout temps ou jusque-là, enseignant de ce département. A la FADESP, le département de droit privé dispose d'un pouvoir d'influence dû à la forte représentativité de ces acteurs au sein de la Faculté. Le Doyen Dorothé Sossa et son Vice doyen Denis Tindo sont tous issus du même département de droit privé. L'élection décanale du Barnabé Gbago répond aussi à cette identification. Le Doyen Joël Aïvo, juriste de droit public, s'est associé également avec Eric Montcho, juriste de droit privé pour les élections décanales de janvier 2016. Il en est de même à la FASEG avec l'influence certaine du département des sciences économiques. Les Doyens Géro Amoussouga, Magloire Lanha et Charlemagne Igue sont tous des économistes. Nous avons aussi le cas de l'ENAM où les enseignants de grade "assistant" (plus nombreux) essaient chaque fois, qu'il y a une échéance électorale de positionner le directeur adjoint de l'établissement. Il en découle que la représentation peut faire ombre à la participation. Le jeu électoral est pré-déterminé par des agrégats statistiques (l'effectif du personnel enseignant) et académiques (les grades universitaires). Dans la logique académique « *le plus ancien dans le grade le plus élevé* », un assistant ou un maître-assistant ne peut pas être élu à un poste de responsabilité si d'autres enseignants de grade plus élevé (maître de conférences, professeur titulaire) n'ont pas fini leur mandat électif ou ne sont pas candidats. C'est une règle déontologique qui hiérarchise les rapports académiques. Cependant, le développement des filières, la promotion universitaire des enseignants et une certaine équité dans le recrutement des nouveaux enseignants sont des facteurs

³⁷ Département de Géographie et de l'Aménagement du Territoire.

susceptibles de générer une participation accrue dans la compétition aux postes électifs. Dans un tel contexte, il paraît difficile de soutenir que la représentativité électorale relève d'un « présupposé sociologique – l'homogénéité du groupe de production – et non d'une arithmétique liée à un quelconque suffrage ; elle est un donné social et non un construit politique. La représentativité n'a donc pas à être prouvée ou mesurée par une procédure électorale : elle a un contenu de type substantif car elle repose sur le fait d'une communion d'intérêts et d'une communauté naturelle de sentiments »³⁸. Du reste, « les élections professionnelles, institutionnalisant la « rencontre » et le dialogue entre ceux-ci, ont pour vocation explicite de réduire les antagonismes et d'introduire une représentation équitable du pluralisme »³⁹. Cette représentation de Dominique Andolfatto n'est pas certaine dans les universités publiques béninoises voire africaines. En outre, dans l'espace universitaire public béninois, le mandat électoral dure trois (3) ans pour les élections rectores, décanales, celles des écoles doctorales et deux (2) ans pour les élections des chefs de département.

Toutefois, la compétition électorale est absente de certaines entités compte tenu de leur nature juridique (les chaires Unesco, Institut de langue Arabe, Institut Confucius, etc.) ou de leur création récente. Ce qui amène les autorités ministérielles ou rectores à nommer les premiers dirigeants. Toutefois, une chose est certaine : la limitation du nombre de mandats par le biais d'une élection démocratique est devenue « *une clause légitime* »⁴⁰. On peut en déduire

³⁸ ROSANVALLON Pierre, *La question syndicale*, Paris, Hachette, 1988, pp. 208-209.

³⁹ ANDOLFATTO Dominique, « Elections professionnelles et sociales » in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, dir., *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 391.

⁴⁰ LOADA Augustin, La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone, *Afrilex*, juin 2003, p. 7.

qu'à l'instar des élections politiques, il se construit dans le macrocosme académique une démocratie représentative. Les acteurs en ont conscience et cherchent à soigner leur image afin de séduire les électeurs. La sociologie pragmatique désigne par "épreuves", ces moments où se joue la qualification légitime des personnes et des groupes⁴¹. Cependant, la démocratisation de l'enseignement supérieur n'est pas une panacée.

Au sujet de l'élément matériel du scrutin, le bulletin de vote s'apparente bien à ce qui est observé pour les élections politiques. Il s'agit d'un scrutin de liste⁴² pour les élections rectores, décanales et des directeurs des établissements. Ici, le tirage au sort est utilisé pour un classement des candidats sur le bulletin. Chaque équipe se fait représenter sur le bulletin par la photo des candidats (cadre iconographique). Pour les élections des chefs de départements, la candidature est individuelle (scrutin uninominal). A ce niveau, les universitaires n'ont pas trouvé mieux à suggérer à la classe politique⁴³. Il faut sûrement envisager un vote électronique pour réduire le coût humain et financier des élections professionnelles surtout que tous les deux (2) et (3) ans, l'université est un champ électoral.

⁴¹ BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

⁴² Depuis l'Article 20 de l'Arrêté n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique portant réglementation de l'élection des Doyens, Directeurs, vice-Doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin. Lire aussi la Décision DCC 13-064 du 09 juillet 2013 de la Cour constitutionnelle suite aux requêtes de Fivègnon T YEKPE, Daniel K. AMOUSSOU, GUENOU, Joseph S. VODOUHE, Toussaint KPADONOU, Frédéric Joël AÏVO.

⁴³ La liste électorale est manuelle au même moment où on parle de liste électorale informatisée pour les élections politiques.

Ce champ électoral s'identifie encore aux élections politiques du point de vue communicationnel. Chaque équipe se singularise par un slogan de campagne électorale qui parfois ou certainement, traduit la vision des candidats dont la finalité est, selon nous, la cohésion sociale. Très peu de candidats abordent les réels enjeux du fait universitaire dans leur thème de campagne. Il semble que les candidats s'inscrivent davantage dans une dimension stratégique, qui traite du comportement des acteurs et non de la structure organique de l'organisation. A cet effet, en décembre 2011, la liste « *Alafia* » (paix) est conduite, par le Professeur Brice Sinsin candidat au poste de recteur, le Professeur Maxime Da Cruz au poste de premier vice-recteur et chargé des affaires académiques et de la recherche universitaire et le Professeur Souaïbou Farougou au poste de deuxième vice-recteur chargé de la coopération interuniversitaire, des relations extérieures et de l'insertion professionnelle. La liste « Le Progrès » est celle du Professeur Antoine Vianou. La liste « Pour une université moderne et pratique » (Ump) est soutenue par le Professeur Hounkpati Capo. En décembre 2014, la liste *Alafia II* (l'ambition au-delà du talent) du Professeur Brice Sinsin a été reconduite par les électeurs.

Aux élections décanales et celles des directeurs des écoles professionnelles de janvier 2016 (étude de cas), on peut noter quinze (15) slogans (tableau 1) dont notamment deux (2) en langues nationales (*Alafia*, *Fifa*)⁴⁴ ; un (1) slogan (*Alafia* continuité) est la conjonction de la langue nationale (Bariba, Dendi, Lokpa, Yoruba, etc.) et de la langue française (continuité) et peut signifier la *continuité de la paix* ou la *paix continue*⁴⁵ ; un (1) slogan est en langue latine (*Pacta sunt*

⁴⁴ Ces slogans renvoient à la paix.

⁴⁵ De manière allégorique, peut-on supposer qu'un désordre social est de mise dans cette entité universitaire ?

servanda)⁴⁶; rappelons-nous que « *Mens, Molem Agitat* » (l'esprit meut la matière) est au cœur du logo de l'UAC⁴⁷.

Tableau N°1 : Slogan des candidats aux élections décanales et des directeurs des écoles en 2016

N°	Etablissement	Slogan de l'équipe candidate
1	ENEAM	Espérance
		Concorde
2	ENAM	Pacta sunt servanda ⁴⁸ « <i>Les pactes lient leurs signataires</i> », selon notre traduction
3	EPAC	Eveil
		Ensemble pour une nouvelle dynamique
4	FADESP	Rassemblement
		Alafia
5	FAST	Consensus
		Alafia continuité
6	FSS	Bonne gouvernance
		MEHINTO
		Alternative et intégrité
7	FSA	Espoir
8	FLASH	Consensus II
9	FASEG	FIFA

Source : Commission de supervision des élections, 30 décembre 2015.

Dix (10) slogans sont en langue française⁴⁹ et un (1) seul slogan est personnifié (Mèhintó) ; il porte le nom de famille d'un candidat au poste de doyen alors que cette liste avait présenté trois (3) vice-doyens. Il en résulte que ce candidat

⁴⁶ Une langue du VI^{ème} siècle avant Jésus-Christ qui symbolise l'érudit dans les milieux académiques.

⁴⁷ Cette même expression latine est employée par l'Université Sibiu de la Roumanie.

⁴⁸ « *Pacta sunt servanda* » est une locution latine signifiant que les parties sont désormais liées au contrat venant d'être conclu et qu'à ce titre elles ne sauraient déroger aux obligations issues de cet accord. C'est un principe de droit des obligations et de droit international public.

⁴⁹ On peut dire que les universitaires candidats aux élections utilisent abondamment la culture francophone au détriment des cultures locales.

essaie d'influencer l'électorat par son audience publique ou sa légitimité auprès de ses pairs. Son nom est une consigne de vote et l'on n'aurait plus besoin de voter pour une autre liste en compétition. De même, selon des linguistes, "Mèhinto" signifie « *qui sait bien garder ; qui sait élever et accompagner* ». L'usage social de ce nom en campagne électorale est indicatif et renvoie à la gouvernance et à l'administration. Autrement dit, le candidat fait signifier à la communauté des électeurs qu'il incarne un idéal à travers son patronyme. En stratégie électorale, la séduction n'a pas de limite. Le candidat est un « locuteur [qui] construit sa position par rapport à son audience à travers son comportement, ses actions et plus particulièrement ses expressions. Le positionnement du locuteur influe considérablement sur son pouvoir de persuasion »⁵⁰. En outre, il serait intéressant d'interroger sociologiquement les raisons pour lesquelles la dénomination des listes renvoie à la paix. Le macrocosme social que constitue l'UAC est caractérisé par des rapports de coopération et des rapports conflictuels, comme d'ailleurs tout lieu de socialisation. L'une des spécificités du champ universitaire est que des procédés anthropologiques interviennent dans la structuration des rapports sociaux. Ce qui suppose que des acteurs sont à la recherche de la pacification des rapports puisqu'elle est nécessaire à une conduite des affaires académiques. La portée symbolique des slogans peut être saisie à partir des réalités sociologiques qui existent au sein des entités universitaires.

⁵⁰ KESSELER Sascha., Éléments persuasifs dans les discours politiques d'une communauté rurale, in DIAGNE Anna M., KESSELER Sascha et MEYER Christian (éds.), *Communication wolof et société sénégalaise. Héritage et création*, Paris, L'Harmattan, 2011, pp. 171-198.

Quelques slogans précisent davantage cette prise de position :

Cette nouvelle équipe est la vôtre. Elle souhaite être un trait d'union entre tous les départements et un levier d'action au service de toutes les composantes de notre Faculté. La liste « Rassemblement » souhaite s'enrichir davantage de vos conseils, de vos propositions et bénéficier de votre appui afin que cette nouvelle équipe impulse à notre Faculté un nouvel élan.

Rassembler et moderniser la Faculté : une nouvelle équipe, un nouvel élan.

Choisir la liste « ALAFIA », c'est œuvrer pour une FADESP plus compétitive, visible et agréable à vivre pour chacun et pour tous.

Ces slogans relèvent d'une intersubjectivité et ne sont pas à priori axés sur des projets universitaires. C'est un fossé de l'action publique universitaire. De fait, on peut en déduire que la compétition électorale fait montre de la solidité et de la fragilité des rapports sociaux. « Les marchés du travail universitaire sont caractérisés par une forte inscription relationnelle, puisque [les acteurs]⁵¹ sont en forte interaction réciproque et permanente, [...], que ce soit à l'intérieur de la communauté scientifique de son champ disciplinaire (où tout le monde se connaît plus ou moins) ou dans l'établissement »⁵². Cela peut affecter durablement la dynamique de groupe dans certaines entités universitaires. En sociologie des organisations, on soutiendra que « toute entreprise collective repose sur un minimum d'intégration des comportements des acteurs sociaux ayant des objectifs différents ». Mais il peut s'agir d'une vision partisane puisque « ..., les élections sociales éclairent notre système de

⁵¹ Nous préférons le concept d'acteur aux expressions les « acheteurs » et les « vendeurs » utilisées par l'auteur.

⁵² REY Olivier, *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*, Institut national de recherche pédagogique, 2005, p.34.

relations professionnelles, tant sa construction que sa pratique, ainsi que, plus largement, l'insertion des groupes d'intérêts dans nos modes de régulation socio-politique »⁵³. Des avatars historiques, des perceptions "subjectives" sont ancrées dans les cartes mentales des enseignants, du personnel administratif, de certains étudiants-électeurs voire de certaines autorités rectorales qui finissent par préférer un candidat à un autre pour des raisons subjectives, culturelles, idéologiques ou utilitaristes. « Il est aujourd'hui reconnu, que "l'offre électorale" entre en tension avec les dispositions sociologiques, culturelles et idéologiques des individus pour produire (ou non) et orienter l'acte de vote. En ce sens, le vote n'est jamais un comportement totalement autonome mais un comportement réactif à une sollicitation précise... »⁵⁴. Par ailleurs, ces élections sont régulées par une commission électorale autonome qui en assure une certaine égalité, qui en garantit la liberté et la transparence.

B- La commission électorale érigée en juge électoral

Des acteurs désignés voire nommés veillent à la régulation électorale et proclament la victoire des élus. Telle est la mission de la « Commission universitaire de supervision des élections » (CUSE⁵⁵), chargée de l'organisation matérielle des élections professionnelles⁵⁶ et de la proclamation des résultats électoraux. Dans une perspective fonctionnaliste, la

⁵³ ANDOLFATTO Dominique, « Elections professionnelles et sociales » in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, dir., *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 390.

⁵⁴ DUPOIRIER Elisabeth, Vote in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, (sous la dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 939.

⁵⁵ Cette abréviation est forgée par nous-même. Le Décret présidentiel 2016-208 du 4 avril 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des universités nationales en République du Bénin annonce la création des organes ad'hoc tels que la Commission électorale de l'université (CEU) et le Conseil universitaire des recours (CUR). Mais ces organes ne sont pas encore effectifs dans le cadre d'une élection.

⁵⁶ Ce constat empirique est aussi valable pour les élections politiques au Bénin.

CUSE remplit quatre fonctions essentielles : organiser les élections, superviser les élections, proclamer les résultats du scrutin et gérer le contentieux électoral. Elle est alors à la fois une commission technique (organiser et superviser les élections) et un juge électoral (gérer le contentieux électoral et proclamer les résultats électoraux). Un tel processus renvoie à la formule d'Auguste Comte « *Reductio ad unum* » (réduire à l'un) qui est, dans une approche philosophique, remise en cause par les postmodernistes⁵⁷. La CUSE s'apparente-t-elle à la CENA⁵⁸ ?

A l'origine « la mise en place d'institutions électorales indépendantes des gouvernements, apparaît comme une réponse appropriée à la méfiance manifestée à l'égard des administrations électorales formatées dans la culture du système de parti unique de fait ou de droit et des régimes militaires d'exception. Ces institutions d'appui ou d'accompagnement des nouvelles démocraties africaines, encore balbutiantes, sont venues enrichir le décor institutionnel et politique de la troisième génération des régimes politiques africains. [...] Les critiques positives et négatives tournent généralement autour de leur indépendance qui soit dérange, soit est considérée comme factice »⁵⁹. La CENA suppose donc une mise en rapport. Victor Topanou affirme que « la Céné a été créée pour pallier le manque de confiance que les acteurs politiques ont manifesté à l'égard du ministère de l'Intérieur lors des premières élections organisées dans l'ère du renouveau

⁵⁷ MAFFESOLI Michel, PERRIER Brice, *L'homme postmoderne*, Paris, François Bourin Editeur, 2012, 217 pages.

⁵⁸ La CENA est une commission technique chargée d'organiser et de superviser les élections politiques. Nous parlons de la CENA au Bénin.

⁵⁹ MBODJ El-Hadj, Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique?, *Afrilex*, revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique, Université Montesquieu - Bordeaux IV, mars 2009, pp. 2-3.

démocratique. Ils avaient alors estimé que le ministère était trop coloré politiquement pour être impartial et objectif. Mais au lieu de travailler à le rendre crédible, ils ont préféré créer un organe administratif indépendant qui institutionnalise la méfiance »⁶⁰. A l'instar de cette commission nationale, la CUSE est mise en place à l'UAC pour gérer tout le processus électoral. Mais dans le macrocosme académique d'Abomey-Calavi, la CUSE apparaît comme une commission technique au service de l'ordre électoral. A priori, il n'y a pas une méfiance des acteurs, mais plutôt un souci d'efficacité et de pragmatisme pour l'organisation d'un scrutin libre, transparent et crédible. La CUSE fait donc l'objet d'un consensus de la part des acteurs universitaires. Ce qui n'était pas le cas de la CENA mise en place dans un contexte précis en fonction des rapports de forces pour contrer le gouvernement.

Créée par un arrêté rectoral, la CUSE est composée de représentants du Rectorat ; des Syndicats de l'enseignement supérieur ; des Syndicats du personnel administratif, technique et de service ; du personnel administratif, technique et de service ; des enseignants élus ; des étudiants et de Secrétaires généraux ou Administratifs. Cette composition hétéroclite de la CUSE fait appel à une critique. La CUSE est une commission pléthorique au sein de laquelle tous les corps professionnels de l'institution universitaire sont représentés. Ainsi, pour les élections de janvier 2016, on peut dénombrer 43 membres⁶¹. La régularité des élections implique une budgétisation onéreuse de la CUSE puisque tous les deux (2) et trois (3) ans les universités publiques

⁶⁰ TOPANOU Prudent Victor, *Boni YAYI ou le Grand malentendu : Le quatrième Président du renouveau démocratique béninois*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 71.

⁶¹ Arrêté Rectoral n°085-15/UAC/SG/SA, portant désignation des membres de la Commission Universitaire de Supervision des Elections des doyens, directeurs, vice-doyen et directeurs-adjoint des établissements de formation et de recherche de l'UAC.

doivent organiser des élections professionnelles. Certes, l'autorité rectorale privilégie une participation de tous en vue d'un consensus mais on peut optimiser l'efficacité d'une commission sans l'encombrer. De même, dans certains établissements les dirigeants en exercice choisissent de leur propre gré le représentant des enseignants alors qu'il doit être élu par ses pairs. Des secrétaires généraux désignent également le représentant du personnel administratif, technique et de service sans une concertation avec les acteurs de l'administration. A ce niveau, il existe un écart entre les normes institutionnelles et les pratiques institutionnalisées par les acteurs, et ce pour le contrôle symbolique de la CUSE. Un paradoxe est que la CUSE de 2016 est composée de divers acteurs du monde universitaire, sauf les juristes de droit public spécialistes du contentieux électoral. Un rapport de forces ne détermine-t-il pas la composition de la CUSE ? Or, un rapport de forces nécessite une lutte d'engagement.

D'un point de vue organisationnel, la CUSE divise l'institution universitaire en circonscriptions électorales. Si pour les élections décanales, des directeurs et directeurs-adjoints des établissements, l'entité concernée (FLASH, FADESP, FASEG, ENAM, etc.) constitue une circonscription électorale où il n'existe qu'un seul bureau de vote, on peut noter que pour les élections rectores la circonscription électorale regroupe plusieurs entités universitaires. Les bureaux de vote sont composés d'un ensemble d'entités.

Tableau N°2 : Entités composant les bureaux de vote pour les élections rectorales

Bureau de vote	Entités
FAST	FAST, IFRI, ILACI
FSA	FSA
FLASH	FLASH
FADESP	FADESP
FASEG	FASEG
EPAC	EPAC, INE, BU, RECTORAT, CPU
FSS	FSS, INMeS, FCSFM
ENAM	ENAM
ENEAM	ENEAM, CEFORP, CIFRED, HERCI, CEBELAE, CIPMA
INJEPS	INJEPS, ENS, EP, IMSP, FCSFM
FLASH Adjarra	FLASH Adjarra
Lokossa	ENSET, IUT
FLASH Aplahoué	FLASH Aplahoué
IRSP	IRSP

Source: Commission UAC de la campagne rectorale de décembre 2014.

L'identification des circonscriptions électorales tient compte de deux critères notamment la régionalisation des établissements et, dans une certaine mesure, l'effectif des électeurs.

En outre, l'observation des élections révèle que des agents de la CUSE entretiennent des rapports étroits avec certains candidats. Ceci peut affecter le crédit accordé à l'institution et la confiance dans l'institution électorale. De même, la gestion du contentieux laisse « *une tâche d'huile* » puisque dans certains cas, elle peut être plus rationnelle qu'impartiale. Nous évoquons une étude de cas relative à la gestion du contentieux des élections professionnelles de janvier 2016. D'abord, les recours concernent les listes électorales et sont généralement formulés par les enseignants. Ils ont trait à l'actualisation des listes

électorales, à la rectification par omission ou annulation du statut d'électeurs de certains acteurs qui ont perdu la capacité juridique de voter. La CUSE fonde ses décisions sur l'analyse des pièces à conviction. Ensuite, les recours sont relatifs aux candidatures qui, selon les requérants, doivent être invalidées ou rétablies. Moralité douteuse, gestion opaque d'entités, etc. sont des raisons fondamentales des recours et ont été jugées irrecevables par la CUSE. Cette dernière s'est déclarée incompétente pour juger ces cas d'invalidation qui nécessitent un traitement judiciaire. Or, le ver peut être dans le fruit, c'est-à-dire que les recours peuvent être empiriquement fondés et être connus de certains acteurs de la CUSE puisque l'UAC n'est qu'un macrocosme circonscrit. Mais, il faut que le fait soit établi. Enfin, les recours portent sur la rectification des identités mal définies des électeurs. Ils sont les plus aisés à traiter.

Le pouvoir électoral dont dispose la CUSE est alors multifonctionnel et déterminant. La décision de la CUSE est sans recours, à l'image de celle du juge constitutionnel béninois. Une différence de niveau est que le juge constitutionnel est en quête de légitimation. Un invariant est que des décisions rendues aussi bien par le juge constitutionnel en matière électorale que par la CUSE - qui l'imite - ont fait l'objet de controverses par des acteurs de la compétition électorale. Mais compte tenu de la logique corporatiste qui différencie les élections professionnelles de tout autre type d'élection, la CUSE ne peut qu'entretenir avec les acteurs universitaires une « légitimité d'impartialité »⁶². On en déduit que la CUSE ne constitue pas une réelle innovation ou une marque de créativité. Son modèle est inspiré des pratiques électorales nationales. Cela peut biaiser son originalité statutaire, la portée et la finalité de son

⁶² Cette légitimité est basée sur la qualité des services rendus.

essence. La légitimation électorale des dirigeants universitaires peut être donc questionnée.

II- L'institution électorale, un mode spécieux de légitimation

Sur le fond, les élections professionnelles organisées dans les universités publiques au Bénin révèlent une distanciation vis-à-vis des normes relatives à l'encadrement juridique de ces opérations électorales (A) et un paradoxe dans la compétition électorale (B).

A- L'encadrement juridique peu équitable

Dans la perspective wébérienne, la légitimité correspond aux valeurs admises par un groupe humain et sur lesquelles se fonde le pouvoir conçu comme capacité d'agir sur les autres, au nom de ces valeurs⁶³. C'est donc la caractéristique d'un pouvoir dont l'acceptation se fonde non sur la coercition comme ressource première, mais sur le consentement réputé libre de la population qui s'y soumet⁶⁴. Ces élections professionnelles sont caractérisées par une légitimité de type légal-rationnel, c'est-à-dire que les règles du jeu sont connues et bien décrites par les arrêtés ministériels et rectoraux. Ici, il s'agit du respect des dispositions électorales donnant lieu à des élections libres, transparentes et crédibles. En fait, l'organisation des élections professionnelles dans les universités publiques au Bénin est subordonnée à la volonté de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire celle du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qui prend l'arrêté ministériel. Le

⁶³ Sur les types d'autorité, cf. WEBER Max, *Le Savant et le politique*, Paris, Plon, 1950 p. 114; WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971, T1, 1er Partie, Chap. III.

⁶⁴ ALCAUD David, BOUVET Laurent, CONTAMIN Jean-Gabriel et al., *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Editions Dalloz, 2004, p. 191.

pouvoir politique peut donc politiser cette élection professionnelle.

« *Est déclaré élue au premier tour la liste ayant obtenu 50 % des suffrages exprimés plus une voix* »⁶⁵, ce qui renvoie à un scrutin majoritaire à un tour. A ce niveau, il y a un paradoxe. Les différents arrêtés ministériels ne sont pas explicites sur la possibilité d'un second tour au cas où une équipe candidate n'obtient pas au moins 50 % des suffrages. Et pourtant, l'université constitue un champ électoral réduit au regard des champs électoraux auxquels on l'assimile. Autrement dit, il y a un flou entretenu par l'autorité de tutelle pour se donner une marge de manœuvre, ce qui contrarie la volonté de démocratisation de l'enseignement supérieur. En 2001, à l'Université de Parakou (au Nord-est du Bénin), la seule liste de Nestor Sokpon pour les élections rectorales, n'a pas obtenu la majorité absolue. Sur 133 inscrits, 126 ont voté ; cette liste a obtenu 63 suffrages pour, 61 contre, 01 abstention et 01 bulletin nul. L'Université n'a donc pas pu élire son recteur. Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a dû nommer (sans concertation) un recteur pour effectuer le mandat d'un recteur élu. En janvier 2016, la FASEG de l'UAC s'était retrouvée dans la même situation au sujet de l'élection décanale, bien qu'une seule liste fût en lice. A nouveau, le ministre a nommé les doyen et vice-doyen, après concertation avec le corps professoral qui a désigné les dirigeants à nommer. On note ainsi une recomposition des rôles politiques que le ministre entend assumer dans la désignation des dirigeants. Or, on peut résoudre ce vide juridique par des dispositions qui organisent un second tour du scrutin au cas où la

⁶⁵ Cf. Article 25 de l'Arrêté N°012/MESRS/CAB/DC/SGM/DRFM/CT-SAAS/DGES/SP-C du 14 décembre 2011 portant organisation des 2ème élections des recteurs et des vice-recteurs des universités nationales en République du Bénin.

représentativité n'est pas assurée au premier tour. Dès lors, un dirigeant universitaire nommé est une autorité n'ayant pas de légitimité électorale (*légitimité de proximité*)⁶⁶. Les syndicats de l'enseignement supérieur qui ont œuvré pour la démocratisation des universités publiques doivent veiller au respect des critères et des procédures d'une représentation légitime. Car, « la représentativité d'une organisation professionnelle peut s'apprécier sur un plan substantiel, selon des critères numériques, sociologiques ou politiques, mais elle peut aussi s'évaluer sur un plan formel, selon des critères de procédure »⁶⁷. Les acquis démocratiques ne sont pas toujours des données constantes, régulières, durablement structurées et fermement consolidées.

S'agissant du mode institutionnel de l'élection, le suffrage est universel indirect pour les élections rectores, décanales et celles des directeurs d'écoles professionnelles. Le corps électoral est, en effet, composé de tous les enseignants, des représentants des étudiants et du personnel administratif. Ce système électoral présente des risques avérés, manifestes et perceptibles d'influence. Des agents ministériels ainsi que des autorités rectores et des dirigeants universitaires ne manquent pas d'exercer une pression psychologique voire matérielle sur des agents administratifs et sur les étudiants. De même, les arrêtés ministériels ne précisent pas le mode (électif ou nominatif) de désignation des deux représentants du personnel administratif. Ce vide juridique donne lieu à des controverses dans certaines entités, où des secrétaires généraux d'entité (SGE) se substituent au personnel administratif ou tentent de nommer les agents favorables à

⁶⁶ Toutefois, cette autorité nommée peut construire une « *légitimité de réflexivité* » (légitimité de compétence) basée sur la satisfaction des demandes sociales.

⁶⁷ BOLTANSKI Luc, THEVENOT Laurent, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

tel ou tel candidat.

Par ailleurs, la pression subie par les étudiants pèse, sans doute sur leur succès académique. Cela peut fragiliser l'objectif pédagogique qui consiste à promouvoir l'étudiant méritant. On peut aussi noter que ce champ électoral induit une rente financière, où des dons, des promesses électorales, de l'argent, etc. sont proposés aux étudiants et aux agents de l'administration. Par une modification du corps électoral, on peut atténuer ou réduire les fraudes ou les tentatives de fraudes électorales. Ainsi, peuvent être électeurs les enseignants, tous les agents de l'administration universitaire et tous les étudiants du BUE ou tout simplement les enseignants et tous les agents de l'administration. Cette deuxième possibilité nous paraît plus légitime. De fait, la question se pose de savoir si les étudiants doivent participer aux élections de leurs dirigeants avec qui, ils entretiennent une relation pédagogique (et non une relation professionnelle). N'est-ce pas mieux qu'ils soient dans les organes de direction pour participer aux prises de décision ? En effet, en France « le principe de participation des étudiants à la gestion des établissements d'enseignement supérieur fut juridiquement affirmé à la suite des événements de Mai 1968, dans le cadre de la loi Faure du 12 novembre de cette même année, ...Il s'agissait de permettre aux étudiants de siéger au sein des organes décisionnels, et ce aussi bien au niveau global des conseils d'université qu'à celui, plus modeste, des conseils d'UFR »⁶⁸. Au lieu de voter, ils peuvent être uniquement membres de la CUSE. De fait, même si l'école assure une reproduction des inégalités sociales⁶⁹ et que les pratiques électorales actuelles⁷⁰

⁶⁸ LE BART Christian, « Elections étudiantes » in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, dir., *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 363.

⁶⁹ BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude., *La Reproduction*, Paris, Minuit, 1970.

peuvent y concourir, il revient encore à cette même institution sociale de produire d'autres valeurs conformes à l'« éthique de conviction et à l'éthique de responsabilité »⁷¹. Dans cette perspective, on peut exclure le groupe des étudiants du corps électoral. « Beaucoup d'étudiants ne votent-ils pas soit parce qu'ils ne sont pas informés, soit parce qu'ils pensent qu'ils n'ont en fait aucun pouvoir sur les décisions ? »⁷².

En outre, le recours en invalidation de certaines candidatures est lié à l'imprécision des arrêtés ministériels qui entretiennent le flou. On peut aussi constater que d'une élection à une autre, l'arrêté ministériel modifie le corpus juridique, ce qui contrarie des universitaires.

En effet, dans le cadre de l'élection des Doyens, Directeurs, vice-Doyens et Directeurs-adjoints, plusieurs textes ont été pris par les autorités de l'enseignement supérieur. A l'analyse, leur compatibilité avec la Constitution du 11 décembre 1990 reste problématique. Et l'application qui en a été faite conforte le sentiment que cet Arrêté ministériel dans ses modalités, restreint la liberté garantie par notre loi fondamentale aux citoyens béninois, notamment en matière électorale et porte atteinte à l'idéal de « l'Etat de droit et de démocratie pluraliste » auquel notre peuple a solennellement affirmé son attachement dans le préambule de notre Constitution. [...].

Je voudrais également par la même occasion, inviter la Haute Juridiction à constater que, suivant une jurisprudence constante, l'on ne peut encadrer juridiquement la même matière en produisant des normes juridiques successives ou alternatives restreignant les droits humains, les libertés fondamentales et la démocratie. Or, il

⁷⁰ Don, promesses électorales, argent, mécanisme psychosociologique d'influence, etc.

⁷¹ WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, Paris, La découverte/Poche, 2003, 206 pages.

⁷² BOUSSARD Isabel, La participation des étudiants aux élections universitaires en France (1970-1973), in *Revue française de science politique*, 24^e année, n°5, 1974. pp. 940-965.

apparaît clairement que l'Arrêté n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 n'améliore pas la qualité de l'élection. Au lieu d'aménager le statut des candidats et des électeurs dans le sens du renforcement de leurs droits et libertés, au lieu de travailler à rapprocher ces élections de l'idéal « d'Etat de droit et de démocratie pluraliste » voulu par le constituant béninois, l'Arrêté ministériel du 19 novembre 2012 a quasiment conduit à des élections sans choix, quasi-monolithiques, non pas par faute de candidats, mais bien parce que les dispositions de cet Arrêté font barrage au pluralisme et la candidature d'enseignant remplissant pourtant toutes les conditions individuelles de candidature⁷³.

Les universitaires sont aussi subordonnés à l'autorité de tutelle (ministre) qui non seulement modifie, selon sa volonté, l'arrêté portant organisation des élections⁷⁴ mais décide aussi de la date des élections, malgré la fin possible des mandats des dirigeants universitaires en poste. Ainsi, par exemple, les élections décanales et des directeurs des écoles ont eu lieu en janvier 2016 mais la tradition aurait

⁷³ Recours de Frédéric Joël AïVO contre l'Arrêté n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique portant réglementation de l'élection des Doyens, Directeurs, vice-Doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin.

⁷⁴ Pour une même élection, Arrêté N° 2012-627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 10 novembre 2012 portant calendrier du déroulement de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs Adjoints des Etablissements de Formation et de Recherche des Universités nationales en République du Bénin - Arrêté N° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 portant réglementation de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs Adjoints des Etablissements de Formation et de Recherche des Universités nationales en République du Bénin - Arrêté N° 2012-627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 20 novembre 2012 portant calendrier du déroulement de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs Adjoints des Etablissements de Formation et de Recherche des Universités nationales en République du Bénin - Arrêté N° 2012-630/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 20 novembre 2012 portant précision des conditions d'éligibilité des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs Adjoints des Etablissements de Formation et de Recherche des Universités nationales en République du Bénin.

voulu qu'elles se tiennent en décembre 2015. En un mot, le cadre légal de ces élections professionnelles a besoin d'une certaine stabilité. Comme pour les élections politiques, il faut élaborer un code électoral susceptible d'équilibrer le jeu des acteurs. Car, la portée de ces élections est de gouverner les universités publiques. Mais on observe que les pratiques démocratiques sont plus consensuelles que concurrentielles.

B- Le paradoxe de la compétition électorale

La compétition politique renvoie à la « ... procédure par laquelle les membres d'un groupe quelle qu'en soit la finalité principale seraient en mesure de désigner leurs dirigeants et d'effectuer des choix collectifs quant à la conduite de leurs affaires communes »⁷⁵. Elle suppose un débat d'idées, des stratégies électorales et des moyens pour persuader l'électorat que la cause défendue est juste et noble. De ce fait, le personnage du candidat compte énormément dans la compétition électorale. Ce personnage s'identifie par rapport à une légitimité d'efficacité ou à une présomption de légitimité d'efficacité.

Un candidat ayant réussi à faire dynamiser un centre de recherche ou un candidat dont on reconnaît la probité professionnelle peut bénéficier très aisément de la confiance des acteurs de la communauté universitaire (propos d'un enseignant interrogé).

Autrement dit, au sein de la communauté universitaire, les acteurs sont à la recherche de candidats "potentiels" susceptibles d'opérer une transformation de l'action publique universitaire, de moderniser et de faire rayonner l'institution. Le modèle des « trois ordres du changement » de Peter Hall est ici mis en évidence pour mettre en lumière les capacités

⁷⁵ BOUDON Raymond, BOURRICAUD François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1994, pp. 218-225.

des candidats. Des candidats sont en mesure d'opérer un changement dans le mode d'utilisation des instruments de politique publique existants. A la lumière de l'expérience et de nouvelles connaissances, ils sont capables de les adapter à un nouveau contexte. D'autres peuvent créer de nouveaux instruments de politique publique⁷⁶ ou, encore, ils sont capables de changer les objectifs des politiques publiques, les orientations et les conceptions qui les sous-tendent. Toute chose étant égale par ailleurs, l'arène électorale universitaire n'échappe pas à cette volonté de gouvernance ou de redéfinition des principes de gouvernance.

Le paradoxe de la compétition électorale s'explique par le fait que les élections professionnelles à l'UAC privilégient en amont le consensus. On peut évoquer une compétition moins concurrentielle. En effet, on peut constater que lorsque deux enseignants sont en lice, des acteurs encouragent le candidat potentiellement perdant ou moins légitime à se retirer au profit de l'autre. Le jeu de désistement répétitif devient un jeu à somme nulle puisque la victoire de l'un est facilitée par cette pratique au détriment des probables pertes de l'autre. De plus, on peut aussi observer que quand des candidats sont largement acceptés par les acteurs de la communauté, d'autres potentiels candidats refusent volontairement de se porter candidats. Dès lors, « les élections semi-concurrentielles se situent entre les scrutins démocratiques, qui offrent de multiples options aux électeurs, et la parodie des consultations non concurrentielles qui ne leur réserve d'autre choix que l'acclamation d'un candidat ou d'une option uniques en

⁷⁶ Exemples, existence d'une politique d'aménagement ; arrêté rectoral portant interdiction de l'utilisation des plastiques au sein de l'espace universitaire ; arrêté rectoral relatif à la mutualisation des amphithéâtres en vue de gérer les effectifs pléthoriques de certaines facultés.

dehors de l'abstention ou du vote blanc qui exposent les réfractaires au conformisme ambiant aux pires sanctions »⁷⁷. Ainsi, pour les élections rectorales de décembre 2014, seule la liste Alafia du Professeur Brice Sinsin était en lice. Le tableau 32 indique les résultats par bureau de vote lors des élections rectorales de décembre 2014.

⁷⁷ HERMET Guy, « Elections semi-concurrentielles » in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, dir., *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 397.

Tableau N°3 : Résultats par bureau de vote des élections rectores de décembre 2014 à l'Université d'Abomey-Calavi

Bureau de vote	Nbre d'Inscrits	Nbre de Vo-tants	Nbre de Vo-tants Liste ALAFIA II	Nombre de Vo-tants ayant Rejeté Liste ALAFIA II	Nbre Bulle-tins Nuls	Nbre Abs-Ten-tions	Taux de parti-ci-Pati-on (%)	Taux ALA-FIA (%)
FAST	119	107	98	4	3	2	89,9	92,5
FSA	84	83	81	2	0	0	98,8	97,6
FLASH	175	161	141	19	1	0	92,0	87,6
FADESP	54	39	38	1	0	0	72,2	97,4
FASEG	53	47	43	4	0	0	88,7	91,5
EPAC	131	125	121	4	0	0	95,4	96,8
FSS	137	88	85	2	1	0	64,2	96,6
ENAM	31	27	27	0	0	0	87,1	100
ENEAM	42	39	38	1	0	0	92,9	97,4
INJEPS	58	53	51	1	1	0	91,4	96,2
FLASH Adjarra	11	10	10	0	0	0	90,9	100
Lokossa	22	22	21	1	0	0	100	95,5
FLASH Aplahoué	9	9	9	0	0	0	100	100
IRSP	11	11	11	0	0	0	100	100
Total	937	821	774	39	6	2	87,6	94,3

Source : Commission UAC de la campagne rectorale de décembre 2014.

Il ressort de ce tableau que le taux de participation électorale est estimé à 87,94% par la CUSE. La liste Alafia remportait les élections rectores avec un score de 94,05%⁷⁸. Au moins 9 candidats sur 10 ont voté pour cette liste, ce qui traduit une légitimité wébérienne basée sur des performances bureaucratiques et une légitimité de compétence sous-tendue par des actions concrètes visibles et appréciées. Le "hic" est que ces élections rectores

⁷⁸ Source : Mensuel d'information de l'Université d'Abomey-Calavi, *Uac Info*, N°030 janvier 2015, p. 6.

étaient sans enjeu compétitif. Au cours de la campagne électorale, la mobilisation des électeurs avait essentiellement porté sur leur participation au scrutin. Dans le cas contraire, la crainte serait que le ministre de l'enseignement supérieur nommât le recteur comme ce fut le cas à l'Université de Parakou en 2001. « Finalement, le gouvernement d'une université est le produit de cet assemblage relationnel complexe : la relation de coopération entre les différents leaders, la relation entre les leaders et les instances, et l'interdépendance entre les différentes instances »⁷⁹.

Il en fût de même de certaines élections décanales ou des chefs de département. Dans un département où on dénombre un seul enseignant de rang magistral, ce dernier peut être d'office élu. On a aussi le cas où des autorités universitaires cherchent à imposer des collègues à leurs pairs compte tenu de leurs affinités, ce qui réduit l'objectif initial de la compétition. Le vote devient un instrument de façade. « On peut, certes, observer qu'aucune élection ne se déroule dans un contexte de concurrence parfaite, en ce sens que, y compris lorsqu'elles sont pluralistes et peu suspectes de fraude, les candidats en lice ne disposent pas de ressources égales pour se faire élire et que, dès lors, la compétition se trouve faussée jusque dans les démocraties les plus admirables »⁸⁰.

En outre, la légitimation des candidats aux élections professionnelles à l'UAC relève beaucoup plus d'une légitimation par la capacité d'action publique, même si le mythe du grade universitaire fait que des enseignants de

⁷⁹ MIGNOT-GERARD Stéphane, Le « leadership » et le « gouvernement » dans l'analyse des organisations universitaires : deux notions à déconstruire, *Politiques et Gestion de l'enseignement supérieur*, 15.2., OCDE, 2003, p.38.

⁸⁰ HERMET Guy, « Elections non concurrentielles » in PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique, dir., *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 378.

rang magistral sont très souvent candidats aux postes de recteur, de vice-recteur, de doyens et vice-doyens, de directeurs et de directeurs-adjoints des établissements. Il ne peut en être autrement, puisqu'on parle d'élections professionnelles où la formule légendaire « *le plus ancien dans le grade le plus élevé* » est consacrée, communément admise et jamais remise en cause. Or, il ne suffit pas d'être enseignant de rang magistral pour être doté de capacité d'action publique et donc, de management public. Ainsi, par exemple, bien qu'il fût élu par la communauté universitaire, le Recteur Norbert Awanou, devenu "homme politique" soutint visiblement les actions du chef de l'Etat, Boni Yayi⁸¹ et s'en pris ouvertement et publiquement à ses collègues sur des chaînes de télévision et dans l'espace universitaire. Ce fût le principal déclin de la première expérience démocratique à l'Université d'Abomey-Calavi ! Entre *exit* ou *loyalty*, la troisième alternative, *voice*⁸² est moins perceptible. Or, « l'autonomie des acteurs et la légitimité qu'ils accordent aux décisions les concernant, et qu'ils exprimeront par leur *voice* »⁸³ sont deux principes essentiels de gouvernance publique. « La concurrence pacifique »⁸⁴ qui caractérise l'environnement de travail au sein de l'UAC a été hypothéquée par un recteur élu. « Il arrive bien souvent que la pacification de la concurrence politique masque un recours silencieux à la violence politique par les dirigeants détenant

⁸¹ Lire, par exemple, <http://www.journal-adjinakou-benin.info/?id=4&cat=6&id2=2948&jour=11&mois=6&an=2010>, consulté le 05 mai 2016.

⁸² Exit suppose défection, *loyalty* une acceptation et *voice* une parole protestataire (Hirschman, 1973).

⁸³ BERNOUX Philippe, *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Paris, Seuil, 2004, p. 11.

⁸⁴ Expression empruntée à SINDJOUN Luc, L'Afrique, in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La découverte, 2009, p. 205.

la maîtrise des appareils de coercition, ... »⁸⁵.

On peut aussi souligner que des projets universitaires ou des projets facultaires définis par les candidats sont très globalisants, cherchant à résoudre tous les "maux" et finissant par induire une « action publique incrémentale » (d'après Lindblom)⁸⁶. Autrement dit, « les mots réussissent là où les politiques échouent »⁸⁷, c'est-à-dire que les politiques universitaires évoluent par un mécanisme de petits pas tandis que les slogans de campagne électorale ont du succès. Au cours d'un mandat de deux (2) ou trois (3) ans les acteurs universitaires sont bien conscients que les *politiques* universitaires doivent être planifiées dans le temps et que la dramatisation des *policy making* a tout simplement un enjeu électoral.

Il serait mieux que les dirigeants élus - outre leur programme électoral - présentent en début de mandat un plan d'action validé par la communauté universitaire ou par le corps professoral de l'entité universitaire, ce qui donne un crédit à l'action publique universitaire. Cela peut faciliter la prise en compte des besoins pratiques et des intérêts stratégiques des acteurs et susciter une légitimité démocratique. A défaut, le dirigeant élu gouverne mais dans certains cas, il fait stagner l'administration universitaire. Le bon dirigeant, « pour quelque raison qu'il ait obtenu ce statut, est celui qui a été

⁸⁵ SINDJOUN Luc, L'Afrique, in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La découverte, 2009, p. 205.

⁸⁶ ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, 2013, p. 91 ; JÖNSSON Alexandra, Incrémentalisme in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 322; KÜBLER Daniel, de MAILLARD Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG, 2009, p. 51 ;

⁸⁷ EDELMAN Murray, *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*, New York, New York Academic Press, 1977.

désigné selon les procédures en vigueur et qui apporte la preuve de sa capacité à diriger ou de sa compétence dans l'accomplissement de ses tâches spécifiques »⁸⁸. Il est impératif que l'élection des uns ne soit pas perçue par les autres comme une gouvernance publique atypique. Ainsi dit, les offres électorales peuvent devenir de véritables projets compétitifs en vue d'une démocratie concurrentielle voulue et souhaitée.

CONCLUSION

Le management des universités publiques de l'Afrique de l'ouest exige deux éléments essentiels : des acteurs engagés et des réformes. De fait, les acteurs de l'enseignement supérieur revendiquent davantage une légitimation des dirigeants universitaires. Cela fait qu'à l'instar des élections politiques, les recteurs, les doyens et les vice-doyens des facultés, les directeurs et les directeurs-adjoints des écoles doctorales, les directeurs et les directeurs-adjoints des écoles professionnelles et les chefs de département sont nommés suite à une compétition électorale. On pourrait parler d'une démocratisation des universités. « Les changements dans la gouvernance interne des universités peuvent être en général caractérisés comme un renforcement des fonctions exécutives de direction au centre et aux niveaux intermédiaires de ces organisations »⁸⁹.

Le processus de légitimation est fondé sur la confiance des acteurs dans l'institution électorale. La confiance est donc

⁸⁸ LAGROYE Jacques, BASTIEN François, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2012, p. 472.

⁸⁹ DE BOER, GOEDEGEBUURE & MEEK, New Public management – New Styles of Management? From general ideology to the realities of being a dean in universities, Conférence CHER 2004, à Enschede. En ligne : http://www.utwente.nl/cheps/whats_new/higher_education_events/cherconferenc/e/abstractspapers/boer.doc/index.html, consulté le 15 juin 2016.

une question importante qu'il convient d'intégrer à « l'analyse des stratégies d'alliance »⁹⁰. François Cusin montre que la notion de confiance est fondamentalement liée à celle d'incertitude, à la notion de risque et est d'une « nécessité fonctionnelle » pour un système social⁹¹. Autrement dit, même dans l'espace universitaire, le vote est aussi un « instrument sous contrainte »⁹². Les discours et/ou les actes posés, lors des opérations électorales, par l'autorité de tutelle et les acteurs universitaires prouvent que la compétition électorale est sous emprise. On peut en déduire, d'une part, que les stratégies de conquête de l'électorat ne sont pas forcément conformes à la vocation de l'institution universitaire : éduquer. D'autre part, la représentation légitime des acteurs dirigeants est non seulement une représentation proportionnelle du fait du poids numérique des "grands électeurs"⁹³ mais aussi une compétition moins concurrentielle et juridiquement mal encadrée. Un collège électoral peut être envisagé.

Toutefois, que les dirigeants universitaires soient élus ou nommés par l'Etat central, il semble que les compétences recherchées, les pratiques académiques et les attentes de la communauté universitaire évoluent en fonction de la qualité de l'administration et de la modernisation des campus universitaires. Le dirigeant universitaire devient un "*manager*" public en quête permanente de légitimation. A cet effet, il est peut être utile que les dirigeants universitaires qui sont, d'ailleurs des élites intellectuelles, soient initiées aux

⁹⁰ FUKUYAMA Francis, *Trust : The social virtues and the creation of prosperity*, Free Press, 1994.

⁹¹ CUSIN François, « Relations marchandes et esprit d'entreprise : La construction sociale de la confiance », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 33 | 2006, mis en ligne le 01 avril 2006, consulté le 29 juin 2012. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/766>.

⁹² DUPOIRIER Elisabeth., Vote in PERRINEAU Pascal., REYNIE Dominique, (sous la dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, pp. 938-939.

⁹³ On se réfère aux entités ayant un nombre élevé en personnel enseignant.

techniques de management public et de gestion des ressources humaines. Une telle mesure aura pour ambition d'améliorer le mode actuel de gouvernance universitaire.

LES STRATEGIES CHINOISES EN AFRIQUE DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE FROIDE

Hilaire de Prince POKAM

Maître de Conférences en Relations Internationales
Université de Dschang (Cameroun)

Les relations entre la Chine et l'Afrique remontent selon plusieurs sources, à la dynastie Han. A partir de ce moment, les contacts entre les deux entités devinrent plus ou moins fréquents à travers les dynasties Tang, Song, Yuan, Ming et Qing¹. Plusieurs expéditions ont été menées et recherchaient, semble-t-il, une forme d'allégeance symbolique à la vision chinoise du monde. Mais, celle de 1433 est la dernière de la série, et trois ans plus tard, un édit impérial interdit la construction de navires de haute mer². En se retirant de l'Afrique, les Chinois rejetaient aussi le monde extérieur³. Désormais repliée sur elle-même, la Chine ne réapparaîtra en Afrique qu'au milieu du XXe siècle, un demi-millénaire plus tard⁴.

Au début des années 1950 en effet, la Chine étant pacifiée, l'autorité du parti communiste chinois se consolide progressivement. C'est dans ce contexte que le pays entreprit sa reconstruction et l'élargissement de ses relations extérieures. Jusqu'à la conférence de Bandung en 1955, les

¹ MBABIA Olivier, *La Chine en Afrique. Histoire, Géopolitique, Géoeconomie*, Paris, Ellipses, 2012, p. 15.

² « En fait, dès la disparition de l'empereur Yongle en 1424, le parti confucéen reprend de l'influence et critique le coût de ces grandes opérations navales. La mort de Xuande, le cinquième empereur Ming, marque la fin de la politique de prestige et le repli des Chinois sur leur territoire », JOLLY Jean, *Les Chinois à la conquête de l'Afrique*, Paris, Pygmalion, 2011, p. 19.

³ MBABIA (O), op. cit., p. 19.

⁴ JOLLY (J), op. cit., p. 20.

contacts avec les Africains furent réduits et sporadiques⁵. Après Bandung, Pékin s'intéresse davantage aux questions africaines, engouement qui va conduire à l'établissement des relations diplomatiques avec l'Égypte (30 mai 1956)⁶. Le rapprochement sino-africain se consolidera à l'occasion de la conférence internationale de Belgrade en septembre 1961, sur le prolongement de Bandung⁷.

La Chine, qui a une nette préférence pour les luttes de libération nationale, va adopter une stratégie diplomatique qui s'articulera dès lors autour d'une vision binaire : essayer de sceller une amitié indissociable avec le plus grand nombre de pays africains pour asseoir son aura internationale, combattre les hégémonies américaine et soviétique qui cherchent à la confiner dans un rôle secondaire. Solidarité militante et anti-impérialisme permettaient à Pékin de percevoir le continent sous un prisme essentiellement stratégique⁸.

Après l'établissement des premières relations diplomatiques, la Chine dépêcha un émissaire pour confirmer son intérêt et son soutien aux causes africaines. Lorsque le Premier Ministre Zhou Enlai entreprit avec le ministre des Affaires étrangères Chen Yi, une grande tournée africaine entre décembre 1963 et février 1964, l'objectif était de rappeler que la Chine et l'Afrique partageaient la même expérience. Zhou Enlai fit partout un plaidoyer en faveur du caractère neutre de l'aide chinoise, réitérant le respect d'autrui, affirmant la volonté de non-ingérence dans les problèmes africains⁹. Au cours de ce voyage qui a duré trois mois, il se

⁵ MBABIA (O), op. cit., p. 20.

⁶ Ibid., p. 20.

⁷ JOLLY (J), op. cit., p. 21.

⁸ Ibid., p. 22.

⁹ MBABIA (O), op. cit., p. 23.

rendit dans une dizaine de pays du continent.

Cette proximité était, par ailleurs renforcée par la présence des premiers coopérants chinois sur le continent. Des vertus de la médecine traditionnelle chinoise à l'édification des palais du peuple, les « missionnaires chinois » avaient reçu un accueil des plus chaleureux renforçant ainsi l'élan de sympathie des Africains envers leur pays¹⁰.

A la fin des années 1970, de nombreux signes de changement dans la politique intérieure et extérieure chinoise étaient déjà perceptibles. Nonobstant le maintien de la ligne anti-soviétique au moins jusqu'au milieu des années 1980, la Chine allait initier une profonde révision de son attitude par rapport aux pays en voie de développement. Ainsi, sa politique internationale se transforma considérablement au tournant des années 1980, et sa politique africaine était ajustée par voie de conséquence. Comme par le passé, la nouvelle ligne de conduite allait être présentée aux partenaires africains par une importante personnalité chinoise, en l'occurrence le Premier ministre chinois Zhao Ziyang. Il le fera le 13 janvier 1983 lors d'une tournée qu'il effectue dans plusieurs pays africains (Algérie, Congo, Egypte, Gabon, Guinée, Kenya, Maroc, Tanzanie, Zaïre, Zambie et Zimbabwe)¹¹. L'arrivée au pouvoir de Deng Xiaoping ébranla l'héritage maoïste. Lors de la visite du président éthiopien Mengistu Hailé Mariam en juin 1988 en Chine, Deng Xiaoping déplorera vingt ans de « grandes souffrances » pour son pays, de 1956 à la mort de Mao. Avec son nouveau leadership, le régime chinois a connu une désidéologisation qui a indubitablement eu des répercussions sur la nature de ses relations avec le continent

¹⁰ Ibid., p. 23.

¹¹ GAYE Adama, *Chine-Afrique: le dragon et l'autruche*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 70.

africain¹².

Des relations étaient distanciées mais maintenues en veille par une modeste présence dans presque chaque pays africain, à cause de l'entreprise de modernisation intérieure chinoise.

Le périple africain de Zhao Ziyang, le premier d'un dirigeant chinois depuis Zhou Enlai, avait vraisemblablement pour but de rassurer les nostalgiques africains. Entre décembre 1982 et janvier 1983, il visita onze pays¹³. Il y rappela vivement les principes encadrant la coopération sino-africaine¹⁴.

C'est surtout au début des années 1990 que la Chine en forte croissance économique, « qui aspire à l'instauration d'un ordre international plus conforme à ses intérêts, sinon à tenter de se substituer à la puissance qui, jusqu'à présent, a tenu la première place »¹⁵, retourne en Afrique comme les « puissances installées »¹⁶ et les autres puissances émergentes¹⁷. Ce retour est profondément motivé par plusieurs enjeux : la recherche d'une stature de grande puissance sur la scène internationale¹⁸, la sécurisation des

¹² MBABIA (O), op. cit., p. 27.

¹³ Il s'agit de l'Égypte, de l'Algérie, du Maroc, de la Guinée, du Gabon, du Zaïre, du Congo, de la Zambie, du Zimbabwe, de la Tanzanie et du Kenya.

¹⁴ MBAMBIA (O), op. cit., p. 29.

¹⁵ CHALIAND Gérard, JAN Michel, *Vers un nouvel ordre du monde*, Paris, Seuil, 2013, p.10.

¹⁶ L'expression est de BUHLER Pierre, *La puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, CNRS Editions, 2011, p. 388.

¹⁷ Il s'agit surtout du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de l'Afrique du Sud, qui forment avec la Chine, l'acronyme BRICS. Pour plus de détails sur le retour et les rivalités des puissances en Afrique, lire par exemple, POKAM Hilaire De Prince, *Le multilatéralisme franco-africain à l'épreuve des puissances*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 333-397.

¹⁸ La Chine comme le Brésil et l'Inde, sont de « nouveaux aspirants à la puissance », selon l'expression de BUHLER (P), op. cit., p. 13. Ils font partie des pays qui « acquièrent de plus en plus de pouvoir pour changer la face de la

approvisionnement en ressources naturelles¹⁹ et de nouveaux débouchés pour ses entreprises²⁰. Jean Jolly résume au mieux ces enjeux en ces termes : « pour maintenir sa croissance économique rapide, la Chine cherche à protéger ses sources énergétiques, à offrir à ses entreprises de nouveaux débouchés et à gagner des alliés. C'est une attitude naturelle pour un pays qui, par son poids démographique, sa force de travail et sa volonté politique, est redevenu une grande puissance. Dans ce dessein, Pékin entend favoriser la coopération sino-africaine. L'offensive en direction de l'Afrique est guidée par trois réalités : un besoin vital de matières premières, un besoin vital d'exporter et un besoin d'alliances internationales pour ne pas être isolée aux Nations Unies »²¹.

Ceci n'a rien d'étonnant dans l'arène internationale. Car, selon Alexandre Wendt, « le comportement d'un Etat sur la

politique globale ». Ils ont besoin de l'Afrique, principalement au sein des Nations Unies qui sont comme toute institution internationale, un « site de pouvoir » selon A. Hurrell. Ils ont également besoin selon le même auteur, de l'Afrique sur de nombreux sujets géopolitiques, afin de jouer un rôle d'acteur pour la construction ou la réhabilitation de leur puissance ». HURRELL Andrew, *Hegemony, liberalism and global order : what space for would-be powers ?*, *International Affairs* 82, 1/2006, p. 2, 10 et 12. « Le rapport du XVIII^e congrès du parti communiste chinois présenté par Hu Jintao, indique les grandes lignes de la politique qu'entend suivre la nouvelle équipe dirigeante pendant les cinq ans prochaines années. Le thème principal porte sur la poursuite et le renforcement des fondations nationales et internationales susceptibles de faire de la Chine une grande puissance mondiale », CHALIAND (G), JAN (M), op. cit., p. 267.

¹⁹ « Grâce ou à cause de ses succès économiques, la Chine a besoin de matières premières et s'intéresse avec davantage de sérieux à l'Afrique en tirant les leçons de ses erreurs et ses échecs passés », JOLLY (J), op. cit., p. 23.

²⁰ Selon GABAS Jean-Jacques et CHAPONNIERE Jean-Raphaël, les Chinois « ne sont pas seulement intéressés par le sous-sol africain ; ils considèrent le marché du continent comme une opportunité », GABAS Jean-Jacques et CHAPONNIERE Jean-Raphaël (Ed), *Le temps de la Chine en Afrique. Enjeux et réalités au Sud du Sahara*, Paris, GEMDEV-KARTHALA, 2012, p. 191.

²¹ JOLLY (J), op. cit., p. 57.

scène internationale est guidé par les intérêts nationaux »²². Malgré le fait que les « relations internationales soient en état d'anarchie »²³, la Chine, dans ses relations avec les pays africains, n'adopte pas la stratégie classique²⁴ ou néo-classique²⁵ en utilisant des moyens militaires pour atteindre ses objectifs, mais des stratégies modernes²⁶.

²² Alexandre Wendt cité par BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 333.

²³ BATTISTELLA (D), *ibid.*, p. 447.

²⁴ Etymologiquement, la stratégie est « l'art de conduire une armée et, plus généralement, l'art du commandement », COUTAU-BEGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 2008, p. 57. Selon Clausewitz, « la stratégie est la théorie relative à l'usage des combats au service de la guerre », CLAUSEWITZ Carl Von, *De la guerre*, Paris Editions de Minuit, 1955, p. 80. « Historiquement, « stratégie » vient du grec stratêgos, « un chef d'armée ». Le verbe *stratêgema* « manœuvre de guerre », d'où le latin stratagema « ruse » et en particulier « ruse de guerre » dont dérive aussi le mot « stratagème ». Naturellement, la ruse n'est qu'un aspect de la stratégie, laquelle est donc étymologiquement l'art du général. De fait, le terme « stratégie » s'est substitué à l'ancienne expression d'« art de la guerre ». Les premiers écrits stratégiques qui nous soient parvenus datent des Ve et IVe siècles avant notre ère et viennent de Grèce et de Chine. Ils concernent l'art militaire et son lien avec la politique. La théorie de la guerre et de la stratégie a atteint un sommet au XIXe siècle avec Clausewitz », DE MONTBRIAL Thierry, *L'action et le système du monde*, PUF, Paris, 2002, p.140.

²⁵ « L'école néo-classique est apparue à la fin du XIX^e siècle, lorsque les progrès des études scientifiques et l'émergence des sciences sociales ont conduit à une prise de conscience plus nette de l'environnement de la stratégie. Le paradigme reste celui de la victoire, mais la guerre est désormais incluse dans un horizon conflictuel plus vaste (stratégie du temps de paix et dimensions non militaires) et le volontarisme se trouve tempéré par la prise en compte des déterminants mis en évidence par la géographie et l'histoire militaires ou par une utilisation mesurée des disciplines « civiles » », COUTAU-BEGARIE (H), *op. cit.*, p. 271. Selon T. DE MONTBRIAL, « ce n'est qu'au XXe siècle, essentiellement à partir des années 1950, notamment sous l'influence d'économistes et de logiciens et dans le contexte de la dissuasion nucléaire, que la pensée stratégique s'est élargie », DE MONTBRIAL (T), *op. cit.*, p.140.

²⁶ Dans cette perspective, nous entendons par stratégie moderne à la suite de Thierry de Montbrial comme étant « l'art de l'action humaine finalisée, volontaire, et difficile. Elle vise à conférer un caractère conscient et calculé aux décisions par lesquelles on veut faire prévaloir une politique », DE MONTBRIAL (T), *op. cit.*, p.129. Elle est donc « l'art, pour la direction individuelle ou collective d'une organisation simple ou complexe, de préparer et de mettre en œuvre, réellement ou virtuellement, les moyens nécessaires pour surmonter ou réduire les obstacles de toute nature (physiques, heurts de volonté) qui s'opposent à la réalisation d'un

Les Chinois ont donc des stratégies très claires qui les mettent en compétition avec les Occidentaux²⁷ et les autres pays émergents qui détiennent également, à des degrés divers, des stratégies analogues en Afrique et ailleurs²⁸. Ces stratégies semblent une nécessité non seulement pour la Chine, mais également pour tous les autres pays émergents par rapport aux puissances occidentales. Car, « les pays émergents souffrent au contraire d'un handicap qui est d'être, au début de leur émergence, en situation d'infériorité par rapport aux pays du Nord et de devoir se faire une place sans pouvoir faire usage de la force militaire, fondement de la puissance européenne au XIXe siècle. Ils doivent donc concocter de nouvelles recettes pour devenir des pays « développés » »²⁹.

Certains concurrents de la Chine sont bien conscients de l'existence d'une stratégie chinoise en Afrique, à l'instar de la France³⁰. La concurrence s'annonce donc rude surtout parce que l'irruption de la Chine en Afrique a suscité un véritable émoi chez les partenaires traditionnels du continent³¹. Car, « les grandes nations de la terre sont des joueurs d'un jeu

objectif atteignable – et – ce faisant, d'anticiper correctement, selon un processus d'ajustement continu, l'évolution dans le temps du rapport des forces physiques et morales en jeu », SCHELLING C. Thomas, *The strategy of conflict*, Harvard, Harvard University Press, 1960, 2e partie, chap. I.

²⁷ JOLLY (J), op. cit., p. 59.

²⁸ Ibid., p. 58.

²⁹ DELANNOY Sylvia, *Géopolitique des pays émergents. Ils changent le monde*, Paris, PUF, 2012, p.15.

³⁰ Commentant l'action de la Chine en Afrique, un haut fonctionnaire français a déclaré en avril 2010 : « c'est un fait incontestable. Depuis dix ans, il y a un effort concerté des dirigeants politiques et industriels chinois en Afrique avec l'établissement de liens plus ou moins forts avec les chefs d'Etat et les gouvernants. Il y a une stratégie chinoise en Afrique », cité par JOLLY (J), op. cit., p. 57-58.

³¹ ALDEN Chris, LARGE Daniel K., SOARES DE OLIVEIRA Ricardo, « Working paper », www.realinstitutoelcano.org/.../WP-51_Alden-Large-SoaresdeOliveira_Chi, consulté le 31 juillet 2011.

stratégique multidimensionnel qui prend en compte les données physiques mais aussi les valeurs qui donnent un sens aux combats des hommes »³² et le continent noir « devient le théâtre du Grand Jeu du XXI^e siècle et représente l'enjeu de conquête des grandes puissances motivées par le contrôle des ressources naturelles, notamment du pétrole »³³. C'est la raison pour laquelle l'Empire du Milieu évolue dans un contexte politiquement tendu de confrontations et d'influences où les stratégies de contre-attaque des concurrents, dont la France³⁴, ne se sont pas fait attendre³⁵ même si elle semble par moment, admettre la présence chinoise en Afrique³⁶. Cette concurrence inquiète également les Etats-Unis³⁷. Ce faisant, « la Chine rétrécit l'Occident, elle le rend moins pertinent, lui

³² SAINT-ETIENNE Christian., *Emergences et stratégies d'avenir, Le temps des émergences*, AGIR N°48, décembre 2011, p. 45.

³³ CHAPONNIERE Jean-Raphaël, JOZAN Raphaël, *Les trajectoires de la Chine*, Afrique Contemporaine, 2008/4 n°228, p. 22.

³⁴ A titre d'exemple, on a constaté une rivalité entre la France et la Chine à propos de l'uranium stratégique du Niger. Areva a été contraint de modifier ses contrats tout en obtenant des concessions importantes pour un investissement de 1,7 milliard USD alors que la Chine investissait 5 milliards USD dans le pétrole et l'uranium. A la différence des autres organisations, à commencer par l'Union Européenne, la Chine n'a pas condamné le référendum du 4 août 2009 qui a permis à Mamadou Tandja de rester président à vie. La France a surfé entre le respect de la démocratie et les intérêts stratégiques justifiant une *realpolitik*.

³⁵ BAILLUET Jérôme, FRENEHARD Thomas, et KFOURY Jihad, *Stratégie française d'intelligence économique face au BTP chinois en Afrique*, 30 juin 2005, www.egc.fr/download/étude_BTP_Afrique_presentation.pdf, consulté le 14-03-2011.

³⁶ Lors de son dernier sommet franco-africain en 2007, le Président Chirac a déclaré qu'il se « réjouit des actions conduites par la Chine en Afrique et salue ce nouveau lien entre ces deux régions du monde », cité par MICHEL Serge et BEURET Michel, *La Chinafrrique, Pékin à la quête du continent noir*, Paris, Grasset, 2008, p. 168.

³⁷ Selon un diplomate américain interrogé à Brazzaville sur ses sentiments à l'égard de ses concurrents asiatiques : « ils font des routes et des barrages et franchement, nous, on n'a plus le courage, on donne des cours d'anglais et on cherche à vendre notre technologie », cité par MICHEL (S) et BEURET (M), op. cit., p. 318.

et ses valeurs »³⁸. A cette rivalité avec l'Occident, il faut encore ajouter que la Chine est la concurrente de nouvelles puissances africaines comme le Japon³⁹. Ce qui signifie que « la vie internationale sera agitée au cours de la décennie, même et surtout si le monde occidental sort de la crise. Les tensions deviendront plus fortes pour l'accès aux matières premières. La partie de bras de fer entre les Etats-Unis, l'Europe et les pays émergents ne fait que commencer et pourrait prendre un tour dangereux »⁴⁰.

Dans un tel contexte particulièrement tendu où tous les acteurs sont des acteurs-stratégés en interaction stratégique, nous nous proposons d'analyser la stratégie chinoise en Afrique. Nous espérons démontrer que la Chine, dans ses relations avec les pays africains, n'adopte pas la stratégie classique, mais des stratégies plus modernes. D'une part, l'option pour les stratégies coopératives à travers l'établissement des relations de coopération avec les pays africains ; d'autre part, les stratégies de puissance souple par la construction du *soft power*⁴¹. Ces stratégies chinoises s'insérant dans ce qu'Avery Goldstein désigne par « *grand strategy* », une stratégie internationale d'ensemble destinée à créer un environnement favorable à son développement économique et à réduire les risques de réactions négatives à

³⁸ Stefan Halper cité par Boulet-Gercourt, « Les désarrois de l'Oncle Sam », *Le Nouvel Observateur* du 23/12/2010 au 5/01/2011, p. 52.

³⁹ Selon Takeshi Iwaya Vice-ministre japonais des Affaires étrangères, « le prochain défi est l'Afrique », *Jeune Afrique*, n° 2427 du 15 au 21 juillet 2007, p. 32.

⁴⁰ JOLLY (J), p. 14.

⁴¹ Paru en Grande Bretagne au XIX^e siècle, le concept de *soft power* (littéralement « puissance douce ») a été convié pour la première fois dans les relations internationales en 1990 par l'internationaliste américain Robert Nye. Il désigne la capacité d'une personne morale à influencer le comportement d'une cible en fonction de ses intérêts par des moyens non coercitifs. Pour plus de détails sur ce concept, lire NYE Joseph, *The power to lead*, New York, Oxford University Press, 2008.

sa montée en puissance économique, diplomatique et militaire »⁴². Ce qui démontre que la Chine a renoué avec Confucius et Sun Tzu pour lequel « l'art de la guerre, c'est de soumettre l'ennemi sans combat »⁴³.

I- Les stratégies coopératives

La coopération⁴⁴ constitue un enjeu majeur des relations internationales. Pour préserver la paix, permettre des échanges économiques, la diplomatie ou assurer la pérennité d'un certain ordre international, elle est indispensable⁴⁵. C'est dans cette perspective que la Chine a opté pour des relations de coopération avec les pays africains à travers des visites de haut niveau de ses responsables sur le continent et l'établissement avec ces pays, d'un ensemble d'institutions pour la conduite de leurs relations. Ce comportement coopératif chinois « procure une utilité supérieure à une politique du *self-help* », selon Dario Battistella⁴⁶. Car, « faute de pouvoir s'affirmer efficacement par la force, la pression chinoise s'exerce à nouveau dans le domaine diplomatique »⁴⁷. A quoi s'attèlent également les autres pays émergents qui « sont conscients du rôle primordial de la diplomatie pour se faire une place dans l'arène internationale »⁴⁸.

⁴² MBAMBIA (O), op. cit., p. 137.

⁴³ Sun Tzu cité par ADOUMIE Vincent, *Géopolitique du monde contemporain*, Paris, Hachette, 2014, p. 47.

⁴⁴ Selon R. Keohane, « les Etats coopèrent, c'est-à-dire ajustent leur aux préférences réelles ou anticipées d'autrui, à travers un processus de coordination », cité par BATTISTELLA (D), op. cit., p. 454.

⁴⁵, BATTISTELLA Dario, PETITEVILLE Franck, SMOUTS Marie-Claude, VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, 2012, p. 76.

⁴⁶ BATTISTELLA (D), op. cit., p. 47

⁴⁷ CHALIAND (G), JAN (M), op. cit., p. 297.

⁴⁸ SANTANDER Sebastian, *Puissances émergentes : un défi pour l'Europe ?*, Paris, Ellipses, 2012, p. 12.

A- Les visites de haut niveau des responsables chinois en Afrique

L'observation des voyages des dirigeants chinois ces dernières années, révèle les ambitions de leur pays en Afrique. Les visites d'Etat des dirigeants chinois constituent des stratégies susceptibles de favoriser la construction de divers enjeux pour leur pays. Dans les années 1980, ces visites étaient motivées par le lobbying diplomatique autour de la question de Taïwan. Depuis 1995, elles se dirigent surtout vers des pays africains à haut potentiel politique et économique. En mai 1996, Jiang Zemin, président de la République Populaire de Chine et Secrétaire Général du Parti Communiste Chinois, se rend en visite officielle dans six Etats d'Afrique. C'est le point de départ d'une nouvelle politique sino-africaine. Dans son allocution intitulée « Pour une nouvelle œuvre monumentale dans les annales de l'amitié sino-africaine » à l'OUA à Addis-Abeba, le président chinois a établi officiellement les bases d'un nouveau partenariat stratégique. Il effectuera durant sa présidence, deux autres visites en Afrique en 1999 et 2000. Son successeur Hu Jintao se rendra quatre fois en Afrique en 2004, 2006, 2007 et 2009.

En 2006, le président chinois séjourne au Maroc, au Nigéria et au Kenya. Ce séjour fait suite au périple africain du ministre chinois des Affaires étrangères à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la Chine et l'Afrique. A cette occasion, des dizaines d'accords de coopération politiques, économiques et culturels ont été signés. En outre, une centaine de rencontres officielles ont été organisées par les ministères du Commerce et des Affaires étrangères qui se sont dotés de « départements Afrique ».

Entre avril 2006 et janvier 2008, les plus hauts dignitaires de l'Etat chinois ont effectué pas moins de six tournées africaines, visitant 31 pays. L'année 2006 marque bien l'année de l'Afrique en Chine, au point que le Président Hu Jintao, le Premier ministre Wen Jiabao et le chef de la diplomatie Li Zhaoxing, ont tourné dans quinze pays africains, en démontrant l'intérêt et la dimension que Pékin souhaite donner à la relation sino-africaine. Janvier-février 2007, le Président Hu Jintao entame une nouvelle tournée consacrée à dix Etats africains, dont le géant économique, l'Afrique du Sud. L'objectif est le renforcement des relations diplomatiques entre la Chine et l'Afrique dont Sylvia Delannoy présente en ces termes les enjeux majeurs : « Hu Jintao rend donc sa présence rare dans les pays occidentaux et crée par là une attente forte, mais s'est beaucoup consacré à l'Afrique, continent prioritaire pour la sécurité énergétique de la Chine et pour le marché des infrastructures »⁴⁹.

En 2010, Jia Qinglin, président du Sénat chinois a effectué un voyage en Afrique, du Cameroun à l'Afrique du Sud en passant par la Namibie. Il a scellé les questions de fond qui nouent désormais les relations sino-africaines. L'actuel président chinois, Xi Jinping, a effectué sa première visite en Afrique en mars 2013. Il a consacré à ce continent après la Russie, son deuxième voyage officiel. Il s'est rendu en Tanzanie, en Afrique du Sud et au Congo. C'est un geste fort de la diplomatie chinoise vis-à-vis du continent. Car, lors de ce voyage, il a proposé les principes dits de « sincérité, pragmatisme, amitié et franchise » comme la direction de travail et la juste conception de la justice et des bénéfices à l'égard de l'Afrique, promouvant ainsi les relations sino-africaines vers une ère nouvelle⁵⁰. En 2015, il a effectué une

⁴⁹ DELANNOY (S), op. cit., p. 82.

⁵⁰ Résultats des 15 années du Forum sur la coopération sino-africaine, p.1.

autre visite en Afrique principalement au Zimbabwe, une tournée principalement économique au cours de laquelle des accords ont été signés particulièrement dans les secteurs agricoles, du transport et des infrastructures. Après le Zimbabwe, le président chinois s'est rendu en Afrique du Sud où il a rencontré le président Jacob Zuma puis participé aux côtés des chefs d'Etat de tout le continent africain, au sixième forum sur la coopération sino-africaine.

Cette entreprise diplomatique de Pékin s'élargit aux visites du ministre des Affaires étrangères ainsi que celles des membres influents du Parti communiste chinois et de l'Armée populaire de libération (APL) qui se sont rendus à moults reprises sur le continent avec l'objectif de courtiser les élites politique et militaire africaines. Hui Liangyu, un des Vices-Premiers ministres a visité cinq pays en janvier 2011⁵¹ ; le ministre des Affaires étrangères Yang Jiechi s'est rendu en février 2011 au Zimbabwe, Gabon, Guinée et Togo. En janvier 2017, l'actuel ministre des Affaires étrangères, Wang Yi a effectué une visite officielle dans cinq pays africains, à savoir : Madagascar, Zambie, Tanzanie, RDC et Nigéria. Au cours de cette rencontre, il a abordé l'application des engagements entre le président chinois et les dirigeants africains et les résultats du sommet Chine-Afrique qui s'est tenu à Johannesburg en Afrique du Sud.

En avril 2016, le président du Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPC), Yu Zhengsheng, a effectué une visite officielle en Côte d'Ivoire, visite destinée à promouvoir la coopération entre les deux pays dans divers domaines et à renforcer les relations bilatérales. Les voyages se font également en direction de la Chine. Entre 2000 et 2007, plus de cent dirigeants africains

⁵¹ Il s'agit de Maurice, de la Zambie, de la République Démocratique du Congo, du Cameroun et du Sénégal.

ont séjourné en Chine⁵².

Dans l'ensemble, depuis octobre 2000, les dirigeants de la Chine ont effectué un total de 149 visites dans les pays africains et les dirigeants des pays africains en ont effectué 379 en Chine, consolidant et renforçant la confiance politique mutuelle et donnant sans cesse une très forte impulsion pour faire passer rapidement les relations sino-africaines à un niveau encore plus élevé⁵³.

Toutes ces visites sont donc lourdes de signification. Car, elles « permettent de rendre compte de l'ampleur de l'intérêt diplomatique et politique que représente le continent »⁵⁴. Aussi, « la multiplication de ces visites officielles contribue profondément à forger l'image de la Chine sur le continent, où les destinataires se sentent à l'évidence diplomatiquement valorisés. Il s'agit là d'une des armes les plus efficaces que le régime communiste chinois met en œuvre dans ses relations avec les pays d'Afrique en particulier. L'importance de ces visites découle également du fait qu'elles scellent le retour d'une dimension politique, qui vient ainsi côtoyer l'impulsion économique observée dès la fin des années 1970 »⁵⁵.

Etant donné l'importance de cette stratégie dans les relations internationales, les autres puissances concurrentes de la Chine en Afrique, font également usage des visites. Ainsi, plusieurs dirigeants américains se sont-ils rendus en Afrique entre 2000 et 2010. En tant que chef d'Etat, vice-président ou secrétaire d'Etat. En tant que chef d'Etat, Bill Clinton était au Nigéria, en Tanzanie et en Egypte en 2000 ; George Bush

⁵² MBAMBIA (O), op. cit., p. 41.

⁵³ Résultats des 15 années du Forum , op. cit., p. 3.

⁵⁴ . MBAMBIA (O), p. 39-40.

⁵⁵ Ibid., p. 39.

au Botswana, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda et Nigéria en 2003 et Bénin, Tanzanie, Rwanda, Ghana et Liberia en 2008 ; Barack Obama au Ghana en 2009. En tant que vice-président, Joe Biden s'est rendu en Egypte, au Kenya et en Afrique du Sud en 2010. Condoleeza Rice a effectué une visite en Ethiopie en 2007 et Hilary Clinton au Kenya, en Afrique du Sud, en Angola, en République Démocratique du Congo (RDC), au Congo, au Nigéria, au Liberia, au Cap-Vert, au Maroc et en Egypte en 2009, en tant que secrétaire d'Etat. Ces visites ont marqué un infléchissement sensible de la politique américaine à l'égard de l'Afrique et leur intérêt pour ce continent.

S'agissant de la Russie, c'est en 2001, année qualifiée « d'année de la renaissance africaine » par Mikhaïl Lebdev, analyste politique à l'Université de Paris I, que le Président Vladimir Poutine, élu un an auparavant, accueille à Moscou les présidents de l'Algérie, de l'Egypte, du Nigéria, de la Guinée et du Gabon. En retour, au mois de décembre, le ministre russe des Affaires étrangères Evguéni Primakov entreprenait une vaste tournée en Afrique noire comprenant l'Angola, la Namibie, l'Afrique du Sud et la Tanzanie. En décembre 2002, il effectue une visite en Afrique du Nord incluant la Tunisie et le Maroc. Après cette action diplomatique ministérielle, c'est en Algérie que le Président Vladimir Poutine inaugure en 2006, la première visite d'un chef d'Etat russe sur le continent africain. En septembre de la même année, il réalisa une tournée en Afrique du Sud puis au Maroc. Cette tournée s'inscrivait dans la nouvelle diplomatie « multipolaire » voulue par le Kremlin, et analysée comme suit par le politiste russe Evguéni Volk, de la Fondation Héritage : « souhaitant restituer son image de superpuissance, la Russie veut montrer qu'elle est présente partout, prête à développer ses relations avec tout le monde : avec l'Amérique latine, zone d'influence

traditionnelle des Etats-Unis, l'Asie du Sud-est et maintenant l'Afrique »⁵⁶. En juin 2009, le nouveau président russe Dimitri Medvedev a également effectué une tournée africaine dans quatre pays jugés « stratégiques » : l'Egypte, le Nigéria, la Namibie et l'Angola. C'est la tournée la plus importante d'un chef d'Etat russe en Afrique depuis l'implosion de l'URSS. Car, le dirigeant russe était accompagné d'une forte délégation de 400 hommes d'affaires comprenant les dirigeants des entreprises géantes telles que Gazprom, Lukoil et Rosatom⁵⁷. Il fit lui aussi le voyage à Alger en 2010. Toutes ces visites ont donné lieu à la signature de contrats notamment dans les domaines énergétique, minier, bancaire ou de l'armement.

En ce qui concerne le Brésil, c'est au début des années 1970 qu'il manifeste davantage d'intérêt pour le continent noir avec les visites du ministre des Affaires étrangères Mario Gibson Barbosa en 1972 en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Togo, au Zaïre et au Sénégal. Mais, c'est en 1983, que le Président João Figueiredo fut le premier chef d'Etat brésilien à entreprendre un voyage en Afrique qui le conduisit au Nigéria, en Guinée-Bissau, au Sénégal, en Algérie et au Cap-Vert. José Sarney se rendit au Cap-Vert en 1986 et en Angola en 1989. Son successeur Fernando Henrique Cardoso visita l'Angola, l'Afrique du Sud en 1996 et le Mozambique en 2000. Le Président Lula a donné un nouvel élan à la politique africaine du Brésil et a fortement resserré les liens avec l'Afrique⁵⁸. Il a effectué neuf tournées en Afrique entre 2003 et 2010.

⁵⁶ Cité par TROUDE Gilles, *La Russie en Afrique : le grand retour ?*, *Géostratégiques* n°25 10/09, p. 167.

⁵⁷ TROUDE (G), *Ibid.*, p. 172.

⁵⁸ LAFARGUE François, *Le Brésil, une puissance africaine ?*, *Afrique Contemporaine*, 2008/4, n°228, p. 141.

Quant à la France et pendant la même période, le président Jacques Chirac s'est rendu en Egypte en 2000, au Cameroun en 2001, au Tchad et en Afrique du Sud en 2002, en Tunisie, au Mali, au Niger, au Maroc, en Algérie en 2003, au Burkina Faso, en Libye, à Madagascar et en Algérie en 2004, au Mali, à Madagascar, au Congo, au Sénégal en 2005 et en Egypte en 2006. Nicolas Sarkozy s'est rendu au Sénégal en 2007, au Tchad, en Afrique du Sud, en Angola en 2008, au Congo, en RDC, au Niger, au Gabon en 2009, au Gabon et au Rwanda en 2010.

En somme, de la Chine au Brésil en passant par les Etats-Unis et la Russie, plusieurs autres puissances convoitent l'Afrique et déploient à cet effet diverses stratégies parmi lesquelles les visites. C'est la raison pour laquelle toutes ces puissances choisissent des pays cibles ou pivots. Les plus sollicités pour la plupart d'entre eux sont : Algérie, Libye, Nigéria, Egypte, Afrique du Sud, Namibie, Angola, Maroc, Gabon et Guinée Equatoriale. Ce sont dans l'ensemble, les pays les plus lotis en matières premières. Car, « dans le processus de globalisation, la puissance d'un Etat se mesure non seulement à sa capacité à capter les flux des capitaux mais davantage à contrôler de loin les ressources énergétiques et les minéraux stratégiques. Dans cette course, l'emprise économique déborde sur le champ de la géopolitique sous la pression de la mondialisation (...). Dès lors, les actions diplomatiques plus ou moins ouatées visent plus ouvertement à localiser, répartir le marché des matières premières et à entretenir de bonnes relations politiques avec les Etats détenteurs »⁵⁹. La Chine construit en plus des visites de haut niveau, des structures dans son jeu coopératif étant donné qu'elles « facilitent la coopération en réduisant

⁵⁹ ADJAGBE Mathieu, « Les dessous de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire : pour une lecture géopolitique nouvelle des interventions françaises en Afrique », *Afrique et développement*, Vol. XXXIV, n°2, 2009, p. 167.

l'incertitude »⁶⁰.

B- La construction des structures de coopération

L'Empire du Milieu procède à l'institutionnalisation de sa coopération avec les pays africains en construisant sur le continent, un dense réseau diplomatique avec plusieurs Etats. Car, « actuellement, la Chine a des relations diplomatiques avec 50 pays africains, et compte 59 ambassades et consulats en Afrique. La Chine n'a pas de relations diplomatiques avec le Swaziland, la Gambie, Sao Tomé-et-Principe et le Burkina Faso »⁶¹.

Ses diplomates ont dès lors un rôle à jouer. Ils « sont précisément chargés de chercher à modifier l'ordre mondial au profit de la puissance chinoise. Pour cela, ils tenteront de s'appuyer sur les pays en voie de développement dans l'attente de changements et de consolider leurs relations avec les autres pays d'Asie »⁶². C'est la raison pour laquelle les autorités offrent des formations pour des cadres afin de préparer leur rencontre avec l'Afrique⁶³. Ainsi, à l'Institut de Diplomatie de Chine qui dépend du Ministère des Affaires étrangères, une formation des diplomates francophones est donnée aux futurs diplomates chinois dans les pays africains francophones. Pour leur permettre de mieux connaître l'Afrique, cet Institut organise chaque deux ans, un voyage d'études de plusieurs chercheurs en provenance de pays africains francophones. Le dernier s'est déroulé du 20 au 30

⁶⁰ R. Keohane cité par BATTISTELLA (D), op. cit., p. 463.

⁶¹ Chine-Afrique 500 : *faits sur la Chine, l'Afrique et les relations entre les deux*, Sinolingua, 2010, p. 140.

⁶² CHALIAND (G), JAN (M), op. cit., p. 269.

⁶³ BAL Marie et VALENTIN Laura, *La stratégie de puissance de la Chine en Afrique*, p. 19. Site internet : bdc.aege.fr/.../La_strategie_de_puissance_de_la_Chine_en_Afrique, consulté le 26/04/2013.

juin 2016⁶⁴. De plus, l'équipe dirigeante chinoise a présenté au corps diplomatique réuni à Pékin en juillet 2009, à l'occasion de la 11^e conférence des ambassadeurs chinois, cette ligne directrice : « être plus actif sur le plan politique, plus compétitif au plan économique, améliorer l'image de la Chine et exercer un attrait moral »⁶⁵. Enfin, les personnels du corps diplomatique ont reçu pour instruction, au moins depuis la fin des années 1990, d'être plus visibles et d'afficher plus systématiquement le point de vue de leur gouvernement, y compris dans les médias⁶⁶. C'est dans cette perspective que la Chine mène une active « diplomatie de sommets » en construisant des structures diplomatiques qui constituent un élément essentiel de sa stratégie coopérative dans ses relations avec l'Afrique. Certaines de ces structures sont uni ou bilatérales tandis que d'autres sont multilatérales.

Désireuse de compenser la faiblesse de son influence politique sur le continent, l'équipe dirigeante chinoise va établir des structures de dialogues idoines à l'ambition qu'elle nourrit pour l'avenir de ses rapports avec l'Afrique. D'où la mise sur pied du Forum de coopération Chine-Afrique (FOCAC) et l'établissement d'un nouveau cadre de partenariat stratégique. L'institutionnalisation des relations sino-africaines à travers le FOCAC est officiellement censée contribuer à l'instauration d'un nouvel ordre politique et

⁶⁴ Pour plus de détails sur cette rencontre, voir BANGUI Thierry, *Rapport de voyage d'études et d'échanges d'un groupe de chercheurs et d'experts d'Afrique francophone invité à Pékin (Chine), juin 2016, coopération chine-afrique - rencontre d'études conjointes ...* - Sangonet <https://www.sangonet.com/.../Rapport-coop-chine-afrique-rencontre-etudes-conjointes...>, consulté le 27/09/2016.

⁶⁵ GAZIBO Mamoudou et MBABIA Olivier, La politique africaine de la Chine montante à l'ère de la nouvelle ruée vers l'Afrique, *Etudes Internationales*, vol. 41, n°4, 2010, p. 544.

⁶⁶ CABESTAN Jean-Pierre., La Chine, in HASNER Pierre (Ed), *Les relations internationales*, Paris, La documentation française, 2012, p. 260-261.

économique international pour le XXI^e siècle, renforcer la coopération entre la Chine et l'Afrique, relever ensemble les défis de la mondialisation économique et promouvoir le développement commun. Le FOCAC apparaît ainsi comme une arme symbolique, voire idéologique à l'aide de laquelle la Chine s'engage à contribuer au développement de l'Afrique, mais il semble aussi servir de paravent au processus d'appropriation des gains matériels ou de patronage des élites africaines⁶⁷. Ses objectifs affichés sont « la consultation à égalité, la compréhension mutuelle, l'approfondissement du consensus, le renforcement de l'amitié et la promotion de la coopération entre la Chine et l'Afrique »⁶⁸.

Cette structure multilatérale sino-africaine est lancée en 2000 et marque une nouvelle étape dans le développement historique des relations de coopération Chine-Afrique. Car, sa vocation est d'œuvrer au rapprochement économique et politique entre le géant chinois et ses partenaires africains. Cette première rencontre s'est conclue par la publication de la Déclaration de Pékin et le Programme pour la coopération sino-africaine dans le développement économique et social. Ce forum siège de façon permanente au Caire et organise des conférences ministérielles tous les trois ans. Selon une règle d'alternance triennale, l'Ethiopie est devenue ensuite le premier pays africain à coprésider le Forum suivant en 2003. Il a abouti à l'adoption d'un plan d'action qui a défini les objectifs de la coopération sino-africaine pour 2004-2006. La troisième édition du Forum s'est tenue en novembre 2006 à Pékin. Elle a réuni 48 Etats sur 53 au total, soit 41 chefs d'Etat représentant les 800 millions d'Africains. Un succès qui dépassait de très loin les réunions de l'Union Africaine (UA) ou les sommets France-Afrique. Car, c'est la première

⁶⁷ MBABIA (O), op. cit., p. 43-44.

⁶⁸ Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, l'Afrique ..., op.cit., 2010, p. 159.

fois qu'un Etat réunit le plus grand nombre de dirigeants du continent. Le quatrième forum a eu lieu en 2009. Pendant cette rencontre, les deux parties ont décidé d'organiser un forum culturel sino-africain afin de renforcer la coopération des départements culturels. Le cinquième Forum s'est tenu à Pékin du 19 au 20 juillet 2012. Jusqu'à présent, le forum s'étend sur de nombreux domaines en créant des forums spéciaux, comme le forum juridique, le forum industriel, le forum de l'agriculture, le forum d'investissement, le forum de l'éducation, ou encore le forum des médias. Le bilan de ces rencontres n'est pas négligeable comme l'a démontré Zhang Zhongxiang⁶⁹.

En effet, selon cet auteur, la première décennie du FCCA se distingue par sa plus grande vitesse de développement. A chaque édition du forum, la Chine a lancé une série de mesures sur la coopération avec l'Afrique et publié des plans d'action précis, ce qui a perfectionné le système de coopération entre les deux parties. Parce que la Chine a bien rempli ses engagements, toutes les mesures ont été parfaitement appliquées, ce qui a fortement poussé au développement des relations entre ce plus grand pays émergent mondial et ses amis africains⁷⁰.

A l'occasion du dixième anniversaire du FCCA, l'Institut des études internationales de Shanghai a publié un rapport intitulé *Vers la prochaine décennie : recherches sur le développement durable du FCCA*. Ce rapport a également souligné les succès du FCCA, a médité sur ses chances et défis dans ce contexte de transformation du système

⁶⁹ ZHONGXIANG Zhang., « Succès et défis du Forum sur la coopération Chine-Afrique », site internet : french.beijingreview.com.cn/alaune/.../content_312690.htm, consulté le 16/01/2012.

⁷⁰ Ibid.

international, et a proposé des suggestions sur la promotion d'un développement durable de l'institution. Ce rapport indique que « le FCCA a considérablement promu le développement commun de la Chine et de l'Afrique, a renforcé l'influence de la Chine dans le monde ainsi que sa puissance souple en Afrique, a amélioré la position de l'Afrique à l'international et a poussé les relations sino-africaines à un nouvel échelon »⁷¹.

Jusqu'en juin 2015, le FOCAC a tenu un sommet, cinq conférences ministérielles, et trois grandes consultations politiques des ministres des affaires étrangères de Chine et d'Afrique, formant un mécanisme de dialogue et de consultation à plusieurs niveaux : conférences ministérielles, consultations politiques des ministres des Affaires étrangères, réunions de hauts fonctionnaires, et consultations entre le Secrétariat du Comité de Suivi chinois et le Corps diplomatique africain en Chine. Selon les autorités chinoises, « en quinze ans, grâce aux efforts communs de la Chine et de l'Afrique, le FOCAC est devenu une plate-forme importante pour développer le dialogue collectif et un mécanisme efficace pour encourager la coopération pragmatique, qui permettent à la coopération dans tous les domaines d'obtenir des résultats nombreux et substantiels »⁷².

La construction des structures multilatérales entre une puissance et l'Afrique n'est pas l'apanage de la Chine. Dès 1973, la France organise les sommets franco-africains avec les dirigeants africains⁷³. Le Brésil quant à lui, a été avec le Nigéria, à l'origine du premier sommet Afrique-Amérique du

⁷¹ Ibid.

⁷² Résultats des 15 années du Forum sur la Coopération Sino-Africaine, p. 3.

⁷³ Pour plus de détail sur ce cadre de rencontres franco-africaines, lire POKAM (HDP), op. cit.

Sud qui s'est tenu au mois de novembre 2006 à Abuja. Cette réunion a permis aux gouvernements africains de présenter leurs projets de coopération avec le continent sud-américain, et de définir des positions communes afin de peser davantage au sein des instances internationales particulièrement, l'OMC et l'ONU⁷⁴. L'élargissement des efforts diplomatiques brésiliens s'est également réalisé à travers la fondation de la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP) comprenant outre le Brésil, l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique, le Portugal, Sao Tomé et le Timor-Oriental. Cette structure vise à définir des positions communes sur des sujets de politique internationale et à renforcer la coopération militaire⁷⁵.

L'Inde a organisé pour sa part, son premier Forum Inde-Afrique du 8 au 9 avril 2008. Le gouvernement indien a voulu envoyer un signal fort à la communauté internationale : montrer que l'Inde a les moyens et surtout la volonté de devenir un acteur économique et commercial majeur sur le continent noir⁷⁶. Le Japon de son côté développe depuis quelques années, la TICAD (*Tokyo Conference on African Development*). Compte tenu de ses nouvelles ambitions sur la scène internationale et de ses besoins croissants en matières premières, il a compris certes après les partenaires traditionnels de l'Afrique, mais avant ses concurrents asiatiques surtout la Chine, qu'il fallait établir un cadre permanent devant lui permettre de rencontrer les dirigeants africains en vue de redynamiser leur coopération. C'est ainsi qu'est née l'idée de l'organisation des conférences de la TICAD à l'occasion d'un discours de M. Nakayama, ministre japonais des Affaires étrangères à l'ONU en septembre

⁷⁴ LAFARGUE (F), op. cit., p. 139.

⁷⁵ COOPER PATRIOTA (T), op. cit., p. 138.

⁷⁶ GUTMANN Raphaël, L'Afrique face à la nouvelle compétition multipolaire, *Géopolitique Africaine*, n°38 octobre-décembre, 2010.

1991. L'objectif était de promouvoir une politique de dialogue de haut niveau entre les leaders africains et les partenaires du développement.

Les structures unilatérales de la diplomatie chinoise envers l'Afrique, sont les ministères et surtout celui des Affaires étrangères tandis que les structures bilatérales dont dispose la Chine dans le cadre de ses relations diplomatiques avec ce continent sont : les représentations diplomatiques, les missions, les commissions mixtes, les rencontres diplomatiques, les célébrations de l'anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques, les consultations politiques. S'agissant par exemple des commissions mixtes, en mars 2015, la Chine a mis en place le mécanisme de la commission mixte économique et commerciale avec 47 pays africains⁷⁷.

Les structures analogues se retrouvent également chez les autres concurrents de la Chine en Afrique. Dans le cadre de sa politique africaine par exemple, le Brésil a ouvert ou ré-ouvert 17 ambassades depuis 2003, atteignant ainsi un réseau total de 35 ambassades et deux consulats sur le continent. En outre, depuis l'établissement formel des relations avec la République centrafricaine en mai 2010 et avec le Soudan du Sud en juillet 2011, le pays a désormais des relations diplomatiques officielles avec tous les Etats du continent. De manière réciproque, 13 pays africains ont ouvert de nouvelles représentations diplomatiques au Brésil, amenant le chiffre total d'ambassades africaines à Brasilia à 29⁷⁸. La Chine déploie également dans ses relations avec l'Afrique, des stratégies non diplomatiques en mobilisant les

⁷⁷ Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, ..., op. cit., p. 142.

⁷⁸ COOPER PATRIOTA Thomas, *Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme. Les relations Brésil-Afrique durant les gouvernements Lula (2003-2010)*, Les études de l'IFRI, 2011, p. 10.

ressources du *soft power*.

II- Les stratégies de puissance souple par la construction du *soft power*

Tandis que le *hard power* s'applique par l'emploi de la force brute via les armements et relève de la conception classique de la stratégie, le *soft power*, conceptualisé par Joseph Nye, correspond au contraire à des éléments d'influence ni violents ni réellement coercitifs⁷⁹. Selon cet auteur, « le coût croissant de la force armée et la dissémination des autres facteurs de puissance changent fondamentalement la dimension classique de la puissance »⁸⁰. Consciente de cette situation, la Chine dans ses relations avec l'Afrique, s'est convertie au *soft power* en menant une diplomatie d'influence. Ce qui a conduit les dirigeants chinois à privilégier l'influence pragmatique et la patience dans un contexte de concurrence avec d'autres puissances. Car, « devenue adepte du *soft power*, la direction chinoise tente de rendre enviable le « modèle chinois », vante désormais le passé et la culture nationale »⁸¹. D'importants investissements ont été consacrés à la « puissance douce » : le discours et la culture, la diaspora, l'usage des entreprises et l'engagement en matière de paix et de sécurité ainsi que la définition du principe « gagnant-gagnant ». Car, « promouvoir la Chine et ses intérêts, c'est avant tout la faire aimer, faire connaître sa culture, son art, ses traditions millénaires »⁸².

A- La mobilisation du discours et de la culture

Si la Chine a pénétré l'Afrique grâce à l'idéologie pendant les années maoïste, c'est désormais la promotion de la culture,

⁷⁹ ENCEL Frédéric, *Comprendre la géopolitique*, Paris, Seuil, 2009, p. 134.

⁸⁰ Nye Joseph cité par ADOUMIE (V), op. cit., p. 97.

⁸¹ CHALIAND (G), JAN (M), op. cit., p. 237.

⁸² BATEL (L), op. cit., p. 42.

le rappel d'un passé commun et d'une identité partagée qui semblent actuellement prévaloir⁸³. La Chine convoque le discours basé sur l'histoire et la création des différences, confirmant l'idée de Sabine Siortino selon laquelle « le verbe est essentiel chez les puissances émergentes »⁸⁴. Et selon le Général Schaeffer, l'un des outils les plus redoutables de la diplomatie chinoise, c'est le discours : « le discours, c'est un moyen, une arme... »⁸⁵.

Les dirigeants chinois rappellent les expéditions pacifiques de l'amiral Zhen He de la dynastie des Ming, sur la côte orientale africaine au XVe siècle. Ce rappel sert de support à la politique de Pékin en Afrique pour délivrer ce message : « nous sommes de très vieux amis »⁸⁶. La Chine évoque un passé commun basé sur les affinités culturelles et historiques afin de consolider ses relations avec toute l'Afrique. Elle s'appuie sur une philosophie tiers-mondiste qui date de sa participation à la Conférence de Bandung en 1955. Selon cette philosophie, ses rapports Sud-Sud sont marqués par la lutte « contre tous les impérialismes », le respect des cultures, le rejet de toute légitimité morale de l'Occident. Ceci d'autant plus que la Chine a été aussi victime du colonialisme qu'elle considère comme « un douloureux passé d'humiliation »⁸⁷. Cette adversité commune, une communauté de destin, crée des liens. La fraternité Sud-Sud est aussi un élément fort et récurrent du discours chinois : « la Chine est le plus grand pays en développement du monde tandis que le continent africain regroupe le plus grand nombre de pays en

⁸³ MBABIA (O), op. cit., p. 91.

⁸⁴ SIORTINO Sabine, *Théories et pratiques de la puissance : l'émergence de la Chine et de l'Inde dans l'après-guerre froide*, Mémoire de DEA d'Analyse Comparative des Aires Politiques, IEP de Paris, 2004, p. 48.

⁸⁵ Cité par BAL (M) et VALENTIN (L), op. cit.

⁸⁶ Cité par MICHEL (S) et BEURET (M), op. cit., p. 105.

⁸⁷ Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, ..., op. cit., p.1.

développement »⁸⁸. A cela s'ajoute le soutien de Pékin entre 1960 et 1970, à plusieurs mouvements de libération africains, ce qui était loin de plaire aux Etats-Unis et à la Russie⁸⁹. Cette solidarité avec les pays en voie de développement, qui fait partie des quatre chantiers de sa politique étrangère⁹⁰, est une des portes d'entrée de la diplomatie classique chinoise depuis Mao Zedong⁹¹. La réaffirmation de cette solidarité dans sa phase actuelle de développement économique, « est une manière voilée de souligner que devenue une puissance économique, la Chine n'oublie pas le Tiers-Monde, groupe auquel elle ne cesse de revendiquer l'appartenance (...) »⁹². Aussi, ce faisceau de discours officiels a-t-il pour autre objectif, de mettre en relief une « mémoire africaine ». De ce point de vue, Pékin insiste sur l'histoire pour trois principales raisons : souligner l'ancienneté et la continuité de ces relations, focaliser l'attention sur un passé et des valeurs communes (colonialisme, racisme, tiers-mondisme, anti-hégémonisme), et surtout réconcilier son statut de puissance mondiale en devenir avec son identité de pays du tiers-monde⁹³. Les principes convoqués lui attirent également la reconnaissance du continent africain et offre une concurrence aux projets et programmes de développement des institutions internationales (notamment FMI et Banque Mondiale) et des puissances occidentales⁹⁴.

La Chine procède également dans ses discours, à la création

⁸⁸ Jiang-Zemin, *Forum de Coopération Chine-Afrique*, Pékin, 2000.

⁸⁹ BAL (M), VALENTIN (L), op. cit., p. 6.

⁹⁰ TSHIYEMBE Mwayila, *La politique étrangère des grandes puissances*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 265.

⁹¹ TSHIYEMBE (M), op. cit., p. 266.

⁹² Ibid., p. 266.

⁹³ MBABIA (O), op. cit., p. 91.

⁹⁴ La "Chinafrique": réalités et enjeux, p. 14, site internet : www.knowfrontier.com/.../KF19%20-%20La%20Chinafrique,..., consulté le 08/02/2013.

des différences afin de disqualifier ses concurrents occidentaux à travers une « dramaturgie rhétorique »⁹⁵. Elle se présente comme « un pays non esclavagiste, non colonial et non piller des ressources africaines »⁹⁶. Pour les autorités chinoises, « depuis les années 1990, les occidentaux sèment le chaos dans le monde : meurtre de Saddam Huissen et de Kadhafi parce qu'ils ne correspondaient pas à leurs valeurs »⁹⁷.

La mobilisation de la culture chinoise par Pékin à l'égard de l'Afrique peut être perçue à partir de quatre dimensions essentielles : la formation d'étudiants et de professionnels africains en Chine, la promotion de la langue dans les Instituts Confucius, l'implantation des médias en Afrique, la médecine traditionnelle chinoise (MTC). L'objectif est d'ailleurs officiellement confirmé lors du XVIe Congrès du PCC en 2002 : mettre la culture chinoise au service des intérêts de la nation. En renouvelant cette invite lors du XVIIe Congrès, Hu Jintao ne laissait planer aucune ambiguïté⁹⁸.

⁹⁵ L'expression est de MURRAY Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p. 105.

⁹⁶ Selon les responsables chinois, « 600 ans auparavant, la flotte du navigateur chinois Zheng He était parvenue quatre fois sur le rivage est-africain et y avait visité plusieurs pays, plus de 100 ans avant les Occidentaux. Zheng He a proposé à l'Afrique un commerce équitable, rendant ainsi possible la connaissance mutuelle des peuples chinois et africains et propulsant les échanges amicaux entre les deux parties. Zheng He n'a jamais colonisé un hectare de terre, pillé une once de minerai ou vendu un seul esclave », *Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine*, ..., op.cit., p. 2

⁹⁷ Discours de l'Ambassadeur LIN Songlian, Directeur-General au Département Afrique au Ministère Chinois des Affaires Etrangères lors de la rencontre avec *un groupe de chercheurs et d'experts d'Afrique francophone invité à Pékin (Chine)*, juin 2016, dans le cadre du « Voyage d'études en Chine au profit des chercheurs des pays africains francophones » organisé par l'Institut de Diplomatie de Chine, le 22 juin 2016.

⁹⁸ « La culture, y affirme-t-il alors, est devenue une source très importante pour la cohésion nationale et la créativité, en étant un facteur qui joue un rôle croissant dans la compétition pour la force nationale et à l'échelle globale », cité par BATEL (L), op. cit., p. 42-43.

En janvier 2006, le Président Hu Jintao précisait que « le renforcement du statut international de la Chine et de son influence internationale doit être reflétée à la fois dans un « *hard power* » incluant l'économie, les sciences et la technologie, et la défense nationale, et dans un « *soft power* » comme la culture ». Pour contribuer à atteindre ce dernier objectif, les universités chinoises accueillent des étudiants africains. D'après le diplomate et sinologue gabonais Samuel Okouma Mountou, la formation et le perfectionnement des étudiants africains constituent l'un des volets stratégiques de la coopération sino-africaine. « En 1988, plus de 1500 étudiants africains poursuivent leurs études dans les universités chinoises, repartis dans les domaines variés tels que : médecine, relations internationales, informatique, agronomie, architecture, pétrochimie, génie civil, électronique, langue chinoise, beaux-arts, etc. A cet effet, ces étudiants bénéficient de la bourse de coopération chinoise et, entre autres, ils sont pris en charge par la Chine⁹⁹.

Lors du FCCA qui s'est tenu en novembre 2009 en Egypte, les autorités chinoises ont solennellement annoncé qu'elles porteraient à 5500 le nombre de bourses pour les étudiants africains. En fin 2013, la Chine avait formé 13092 Africains dans des secteurs variés dans le cadre du Programme des Talents Africains¹⁰⁰.

En outre, il importe de noter la présence temporaire de professionnels séjournant en Chine dans le cadre de stages de formations technique et militaire. Des Africains séjournent par exemple à Wuwei au sein du Gnsu Desert Control Research Institut (GRDCI), organisme qui forme depuis le

⁹⁹ GUERIN Emmanuel, Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ?, *Afrique Contemporaine*, 2008/4 n°228.

¹⁰⁰ Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, op. cit, 2010, p. 152-153.

début des années 1990 des techniciens et ingénieurs aux méthodes de contrôle du désert¹⁰¹. La promotion de la langue s'illustre par la création des Instituts Confucius.

A ce jour, on compte 45 Instituts Confucius et 24 classes Confucius dans 36 pays africains, promouvant ainsi les échanges linguistiques et culturels entre la Chine et l'Afrique¹⁰². Ils sont considérés comme « l'outil de prédilection de *low soft power* de l'Empire du Milieu »¹⁰³ en Afrique.

La RPC s'investit à nouveau dans l'enseignement de la langue chinoise parce que Paris parce que l'importance économique de la Chine pousse de plus en plus d'autres populations d'Asie et d'ailleurs, à apprendre le mandarin¹⁰⁴. Cet investissement constitue surtout une part importante du dispositif mis en place par Pékin pour conquérir le monde et l'Afrique par la diffusion de la langue et de la civilisation chinoises. Depuis quelques années, apprendre le chinois est à la mode en Europe, aux Etats-Unis et en Afrique ; et les dirigeants chinois ont parfaitement perçu les enjeux de ce regain d'intérêt. Depuis 2004, la Chine a développé sous la direction du Hanban – le bureau de la commission pour la diffusion du chinois dans le monde – un réseau d'Instituts Confucius dont l'objectif est la diffusion de la culture chinoise.

¹⁰¹ MBABIA (O), op. cit., p. 95.

¹⁰² Résultats des 15 années du Forum sur la Coopération Sino-Africaine, p. 126.

¹⁰³ KEMAJOU Laure, Les Instituts Confucius en Afrique francophone : outils stratégiques du soft power de la République Populaire de Chine aux enjeux multiformes, in MBABIA OLIVIER et WASSOUNI François, *La présence chinoise en Afrique francophone*, Paris, Monde Global Editions nouvelles, 2016, p. 73.

¹⁰⁴ PINA-GUERASSIMOFF Carine, Le renouvellement des perspectives transnationales de la Chine, *Critique* n° 32, juillet-septembre, 2006, p. 48.

Un tel investissement, destiné à enseigner aussi bien la langue que la culture chinoises, conjugué aux milliers de bourses d'études délivrées par Pékin, confirme une volonté de s'implanter durablement en Afrique¹⁰⁵.

Les médias font également partie du processus de construction du *soft power* chinois dans la mesure où ils ont pour objectif de « présenter l'image moderne de la nouvelle Chine à chaque pays du monde »¹⁰⁶. Dans la première moitié des années 1960, l'agence Xinhua (Chine nouvelle) transmettait des informations quotidiennes adaptées à chaque région à des bureaux régionaux dont plusieurs en Afrique (Alger, Le Caire, Conakry, Brazzaville et Dar-es-Salaam). L'outil médiatique le plus répandu et le plus efficace à cette époque fut, sans aucun doute Radio Pékin. Cette dernière inaugura ses programmes africains en 1956. Au début des années 1960, Radio Pékin consacrait de nombreuses heures de programmation hebdomadaire à l'Afrique dont plusieurs en anglais, cantonnais, portugais, swahili et français¹⁰⁷.

La Chine a créé la première structure de diffusion FM en Afrique en 2006. La Radio Chine Internationale a inauguré sa première rédaction extérieure à Nairobi. En ce qui concerne les pays arabes d'Afrique, l'Empire du Milieu a lancé une chaîne de télévision en langue arabe qui diffuse depuis le 25 juillet 2009, des programmes à destination de 22 pays arabophones. L'ambition de ce projet d'après l'autorité de la chaîne, représentée par Zhang Changming, vice-président de CCTV, est de montrer la « vraie » Chine aux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Elle s'inscrit

¹⁰⁵ BEURET Michel, MICHEL Serge, La Chine a-t-elle un plan en Afrique ?, *Afrique Contemporaine*, 2008/4 n°228, p. 53.

¹⁰⁶ MBABIA (O), op. cit., p. 99.

¹⁰⁷ Ibid., p. 100.

dans la volonté du gouvernement chinois de promouvoir sa vision pluraliste du monde en encourageant ses médias à agir en occupant l'espace médiatique mondial¹⁰⁸. L'agence de presse Xinhua s'étend également sur le continent où elle compte une vingtaine de bureaux et un siège à Nairobi. En 2012, la Télévision centrale de Chine a ouvert une annexe au Kenya. Beijing Review a mis en place en Afrique du Sud le Groupe de publication et de médias sino-africain, et a ouvert une branche de Beijing Review en Afrique. L'enjeu fondamental de ces médias, est surtout de faire connaître la Chine aux Africains afin de faire « transcender les apparences et les idées portées par les occidentaux sur la Chine »¹⁰⁹.

Les activités médicales constituent aussi une stratégie de puissance douce pour la Chine. On peut le montrer en mettant en relief comment les médecins chinois se positionnent en réalité entre l'Afrique et la Chine comme une sorte de troisième terme au sein d'une structure sociale triangulaire dans laquelle ils interagissent¹¹⁰. La MTC est invoquée pour mobiliser le soutien à un projet politico-économique et culturel. C'est la raison pour laquelle le gouvernement chinois a créé un organisme administratif central dans le développement de la MTC en Chine et dans le monde, la State Administration of Traditional Medicine (SATCM-PRC). L'un des objectifs de cette institution est d'« entretenir les collaborations internationales visant à une

¹⁰⁸ TROUDI MOHAMMED Fadhel, La stratégie arabe de la Chine, *Géostratégiques* n°33, 4^e trimestre 2011, p. 164.

¹⁰⁹ Discours de l'Ambassadeur LIN Songlian, Directeur-General au Département Afrique au Ministère Chinois des Affaires Etrangères lors de la rencontre avec *un groupe de chercheurs et d'experts d'Afrique francophone invité à Pékin (Chine)*, juin 2016, op. cit.

¹¹⁰ Pour plus de détails sur un cas précis, lire par exemple POKAM (HDP), « La médecine chinoise au Cameroun », dans *Perspectives Chinoises*, n°2011/3, pp. 54-62.

meilleure diffusion de la MTC dans le monde, spécialement en partenariat avec Hong Kong, Macao et Taïwan »¹¹¹. De plus, à l'occasion de la seconde « Conférence internationale des technologies pour la modernisation de la médecine traditionnelle » à Chengdu en 2005, la Chine a d'ailleurs officialisé sa décision de faire de sa médecine traditionnelle, un secteur stratégique. Et la session annuelle du Comité Central du Parti Communiste Chinois l'a confirmé le 18 octobre 2011. Elle s'est achevée avec la diffusion d'un communiqué affirmant que « de plus en plus, la culture est en train de devenir une source de cohésion nationale et de créativité »¹¹². Ce document témoigne, une fois de plus, selon Eric Marié et Pierre-Henry de Bruyn, « de la détermination des autorités chinoises à accentuer le « *soft power* » de leur pays »¹¹³.

B- La définition des principes d'action, usage des migrants et des entreprises, engagement pour la paix et la sécurité

La chine définit des principes d'action, fait usage des migrants et des entreprises et s'engage dans le maintien de la paix et la sécurité en Afrique. L'analyse contemporaine des migrations, bien développée ces derniers temps, souligne aujourd'hui la nécessité de ne plus considérer le migrant uniquement dans l'environnement de la société d'accueil, mais aussi en fonction des liens qu'il conserve avec son pays d'origine. Cette observation d'Alain Tarrius, reprise par Antoine Kernen¹¹⁴, permet de suggérer que la présence des migrants chinois en Afrique résulte à la fois de

¹¹¹ DE BRUN Pierre-Henry et MICOLLIER Evelyne, Diffusion institutionnelle de la médecine chinoise, *Perspectives Chinoises*, 2011/3, p. 28.

¹¹² Cité par MICOLLIER (E) et DE BRUYN (P-H), Editorial, *Perspectives Chinoises* n°2011/3, p. 2.

¹¹³ MICOLLIER (E) et DE BRUYN (P-H), *ibid.*

¹¹⁴ KERNEN Antoine, Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastique, *Politique Africaine*, n°105, mars, 2007, p. 176.

la politique du gouvernement chinois et de stratégies individuelles profitant des opportunités offertes. Cette double source de leur action engendre pour eux une sorte d'interdépendance¹¹⁵ avec leur pays d'origine. Ces migrants pratiquent ce que Carine Pina-Guerassimoff qualifie de « diplomatie du sourire »¹¹⁶.

En Afrique comme en Europe et aux Etats-Unis, les migrants chinois qui sont devenus la seconde communauté par le nombre après les Indiens¹¹⁷, constituent un axe de la Chine¹¹⁸. Leur mobilité serait d'ailleurs bien vue, voire encouragée. Car, elle fait partie des six axes de la politique extérieure chinoise qui éclairent la stratégie du pays en Afrique : sécurisation des approvisionnements en pétrole et en matières premières, implantation croissante des entreprises dans la construction d'infrastructures, incitation à l'implantation d'une diaspora, signature d'accords commerciaux bilatéraux, politique de coopération au développement affirmée et, enfin, politique de coopération militaire¹¹⁹.

D'après Huang Zequan, vice-président de l'Association d'amitié sino-africaine, il y aurait aujourd'hui 550 000 Chinois résidant en Afrique contre 100 000 Français¹²⁰. Selon Jean-Jacques Gabas et Jean-Raphaël Chaponnière, il y aurait près d'un million de résidents chinois sur le continent africain. Ces chiffres gagnent toutefois à être mis en

¹¹⁵ BATTISTELLA (D), op. cit., p. 222.

¹¹⁶ PINA-GUERASSIMOFF (C), op. cit., p. 45.

¹¹⁷ BEURET (M), MICHEL (S), La Chine a-t-elle un plan en Afrique ?, article op. cit., p. 49.

¹¹⁸ Voir par exemple en ce qui concerne le Cameroun, POKAM (HDP), Migration chinoise et développement au Cameroun, Paris, L'Harmattan, 2015.

¹¹⁹ GABAS Jean-Jacques, Les pays émergents et la coopération internationale, in JAFFRELOT Christophe (Ed), *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, PFNSP, 2008, p. 225.

¹²⁰ *Jeune Afrique Economie* n°375, p. 243.

perspective : la population chinoise est nettement plus faible que celle des Indiens qui se situe aux alentours de 2 millions en 2011 et le nombre de Chinois en Afrique représente moins de 0,2% de la population africaine et moins de 0,1% de la population chinoise¹²¹.

Le gouvernement chinois promeut activement une interaction transnationale auprès de cette population et même en sa faveur en se posant en agent de sa construction. Elle favorise l'accroissement de sa population en Afrique notamment par l'« exportation de main d'œuvre »¹²².

Après les politiques de réforme et d'ouverture, le gouvernement chinois vise à favoriser ses liens avec ses ressortissants vivant à l'étranger. Entre 1978 et 2000, plus de 360 lois et règlements sur les Chinois vivant à l'étranger sont créés par le Parti communiste et plus de 800 par le Conseil des affaires de l'Etat. Ces lois et règlements ont pris des formes diverses¹²³. Elles sont principalement destinées à maximiser la contribution des migrants aux objectifs de développement et de modernisation du pays.

S'agissant particulièrement du personnel médical chinois qui travaille dans des cabinets privés en Afrique, il constitue un ensemble d'acteurs qui accroissent, par leurs observations,

¹²¹ GABAS (J-J) et CHAPONNIERE (J-R) (Ed), op. cit., p. 18.

¹²² BRAUD Pierre-Antoine, La Chine en Afrique : anatomie d'une nouvelle stratégie chinoise, *Analysis* n°0, octobre 2005, site internet : www.iss.europa.eu/.../la-chine-en-afrique-anatomie-dune-nouvelle-strategie-chinoise/, consulté le 21/05/2012.

¹²³ Pour plus de détails sur cette politique, voir par exemple ELIE Jérôme, LIEBER Marlène. et LUTRING Christine, Migration et développement : les politiques de la Chine et de l'Inde à l'égard de leurs communautés d'outre-mer, *Revue internationale de politique de développement* [En ligne], 2 | 2011, mis en ligne le 05 mai 2011, consulté le 07 novembre 2011. URL : <http://poldev.revues.org/710> ; DOI : 10.4000/poldev.710) ; Pina-Guerassimoff (C), op. cit.

l'intelligence économique chinoise. De plus, les Chinois à l'étranger construisent des réseaux employés par les services de renseignements¹²⁴. Et la présence continue des médecins chinois en Afrique, participe de la stratégie de construction de la conquête de l'Afrique par le bas, comme l'écrit Antoine Kernén. Ce qui démontre qu'il n'y a pas une seule « stratégie chinoise » en Afrique, mais plutôt une variété de réseaux dont il faut rendre compte. Les médecins chinois venus en Afrique dans des cabinets privés et les entreprises chinoises commercialisant les produits de la MTC, étendent la puissance de leur pays et sont, pour cette raison, courtisés par les autorités chinoises¹²⁵ comme une sorte de « ressources culturelle, matérielle et politique unique »¹²⁶ pour la simple raison qu'ils drainent des ressources symboliques et stratégiques à travers ces multiples relations d'échange qu'ils développent entre eux et avec leur société d'origine. La population médicale chinoise en Afrique est également une ressource symbolique pour leur pays. Elle joue un rôle important dans la densification des réseaux de solidarités culturelles à travers la multiplication des centres de soins faisant la promotion de la MTC. Elle est donc « stratégiquement importante à cause de sa fonction culturo-linguistique, particulièrement leur rôle dans la construction de l'Etat, la construction de l'identité nationale et la reproduction culturelle »¹²⁷. Ensuite, par leur

¹²⁴ BAL (M) et VALENTIN (L), op cit., p. 67.

¹²⁵ Pour plus de détails sur ce point, lire par exemple FRANCHINEAU Hélène, *De la régionalisation au régionalisme : la diaspora chinoise et l'intégration de la Chine en Asie du Sud-Est*, www.cean.sciencespobordeaux.fr/page%20perso/franchineau.pdf, p. 13-17, consulté le 14 février 2011.

¹²⁶ WATERBURY Mura A, Bridging the divide : towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics, in BAUBÖCK Rainer & FAIST Thomas (eds), *Diaspora and transnationalism. Concepts, theories and methods*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010, p. 133.

¹²⁷ Ibid., p. 139.

présence et celle des médicaments, la visibilité de la présence chinoise est renforcée en Afrique. Enfin, leur présence dans les pays africains assure à la Chine, sa stature de grande puissance. Cette mobilité n'est qu'une des facettes de la globalisation de la société, de la culture et de l'économie chinoises¹²⁸.

La Chine définit et promeut également des principes d'action dans le cadre de ses relations avec l'Afrique. Les principes « gagnant-gagnant », de non-ingérence et de neutralité, sous-tendent les actions des dirigeants chinois dans leurs relations avec le continent noir.

En 1953, le Premier ministre chinois Zhou Enlai avait énoncé les cinq principes à appliquer aux relations à l'égard de l'Afrique et d'autres régions. Il s'agit du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, de la non-agression mutuelle, de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats souverains, de l'égalité et la réciprocité des bénéfices tirés des opérations communes, de la coexistence pacifique. Ces principes ont été repris par Li Zhaoxing, vice-premier ministre chinois des Affaires étrangères, lors du forum international « la Chine et le monde au siècle nouveau » tenu à Beijing. Ils démontrent le retour au réalisme amorcé sous Deng Xiaoping en 1977. Pour combler le vide idéologique post-maoïste, Deng Xiaoping inspire une nouvelle doctrine au parti communiste chinois d'après laquelle : « la pratique est le seul critère de vérité ». Cette doctrine s'accorde bien avec sa pensée selon laquelle : « qu'importe qu'un chat soit gris ou blanc pourvu qu'il attrape

¹²⁸ PIEKE F. E, Les migrations chinoises contemporaines : nouveaux régimes et nouvelles activités en Europe, in ROULLEAU-BERGER Laurence (Ed), *Nouvelles migrations chinoises et travail en Europe*, Toulouse, Presses du Murail, 2007, p. 20.

les souris et traverse la rivière en touchant la pierre »¹²⁹. Ainsi, Pékin soutient qu'on ne saurait s'immiscer dans les affaires d'un Etat souverain, pour aucune raison, fût-elle humanitaire. Cette conception lui permet non seulement de préserver sa souveraineté mais également de gagner la confiance des pays africains¹³⁰. C'est la raison pour laquelle sa politique d'aide au développement et de prêts à taux privilégiés ne se soucie pas des régimes politiques. Cette particularité, par opposition à l'aide occidentale qui est tributaire de diverses règles, a été libellée comme le « consensus de Beijing » par opposition au « consensus de Washington »¹³¹.

Simultanément, les autorités chinoises s'efforcent de dénigrer l'aide occidentale en Afrique en dénonçant l'ingérence qui consiste à lier cette aide à des progrès en matière de démocratie. La politique occidentale est qualifiée « d'ingérence en Afrique comme en Chine, sous prétexte de problèmes concernant les droits de l'Homme ». La démocratie à l'occidentale apparaît comme un vrai fléau.

¹²⁹ TSHIYEMBE (M), op. cit., p. 260.

¹³⁰ MBABIA (O), op. cit., p. 43.

¹³¹ « Le « Consensus de Pékin » est une formule élaborée par J. Kurlanski en guise de pied de nez au « Consensus de Washington », le prêt à porter libéral de la Banque mondiale. Il est supposé décrire le modèle de partenariat proposé par la Chine. Il énonce trois règles. D'abord la non-ingérence. En vertu du principe selon lequel elle gère souverainement ses propres affaires internes et ne souhaite pas voir les autres nations s'en mêler, la Chine commerce et investit sans poser de conditions politiques préalables. Deuxième règle, l'amitié et le respect mutuel sont les deux mobiles et l'échange qui doit être « gagnant-gagnant ». Enfin, la promotion du « modèle de développement chinois » se résume sommairement ainsi : les infrastructures de base d'abord ; puis viendront les réformes économiques et la croissance avec elles ; les réformes sociales et civiques arrivant enfin. Il est clairement entendu que la démocratie occidentale n'est en aucune manière un préalable au bon déroulement de ce processus », JACQUEMOT Pierre, Préface, in GABAS (J-J) et CHAPONNIERE (J-R) (Ed), *Le temps de la Chine en Afrique...*, op. cit., p. 7-8.

Sur la base de ces principes de non-ingérence et de la neutralité, Robert D. Kaplan a opposé en 2010 l'émergence américaine du début du XXe siècle à l'émergence chinoise du début du XXIe siècle, en faisant des Etats-Unis une « puissance morale », qui s'est investie d'une mission libératrice, par opposition à la Chine, « puissance amoral » exclusivement soucieuse de ses propres intérêts économiques¹³².

En dehors de la France et des Etats-Unis qui se basent sur des conditionnalités politiques et juridiques dans leur diplomatie en Afrique, la Chine et les autres puissances émergentes traitent avec tous les régimes, y compris les moins respectueux des droits de l'Homme. Elles se présentent ainsi comme une alternative à un Occident qui serait enclin à empiéter sur la souveraineté des Etats¹³³.

La Chine offre en plus à ses partenaires africains, du « gagnant-gagnant » et non pas une relation déséquilibrée fondée sur le paternalisme¹³⁴ comme les anciennes puissances coloniales. Elle permet à chacun des partenaires d'escompter des avantages mutuels et réciproques. A titre d'exemple, leur engagement à l'issue du sommet Chine-Afrique de 2006, de construire gratuitement un siège pour l'UA à Addis-Abeba. C'est également par rapport à ce principe que les autorités chinoises ont inventé une « géostratégie du développement » selon laquelle l'exportation des matières premières s'effectue en contrepartie de construction d'infrastructures et d'importation de produits manufacturés à des prix accessibles à la majorité de la population africaine »¹³⁵.

¹³² JACQUEMOT (P), p. 120.

¹³³ ADOUMIE (V), op. cit., p. 218.

¹³⁴ Ibid., p. 15.

¹³⁵ JOLLY (J), op. cit., p. 78.

Ce principe manifeste la volonté des dirigeants chinois de resserrer davantage leurs liens avec l'Afrique. C'est la raison pour laquelle ils ont publié un document qui établit les bases de ce « nouveau partenariat stratégique », le *Livre Blanc Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique* paru en 2006. Dans ce livre, « la Chine œuvre à établir et à développer un nouveau type de partenariat stratégique marqué par l'égalité et la confiance mutuelle sur le plan politique, la coopération gagnant-gagnant sur le plan économique »¹³⁶. Les dirigeants chinois usent également des entreprises et de l'engagement en matière de paix et de sécurité en Afrique, en vue de nouer et consolider les relations sino-africaines.

A la veille du cinquième Forum sino-africain de juillet 2012, le porte-parole du ministère chinois du Commerce Shen Danyang, a affirmé que « Plus de 2000 sociétés chinoises ont investi en Afrique » alors qu'en 2008, Michel Beuret et Serge Michel écrivaient que « plus de 900 entreprises chinoises seraient actives en Afrique »¹³⁷. On compte actuellement plus de 2500 entreprises chinoises sur le continent, dans de nombreux domaines tels que l'agriculture, la santé, les télécommunications, l'énergie, la fabrication, les services alimentaires, etc.¹³⁸. La présence de ces entreprises est en partie liée à une décision politique chinoise. Car, en 1995, le Président Jiang Zemin, est aux commandes de la Chine qui connaît une très forte croissance économique. Il exhorte alors les grandes entreprises chinoises à sortir des frontières pour devenir des acteurs mondiaux. C'est là que l'idée de commencer par l'Afrique voit le jour. Aussi, à partir de la fin des années 1990, les projets d'infrastructure en Afrique sont systématiquement soutenus par le

¹³⁶ Cité par BAL (M), VALENTIN (L), op. cit., p. 10.

¹³⁷ BEURET (M), MICHEL (S), article op. cit., p. 56.

¹³⁸ Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, l'Afrique et les relations entre les deux, Sinolingua, 2010, p.141-142.

gouvernement chinois. L'Exim Bank of China accepte de les financer, permettant aux entreprises chinoises de remporter les appels d'offres en faisant des propositions largement plus intéressantes que les entreprises américaines et européennes.¹³⁹ Ces entreprises, en dehors des appels d'offres internationaux qu'elles remportent, exportent la main-d'œuvre chinoise en Afrique où « il y a de la place, un espace vital »¹⁴⁰.

Pour accompagner cette pénétration économique, la Chine dispose de délégations commerciales dans 49 pays africains alors que la France n'en dispose que de 11, nombre en diminution. Elle n'a pas de zones privilégiées mais choisit d'aller là où les opportunités se présentent, notamment en comblant les vides laissés par le retrait des puissances occidentales des zones à risque ou d'instabilité (Côte d'Ivoire, Soudan, Libéria...). Aussi, lors des visites des hauts responsables chinois en Afrique, ceux-ci sont accompagnés d'importantes délégations de chefs d'entreprise.

La Chine s'implique enfin de plus en plus en Afrique dans toutes les opérations de maintien de la paix depuis le début des années 1990, afin « de se forger une image de puissance pacifique et responsable désireuse de contribuer à promouvoir une paix durable, une prospérité commune et un monde harmonieux »¹⁴¹. Lors de la cinquième Conférence ministérielle du Forum sur La Coopération sino-africaine de 2012, elle a lancé l'« Initiative du partenariat de coopération Chine-Afrique pour la paix et la sécurité », visant à renforcer davantage la coopération avec l'Afrique en termes de sécurité¹⁴². Selon ses autorités, « la paix et la sécurité sont

¹³⁹ BEURET (M), MICHEL (S), article op. cit., p. 56.

¹⁴⁰ Ibid., p. 58.

¹⁴¹ MBABIA (O), op. cit., p. 103.

¹⁴² Chine-Afrique 500 : faits sur la Chine, l'Afrique..., op.cit., p. 149.

les préconditions de la coopération et du développement »¹⁴³. Car, « la paix et le développement sont les deux faces d'une même pièce. Sans un environnement pacifique et en sécurité, il ne peut y avoir de coopération et de développement »¹⁴⁴. Dans cette perspective, la Chine est parmi les cinq pays membres du Conseil de Sécurité de l'ONU, le pays qui a envoyé le plus grand nombre de casques bleus vers l'Afrique. A nos jours, elle a participé à 12 opérations de maintien de la paix en sur le continent. Actuellement, environ 2600 casques bleus chinois sont dans sept zones de mission en Afrique¹⁴⁵.

C'est dans cette direction que s'oriente également le Japon en contribuant à la paix et à la stabilité en Afrique (soutien pour le retour à la stabilité en Somalie, avec l'envoi d'un contingent dans le cadre de la Mission des Nations Unies).

CONCLUSION

Depuis les années 1990, la Chine motivée par plusieurs enjeux, déploie effectivement en Afrique diverses stratégies. Malgré le fait que les relations internationales soient en état d'anarchie, la Chine, dans ses relations avec les pays africains, n'adopte pas la stratégie classique ou néo-classique en utilisant des moyens militaires pour atteindre ses objectifs, mais des stratégies modernes, dans un contexte particulièrement tendu où tous les acteurs sont des acteurs-stratèges en interaction stratégique. D'une part, l'option pour les stratégies coopératives à travers

¹⁴³ « Supporting Africa to realize self-sustainable development is China's firm strategic choice », Speech by Ambassador LIN Songlian, Director-General of Africa Department of MFA.

¹⁴⁴ « The new thinking and new measures of china's policy to Africa helping boost transformation and development of African economy », Speech by Ambassador LIN Songlian, Director-General of Africa Department of MFA at the Policy Dialogue between China and IDA.

¹⁴⁵ Résultats des 15 années du Forum sur la Coopération Sino-Africaine, p. 142.

l'établissement des relations de coopération avec les pays africains ; d'autre part, les stratégies de puissance souple par la construction du *soft power*. Ces stratégies chinoises s'insérant dans ce qu'Avery Goldstein désigne par « *grand strategy* », une stratégie internationale d'ensemble destinée à créer un environnement favorable à son développement économique et à réduire les risques de réactions négatives à sa montée en puissance économique, diplomatique et militaire. Ce qui démontre que la Chine a renoué avec Confucius et Sun Tzu pour lequel « l'art de la guerre, c'est de soumettre l'ennemi sans combat ».

Cette méthode « douce », indirecte, semble pour l'heure la plus appropriée dans la longue marche que la Chine entreprend vers la reconquête de son rang¹⁴⁶. Elle n'est en définitive que le « jeu de Go »¹⁴⁷. Elle semble avoir tellement du succès sur le continent que certains dirigeants africains souhaiteraient même que la Chine dirige le monde¹⁴⁸.

¹⁴⁶ BATEL (L), op. cit., p. 48.

¹⁴⁷ « Dans le jeu de Go, les « pierres » ou « hommes » sont identiques (pas de hiérarchie) et se dispersent sur le damier (goban), donnant l'impression que les actions ne sont pas coordonnées, alors que la logique de l'action se révèle ultérieurement, au fur et à mesure des connexions ou jonctions entre les actions. Aujourd'hui, le damier correspond à une carte du monde et les pierres au positionnement des intérêts chinois, permettant à l'Empire du Milieu de « faire usage d'une dispersion calculée des forces pour maximiser la dissémination de l'influence », BATEL (L), op. cit., p. 52.

¹⁴⁸ Ainsi, le président du Nigéria Obasanjo déclara en 2006 lors de la visite du président chinois : « nous souhaiterions que la Chine dirige le monde et quand ce sera le cas, nous voulons être juste derrière vous. Quand vous allez sur la Lune, nous ne voulons pas être laissés derrière, nous voulons être avec vous ». Pour Meles Zenawi d'Éthiopie, « il nous reste à conquérir l'indépendance économique. Et pour cela, la Chine nous aidera, car la Chine est un modèle de développement éprouvé. En contrepartie de son aide, l'Afrique lui apportera toutes les ressources énergétiques et minières dont elle a besoin ». Quant au président zimbabwéen Mugabe, il avait déclaré lors du 25^e anniversaire de son pays, « il nous faut nous tourner vers l'Est, là où le soleil se lève ».

Ceci nous amène à nous interroger sur la place de l'Afrique dans ce « ce jeu de go géostratégique »¹⁴⁹ que Tidiane N'Diaye qualifie de néo-colonialisme¹⁵⁰. Il nous paraît à la suite de ces dirigeants africains et d'Adama Gaye, que « la Chine, nouvelle locomotive de l'économie mondiale et surtout modèle le plus frappant de transformation réussie d'une économie en développement, offre une voie alternative à l'Afrique. Elle lui prouve qu'un pays peut sortir du sous-développement en menant sa barque à sa guise, en brisant au passage le corset néolibéral. Car, restée fidèle à ses propres critères, la Chine déploie une approche novatrice particulièrement attractive pour un continent africain qui ne sait toujours pas où donner de la tête pour réparer sa longue panne conceptuelle »¹⁵¹.

La Chine est donc une chance pour le continent, enjeux et intérêts réciproques bien compris et mis en œuvre. Son intérêt pour l'Afrique doit profiter aux Etats africains et faire décoller leur économie. On est face à un tournant majeur pour l'Afrique. Il revient donc à ce continent, dans sa coopération avec l'Empire du Milieu, d'intégrer des objectifs clairs et précis pour son développement.

Il faudrait que les pays africains définissent également des stratégies appropriées dans un cadre régional cohérent. Car, les relations sino-africaines obéissent jusqu'à présent, à une stratégie plurielle définie surtout par la Chine alors qu'aucune stratégie claire et cohérente n'a été déterminée par les pays africains pour tirer profit de cette coopération. Ce qui laisse entièrement l'initiative à l'Empire du Milieu. Ils peuvent

¹⁴⁹ L'expression est de BEURET (M) et MICHEL (S), article op. cit., p.55.

¹⁵⁰ Cet auteur «dénonce ce qu'il présente comme le néo-colonialisme chinois, hérité d'une stratégie millénaire, et consistant à mettre l'adversaire occidental hors de l'espace africain pour contrôler le maximum de territoires », N'DIAYE Tidiane, *Le jaune et le noir*, Paris, Gallimard, 2013.

¹⁵¹ GAYE (A), op. cit., p. 21.

s'inspirer des partenaires comme la Chine, pour se développer. Car, « entre cette nation miraculée et le continent le plus pauvre de la planète, qui reste toujours confronté à sa quête permanente de modèle, il y a manifestement de solides bases pour former un duo de choc »¹⁵².

C'est une chance pour l'Afrique qui doit lui permettre de décoller pour trouver sa place dans l'actuelle géopolitique mondiale. Le moment semble donc venu pour ce continent de sortir du cycle de l'infantilisation et de l'assistanat pour imposer sa propre vision du monde, fixer ses priorités, se donner des modèles propres sans pourtant se fermer aux apports bénéfiques¹⁵³. L'avenir de l'Afrique s'inscrit ainsi de plus en plus dans une dynamique internationale. Et si pour certains observateurs, le XXI^e siècle est souvent qualifié de « siècle de la Chine »¹⁵⁴, il appartient à l'Afrique d'en faire parallèlement le sien.

¹⁵² Ibid., p. 286.

¹⁵³ NZEUKOU Jean-Marc, « Pour une décolonisation des mentalités », Cameroon Tribune, hors-série, mai 2010, p. 137.

¹⁵⁴ Selon Jolly Jean par exemple, « le XXI^e siècle pourrait être le siècle de la Chine et des autres pays émergents, tels l'Inde et le Brésil », JOLLY (J), op. cit., p. 13.

LES DELAIS CONSTITUTIONNELS APPLICABLES AUX ELECTIONS NATIONALES DANS LES ETATS D'AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

Césaire KPENONHOUN

Maître-assistant de Droit public
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Il n'existe pratiquement « *aucun travail d'ensemble sur le délai en droit africain d'expression française* ». ¹ Il transparaît à peine dans les ouvrages de droit électoral ² ou de droit constitutionnel. ³ Pourtant, aucune notion n'est autant galvaudée que celle de délai en période électorale, ⁴ d'où

¹ Voir Eric Codjo MONTCHO-AGBASSA, *Contribution à l'étude d'une notion à contenu variable : le délai raisonnable en droit privé*, Thèse de Doctorat, FADESP/UAC, 2009, p.19.

² Voir Ndongo FALL, *Le droit électoral sénégalais*, Dakar, Les Presses de l'Imprimerie du Carrefour, 2002, 242 p ; Abdoul BAGUI KARI, *Le contentieux électoral en question. Guide pratique*, 2004, Yaoundé, Les Presses de GGC, 2004, 142 p ; Bernard MALIGNER, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, Coll. Cours magistral, 2007, 1072 p.

³ Voir EL Hadji Omar DIOP, *La justice constitutionnelle au Sénégal*, Dakar, CREDILA / OVIPA, 2013, 334 p ; Ibrahim Davi SALAMI, Diane O. Melone GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Cotonou, édit. CeDAT, 2014, 491 ; Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 34^e édit. mise à jour 15 août 2015, 680 p ; Francis HAMON, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 36^e édit., 2015-2016, 830 p. Olivier DUHAMEL, Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992 ; Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011 ; Voir Michel de VILLIERS et Arnel LE DIVELLE, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 8^e édit., 2011.

⁴ Par exemple, dans le cadre de l'élection présidentielle de mars 2016 au Bénin, voici l'avis que le Président de la Cour constitutionnelle a eu à adresser à l'équipe de dépouillement des bulletins : « Le Président de la Cour constitutionnelle félicite tous les participants au dépouillement des résultats de l'élection présidentielle du 6 mars 2016 pour leur entrain et porte à leur connaissance que pour pouvoir tenir dans les délais impartis pour la proclamation des résultats, chacun d'eux recevra désormais le même nombre de plis et ne devra rentrer qu'après épuisement de son stock. » Pour ce faire, un laissez-passer a été délivré aux participants qui

l'intérêt que lui accorde la présente étude. *Quid* alors de la définition du délai, et en quoi consistent les délais constitutionnels relatifs aux élections nationales? En effet, le délai s'identifie au sens du mot latin *lacus* qui signifie lac, eau stagnante, véritable métaphore de la lenteur, et au terme *lacare stagne*, à savoir «*rester plus longtemps* ». ⁵ Il désigne un «*laps de temps fixé par la loi, le juge ou la convention soit pour interdire, soit pour imposer d'agir avant l'expiration de ce temps* ». ⁶ Le Dictionnaire Le Petit Larousse y apporte une précision qui mérite d'être prise en compte. Il conçoit le délai comme un «*laps de temps laissé ou donné pour faire ou obtenir quelque chose* » ou encore «*un temps supplémentaire octroyé pour l'exécution, l'accomplissement de quelque chose* ». ⁷ La combinaison de la définition du Vocabulaire juridique et de celle du Dictionnaire Le Petit Larousse infère deux centres d'intérêts. Il existe un délai principal ou initial et un délai supplémentaire. ⁸ En outre, il existe une interférence entre le délai et le mot temps. Très exactement, le délai est l'une «*des formes d'expression de l'écoulement du temps* ». ⁹ Au vu de la liaison qui existe entre les deux notions, on peut avancer qu'aucune existence, situation ou domaine d'activité n'échappe à l'emprise du temps et par voie de conséquence, à celle du délai ¹⁰ qui

étaient appelés à travailler de 9 heures à 3 heures (voir Election présidentielle de 2016. Rapporteur-adjoint. Laissez-passer n° 0550 /CC/SG).

⁵ Voir S.STAEGER, *Délais et mise en état des affaires pénales. De la célérité des procédures*, Thèse de Doctorat, Lyon 3, 2002, p. 65.

⁶ Voir Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2004, p. 274

⁷ *Dictionnaire Le petit Larousse*, Grand format, 1995, p. 319.

⁸ Dans le cadre de l'élection présidentielle de 2011 au Bénin, la date du scrutin du second tour a été reportée du 6 au 13 mars 2011. (Voir décision EL-P 11-024 du 4 mars 2011).

⁹ Voir Jean SALMON, « Le concept de délai raisonnable en droit international public », in *Mélanges offerts à Paul REUTER. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1982, p.462.

¹⁰ Voir B. PIETTRE, *Philosophie et science du temps*, Paris, PUF, 1996 ; J. PIAGET, *Le développement de la notion de temps chez l'enfant*, Paris, PUF, 1946 ; G. GURVITCH, « La multiplicité des temps sociaux », in *La vocation*

entretient des liens étroits avec le concept de durée.¹¹ On peut en déduire que le délai sert à quantifier le temps, et est mesuré à son tour au moyen de sa durée.

A juste titre, il a été avancé que les éléments constitutifs du délai sont le déclenchement, la durée et l'échéance, et que la durée en est l'élément matériel¹² qui s'écoule par rapport à une action.¹³ La durée constitue « *un espace de temps pendant lequel a lieu un événement ou un phénomène* ».¹⁴ Quant au déclenchement, il désigne le début, et l'échéance, l'« *arrivée du terme prévu pour l'exécution d'une obligation* ».¹⁵ L'institution d'un seuil minimal pour le délai vise à empêcher son destinataire d'agir avant l'expiration de cette borne inférieure, mais rien ne l'empêche d'attendre davantage. Le délai maximal oblige son destinataire à agir avant son expiration, sous peine de sanctions.¹⁶ Il lui interdit de dépasser l'issue fixée, sans exclure que l'action ait lieu ou

actuelle de la sociologie, PUF, T II, 1963 ; F. MECHRI, « Voyage dans l'espace du temps juridique », *Mélanges G. FARJAT*, éd. Frison-Roche, 1999, p. 427 ; A. BRIMO, « Réflexion sur le temps dans la théorie générale du droit et de l'Etat », in *Mélanges P. HEBRAUD*, Toulouse, 1981, p.145 ; H. GAUDIN, « *Le temps et le droit communautaire, Remarques introductives autour du droit positif* », in *Mélanges J.-C. GAUDRON*, Paris, Pedone, 2004 ; F. OST et M. VAN HOECKE (dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* Bruxelles, Bruylant, 1998, P. HEBRAUD, « La notion de temps dans l'œuvre du Doyen Maurice Hauriou », *Ann. Fac. Droit, Toulouse*, 1968, p.179, etc. cités par Eric Codjo MONTCHO-AGBASSA, *Contribution à l'étude d'une notion à contenu variable : le délai raisonnable en droit privé*, op.cit., p.1.

¹¹ Voir F. OST et M. VAN HOECKE (dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* Ibidem.

¹² Voir S. STAEGER, *Délais et mise en état des affaires pénales. De la célérité des procédures*, op.cit., p. 72.

¹³ Ibidem, p. 73.

¹⁴ Voir Bernard BOULOC, « La durée des procédures : délai enfin raisonnable ? », *R.S.C.*, janvier-mars, 2001, p.56.

¹⁵ Voir Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.334.

¹⁶ Voir SALLE de la MARNIERRE, « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit », *RTD Civ.*, 1933, p.1094.

s'achève avant cette échéance.¹⁷ De ce fait, le délai peut avoir une origine textuaire ou jurisprudentielle. Naturellement, la décomposition des délais en délais maxima et minima amène à se demander s'il ne devrait pas y avoir des délais mixtes ? En effet, pour un même acte ou une même formalité, des délais contiennent un seuil minimum à ne pas anticiper et un seuil maximum à ne pas dépasser. C'est en cela que résident les "*délais fourchettes*" qui s'identifient au concept de *calendrier*.¹⁸ Il en découle « *l'institution d'un "délai raisonnable" pour régir tout autant le plus que le moins (...)* »¹⁹ Le délai est donc une notion protéiforme. D'une manière générale, il existe sous deux formes²⁰ : le délai concret et le délai abstrait. Le délai concret est un délai forfaitaire, arithmétique. Il est l'expression du temps chronométrique. Les délais chiffrés expriment tour à tour des minutes, des heures, des jours, des mois, ou des années. Le délai peut être donc permanent ou discontinu.²¹ Diverses fonctions²² lui sont assignées dans son rôle primordial de sécurité juridique et judiciaire²³ ou juridictionnelle. En « *droit public le délai permet de délimiter en fonction de la durée de leurs mandats, les pouvoirs des*

¹⁷ Voir S. STAEGGER, *Thèse précitée*, p.75.

¹⁸ Voir X. MARTIN, « Une tentative de désacralisation du temps : le calendrier révolutionnaire », in J.-L. THIREAU (dir.), *Le droit entre laïcisation et néo-sacralisation*, Paris, PUF, 1997. A titre de comparaison, « *le temps parlementaire est fixé depuis le régime des sessions et des séances jusqu'au temps quotidien des débats et des interventions* », ce qui dénote « *d'un temps législatif programmé, d'un agenda législatif* ». (Voir Portelli Hugues, « *Le temps parlementaire* », *Pouvoirs*, 2013/3 n° 146, p.73.

¹⁹ Voir Thèse précitée de Eric Codjo MONTCHO-AGBASSA, p.2.

²⁰ S. STAEGGER, *Thèse précitée*, p.102.

²¹ Voir l'article de Portelli HUGUES précité, p.3.

²² Pour les nombreuses fonctions du délai, voir *supra*, note n°10 en bas de page).

²³ Voir la Thèse de Eric Codjo MONTCHO-AGBASSA, p.29.

dirigeants »²⁴ qui s'acquièrent dans un contexte de démocratie pluraliste par la voie des élections.²⁵

Celles-ci constituent un processus opérationnel à l'issue duquel se déroule « *au suffrage universel direct ou indirect, la désignation des responsables des institutions de la République (...)* ».²⁶ L'élection permet donc au citoyen de choisir ses représentants.²⁷

Il en existe toute une variété dans un système démocratique. En prenant appui sur les électeurs, on peut en distinguer deux types : l'électeur en sa « *qualité d'homme situé* » et en sa « *qualité de citoyen* ».²⁸ Dans le premier cas, le Conseil constitutionnel français avait par exemple décidé que les étrangers peuvent prendre part aux élections des organismes de sécurité sociale.²⁹ La qualité de citoyen n'est pas requise. Lorsque celle-ci entre en jeu, l'électeur participe plutôt à des suffrages typiquement politiques. Mais avant ou concomitamment à l'examen des élections nationales, en existe-t-il qui sont à la fois administratives et politiques ?

²⁴ Voir Jean-Louis BERGEL, « Le temps et le droit. », p.9, cité par Eric, *op.cit.*, p.5.

²⁵ Voir Komlan Dodzi KOKOROKO, *Contribution à l'étude de l'observation internationale des élections*, Thèse de Doctorat, Poitiers, 2005, p.10.

²⁶ Voir Jean-Claude BASTION et Nicole CHABANIER, *Le droit des élections locales*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes collectivités locales », 2004, p.19.

²⁷ Voir Jean-Claude MASCLET, *Droit électoral*, Paris, PUF, Coll. « Droit fondamental », 1989, p.11.

²⁸ Les expressions sont empruntées à Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1949-1946.

²⁹ Voir Cons. Const., 14 décembre 1982, décision n° 82-148, DCC, Rec. Cons. Const., p.73 ; voir dans le même sens les élections universitaires (CE 29 juillet 2002, Paillet, Rec. T., p.751 : élection du doyen d'une UFR) ou aux Chambres de commerce et d'industrie (CE 19 mai 1972, Elections à la Chambre de commerce de Mazamet, Rec. p.391). Ce sont des élections administratives pures, *stricto sensu*.

La question a été posée en droit comparé et se rapporte aux élections européennes et municipales. Dans la première hypothèse, le juge constitutionnel avait décidé que l'Assemblée des Communautés « *n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et (...) ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale* ». ³⁰ Il en ressort qu'il n'est pas juridiquement possible de considérer l'élection des représentants de la France au Parlement européen comme une élection politique. Au regard de la seconde branche de l'interrogation, et dans le cadre d'une disposition du Code électoral dite « *quota des sexes* », le Conseil constitutionnel a déclaré que les citoyens jouissent à égalité du droit de vote et d'éligibilité « *pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ». ³¹ Il a été relayé par le Conseil d'Etat qui les qualifie « *d'élections de nature politique* ». ³² Toutefois, la décision du juge constitutionnelle avait été discutée tant et si bien que le verdict paraissait quelque peu expéditif. En effet, à la différence des élections politiques, les citoyens français et ceux des autres Etats de l'UE peuvent participer aux scrutins relatifs à la désignation des représentants de la France à l'Assemblée européenne et aux élections municipales. Néanmoins, les électeurs agissent-ils très exactement en qualité d'« *hommes situés* » ? La réponse à cette question paraît embarrassante. En revanche, les trois contentieux, à savoir le contentieux des élections administratives *stricto sensu*, celui des élections municipales

³⁰ Voir Cons. const. 29 et 30 décembre 1976, décision n° 71 DC, Rec. Cons. const., p.15 ; Cahier Droit européen 1977, p.458, note Jean BOULOUIS.

³¹ Voir Cons. const. 18 novembre 1982, décision n° 82-186 DC *Quota des sexes*, Rec. Cons. const., p.66. AJDA 1983, p. 80, commentaire Jean BOULOUIS. Voir en sens inverse, Maurice HAURIOU, Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Sirey, 12^e édit., 1933, revue et mise à jour par André HAURIOU, réédition présentée par Pierre DEVOLVE et Franck MODERNE, Paris, Edit. Dalloz, 2002, p.100. Pour cet auteur, ce sont des élections administratives.

³² Voir CE 2 février 1990, *Elections municipales de Menton*, req. n° 107764, cité par Bernard MALIGNER, Droit électoral, op.cit., p.17.

ou des élections afférentes aux choix des membres de l'Assemblée européenne sont du ressort de la juridiction administrative à l'opposé du contentieux des élections politiques qui relèvent de la compétence du juge constitutionnel. Pour distinguer les élections municipales et celles corrélatives aux choix des représentants du Parlement européen des élections purement administratives d'une part, et des élections strictement politiques d'autre part, un auteur les a qualifiées « *d'élections politico-administratives* ». ³³

Par déduction, les « *élections directement politiques* », ³⁴ sont celles par lesquelles les citoyens d'un Etat désignent les représentants qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale. A ce titre, nul ne conteste que l'élection présidentielle et les élections parlementaires (législatives et sénatoriales) soient des élections politiques ou nationales ³⁵ comme le retiendra la présente réflexion.

Au surplus, étant donné qu'un code électoral comprend des dispositions législatives et réglementaires, ³⁶ en quoi les délais afférents aux élections nationales peuvent-ils encore être des délais constitutionnels ? Il importe de s'en expliquer à l'aune de quatre argumentations. A l'entame, il a été démontré que c'est à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité de la loi que le Conseil constitutionnel s'est opposé à la disposition sur le quota des sexes. Partant, on comprend que d'une manière indirecte, le juge

³³ Ibidem.

³⁴ Voir René DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, Paris, Edit. Dalloz, 8^e édit., 2001, n°946.

³⁵ Voir Bernard MALIGNER, *Droit électoral*, op.cit., p.15. Le référendum n'est pas pris en compte ici car, il ne consiste pas à élire, mais plutôt à voter pour un texte ou pour un programme. Il ne sera non plus traité du plébiscite qui consiste en la consécration des pouvoirs d'un gouvernant dont on valide le programme.

³⁶ Voir Jean-Yves VINCENT et Michel de VILLIERS, *Code électoral commenté*, Paris, LexisNexis Litec, 8^e édit., 2007.

constitutionnel concourt à l'élaboration du Code électoral.³⁷ Ensuite, à partir du moment où il est notamment le juge du contentieux des élections politiques,³⁸ c'est à lui qu'il revient d'interpréter et de mettre en application les dispositions du Code électoral. Sa jurisprudence devient ainsi une source directe du droit électoral.³⁹ En outre, la question de savoir si tout code électoral ne devrait pas être considéré comme une loi organique sera examinée ultérieurement.⁴⁰ Enfin, le corpus des normes constitutionnelles est déterminant dans l'organisation pratique des élections politiques⁴¹ parce qu'il prescrit en amont ou en théorie, les grands traits⁴² du régime d'une mandature qui désigne la *durée constitutionnellement requise pour l'exercice des pouvoirs qui sont dévolus aux élus*⁴³ d'une Nation. Certains auteurs font une assimilation

³⁷ Voir Demba SY, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », in *Actes du Colloque international de l'Association nigérienne de Droit constitutionnel (ANDC) sur la justice constitutionnelle*, L'Harmattan, 2016, p.59.

³⁸ Voir Babacar KANTE et H. Kwasi PREMPEH, « Les autres attributions des juridictions compétentes en matière de contrôle de constitutionnalité », in Markus BÖCKENFÖRDE, Babakar KANTE, Yuhniwo NGENGE, H. Kwasi PREMPEH, *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, IDEA, Fondation Hanns SEIDEL, 2017, p.111.

³⁹ Voir Demba SY, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », *op.cit.*

⁴⁰ Voir *infra*, II-B-2.

⁴¹ Bernard MALGNER, ouvrage précité, p.17. On ne perd pas de vue la portée des règles communautaires dans le domaine des élections politiques. Par exemple, sous réserve d'un consensus, le Protocole de la CEDEAO/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité a proscrire la modification des dispositions des codes électoraux à moins de six mois des élections nationales. Néanmoins, c'est le droit public interne qui alimente les bases fondamentales du droit électoral en temps normal.

⁴² « Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois. » (Voir respectueusement les articles 42 et 35 des Constitutions béninoise du 11 décembre 1990 et ivoirienne du 23 juillet 2000).

⁴³ Marie GUIMEZANES, « Les transitions constitutionnelles « internationalisées » : étude de droit interne », *Revue française de droit constitutionnel* 2015/4 , n° 104, pp. 801-822.

entre les deux notions de mandat et de mandature. Ainsi, par mandat ils *désignent* « la mission à durée déterminée dont est investie élue par le peuple ». ⁴⁴ Sans perdre donc de vue la portée législative et réglementaire d'un code électoral, il y a lieu de souligner que dans le cadre des élections politiques, c'est la Constitution elle-même qui sous-tend fortement la logique selon laquelle les délais ont une fonction de sécurité juridique et juridictionnelle des processus électoraux en vue de la préservation des mandats des élus.

Très exactement, il faut alors entendre par délais constitutionnels applicables aux élections nationales, la durée nécessaire à la réalisation des différentes opérations impliquées dans un processus électoral en vue de sa sécurisation ou de son déroulement adéquat, et dont la sommation permet de dégager la période électorale qui assure la protection des résultats issus des urnes, à savoir les différentes mandatures parlementaires et / ou présidentielles. L'organisation des élections, à savoir les délais liés aux actes électoraux et à la période électorale en constituent la définition *stricto sensu*. En étendant celle-ci aux mandatures et à la limitation du nombre de mandats, on obtient la définition *lato sensu* des délais électoraux. Ainsi, du point de vue de la présente réflexion, les délais électoraux permettent de dégager d'une façon détaillée, un ensemble à quatre compartiments : la durée propre à chaque opération électorale, la période électorale ou le « *au moment des élections* », ⁴⁵ la succession des mandatures qui gouvernent le déroulement des élections ainsi que la limitation du nombre des mandats. En opérant une classification, les deux premiers éléments de l'ensemble se rattachent à

⁴⁴ Voir Olivier DUHAMEL, Yves MENY, Dictionnaire de droit constitutionnel, Paris, PUF, 1992, p.620.

⁴⁵ L'expression est empruntée au législateur béninois, et désigne la période électorale (voir article 5 *in fine* loi n°2005-26 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République). On est revenu sur ladite loi *infra*, I-A-2.

l'organisation des élections. Les troisième et quatrième volets impliquent les résultats des urnes dont la finalité est la succession des mandatures et la limitation du nombre de mandats, le mandat présidentiel notamment. En termes clairs et précis, au vu de la présente étude, les délais électoraux courent à partir du premier acte électoral qui sera posé dans le cadre d'une élection présidentielle ou d'élections parlementaires données, jusqu'à l'investiture des élus : la date de prise de fonctions des parlementaires et la date de prestation de serment par le président de la République nouvellement élu. A juste titre, la Cour constitutionnelle du Bénin avait eu à décider que « *le président de la République élu devant prêter serment le 6 avril 2011, ce délai est impératif et conditionne les autres délais* »⁴⁶ relatifs à l'organisation du scrutin présidentiel. Les délais électoraux sont donc intrinsèquement liés à la démocratie politique dont ils expriment les valeurs qu'ils contribuent à organiser.⁴⁷ Il ne servirait à rien d'organiser un scrutin sans s'intéresser aux finalités pour lesquelles le processus aura été déroulé. Les délais électoraux s'opposent ainsi, sous peine de sanctions juridiques ou juridictionnelles réelles ou latentes, à toute idée de pérennisation des opérations électorales, de la période électorale, des mandats électoraux ou du nombre de mandats à passer à la tête des institutions nationales, notamment de l'institution présidentielle en raison des mésaventures (instabilités politique, juridique et sociale) qui découlent de toute tentative de confiscation des pouvoirs y afférent. Cependant, la pratique relative à l'organisation des élections, à savoir plus particulièrement à la succession des mandatures, réserve des surprises affligeantes car, elle se situe presque systématiquement à l'antipode des fonctions

⁴⁶ Voir décision EL-P 11-024 du 4 mars 2011.

⁴⁷ Voir Jean-Claude MASCLET, *Droit électoral*, Paris, PUF, Coll. « *Droit fondamental* », 1989, p.11.

formelles des délais électoraux. En lieu et place des pouvoirs issus des urnes, les délais sont appelés à être appliqués à des pouvoirs de crise. « *Sur les cinquante-quatre Etats du continent noir, environ trente-six soit les deux tiers...* », on dirait une majorité qualifiée, « *... connaissent aujourd'hui une crise, une tension ou un conflit ouvert ou latent* ». ⁴⁸ Ce qui fait de l'étude sur le thème quasi vierge, des délais constitutionnels applicables aux élections politiques, « *une pathologie au sens de science des maladies* ». ⁴⁹ De ce fait, il importe d'analyser les signes avant-coureurs ou les manifestations des dysfonctionnements liés aux délais électoraux qui produisent des conséquences pratiquement ingérables sur le continent africain, leurs facteurs déclenchants, les mécanismes pour tenter de les contenir et, éventuellement les moyens de les prévenir.

Dit autrement, qu'est-ce qui explique que les Etats africains ne parviennent pas encore à relever les défis qui s'attachent dans l'ensemble aux délais applicables aux élections nationales ? Une réponse nuancée s'applique à la question. En effet, comme il a été indirectement noté, en période électorale proprement dite, la nature souple des délais (délais fourchettes, délais fixes, délais supplémentaires etc.) justifie que globalement, lorsque la volonté politique y est, les Etats répondent aux exigences démocratiques : garantir la sécurité du processus électoral en facilitant la réalisation adéquate des différentes opérations dans un intervalle de temps raisonnable, conforme à la période électorale. En revanche, quand il s'agit de sauvegarder les mandatures, l'on enregistre des distorsions qui peuvent être réparties en trois tendances. Il y a des Etats qui respectent à la fois la

⁴⁸ Voir Babacar KANTE, « Leçon inaugurale. La justice constitutionnelle face à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », in *Actes du Colloque international de l'Association nigérienne de Droit constitutionnel (ANDC) sur la justice constitutionnelle*, op.cit., p.22.

⁴⁹ Ibidem.

durée et le nombre de mandats possibles à accorder à un citoyen. Ils représentent un nombre limité.⁵⁰ Il en existe d'autres dans lesquels le disfonctionnement est lié au fait que la durée du mandat est écourtée par un coup d'Etat,⁵¹ un soulèvement populaire,⁵² une vacance mal gérée des pouvoirs du président de la République,⁵³ une dissolution de l'Assemblée nationale⁵⁴ ou encore par l'organisation d'un référendum national.⁵⁵ Lesdits Etats sont les plus nombreux. Un troisième groupe d'Etats confond les notions de temps et de délais. Les gouvernants, notamment le chef d'Etat, sont élus indéfiniment.⁵⁶ La masse de ces derniers n'est non plus négligeable. Il n'y aurait de limite au règne de pareils chefs d'Etat que lorsqu'ils décéderont ou seraient frappés d'une incapacité. Il en dérive des transitions interminables ou des crises infernales que révèle le paragraphe qui précède immédiatement. Mais à quoi est due l'exécution divergente des délais, notamment de ceux relatifs au mandat présidentiel ? En effet, comme on le perçoit aisément, par-delà toute question d'intérêt national, la mise en application

⁵⁰ Voir Joël Frédéric AïVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*, Thèse, Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi, 2006, p520.

⁵¹ Voir Ibrahim David SALAMI, *La protection de l'Etat de droit par les Cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien sénégalais et togolais*, Thèse de Doctorat, Université François RABELAIS de Tours, 2005, pp.11-12.

⁵² Voir Illa AHMET, « L'analyse des instabilités dans le processus de démocratisation en Afrique : étude comparative de la Côte d'Ivoire et du Niger », in Elisabeth ANNAN-YAO (dir), *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest. Mythe et réalité*, Dakar, CODESRIA, 2005, p.93.

⁵³ Voir EL Hadji Omar DIOP, « Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du Chef de l'Etat en Afrique. L'expérience togolaise (5-26 février 2005) », *Revue Politeia*, 2005, n° 7, pp.115 et s.

⁵⁴ Voir EL Hadji Omar DIOP, *La justice constitutionnelle au Sénégal*, op.cit.

⁵⁵ C'est le cas au Congo dans le cadre de l'élection présidentielle anticipée de mars 2016, au lieu de l'organiser au mois d'août 2016 comme initialement prévu par la Constitution (voir article précité de Demba SY).

⁵⁶ Voir Thèse précitée de Joël Frédéric AïVO, p.520.

des délais soulève par ailleurs des problèmes de velléité. Pour une raison de mauvaise gouvernance, certains Etats sont gangrenés par la corruption, tout comme d'autres gouvernants s'acharnent à faire carrière dans le massacre des droits fondamentaux et des libertés publiques, et pour échapper aux représailles qui en découlent, ils essaient de se maintenir au pouvoir en modifiant "*leur*" Constitution de façon *intempestive*⁵⁷ ou *déconsolidante*.⁵⁸ Ainsi, les délais électoraux constituent une source d'enjeux. Quelle appréciation peut-on alors en effectuer pour pouvoir dégager une vue générale sur les délais en cause pour les étudier au fond et à fond ? Il convient en tout état de cause d'observer qu'il existe un paradoxe sur les délais électoraux applicables aux élections politiques. L'argumentation s'appuiera sur le droit comparé d'une manière ajustée pour trois raisons. Premièrement, les expériences de la démocratie libérale qui sont en cours dans les Etats d'Afrique de l'Ouest francophone auxquels est consacrée la présente analyse permettent d'en élargir le champ dans des proportions raisonnables. Ainsi, l'accès à la documentation sera plus maîtrisé que si l'on l'étendait à tous les Etats d'Afrique noire francophone. Deuxièmement, l'espace non moins considérable de l'Afrique de l'Ouest francophone devrait pouvoir amener les Etats concernés et même les autres Etats d'Afrique noire francophone à s'enrichir les uns au contact des autres en matière de délais électoraux. Troisièmement enfin, il en dérive qu'il n'est pas toujours aisé de répertorier dans un seul Etat, ou même dans quelques-uns seulement d'entre eux, une masse importante d'informations pour pouvoir dégager des tendances générales. En écartant l'ère des partis uniques qui est

⁵⁷Voir Babacar KANTE, « Leçon inaugurale. La justice constitutionnelle face à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », op.cit.

⁵⁸ Voir Ismaïla Madior FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011, 2018 p.

incompatible avec des élections pluralistes⁵⁹ pour s'en tenir au nouveau constitutionnalisme des années 1990, l'on n'enregistre pas par exemple plus de deux cas de vacance du pouvoir : les exemples de la Côte d'Ivoire et du Togo.⁶⁰ De même, la dissolution de l'Assemblée nationale n'est pratiquement intervenue que deux fois ; on les avait enregistrées au Sénégal et au Togo. De ce fait, à force de s'intéresser à la fois aux huit Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Conakry, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, l'on parviendra à collecter une gamme assez variée d'informations pour tenter de statuer au mieux sur l'application variable des délais électoraux (II) en dépit de leur institutionnalisation convergente (I).

I. Une institutionnalisation convergente des délais électoraux

En permettant à de larges franges de la population de participer indirectement à la gestion des affaires publiques par la désignation des gouvernants, les élections sont un facteur d'intégration nationale en même temps qu'elles apparaissent comme un puissant moyen d'éducation citoyenne favorisant l'obéissance civile, émoulinent irremplaçable des rivalités entre groupes sociaux, courants politiques et individus aux intérêts divers et souvent divergents. Ainsi, les élections facilitent l'émergence d'une démocratie apaisée quand les acteurs politiques acceptent les règles du jeu qui permettent l'accession au pouvoir en fonction de l'évolution des opinions publiques. De ce fait, le tout premier avantage du respect des délais électoraux consiste à avoir une croyance ferme en la vertu

⁵⁹ Voir Athanase J. TOUDONOU (dir), *Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes*, Fondation Friedrich NAUMANN, Cotonou, 1997, pp.168 et s.

⁶⁰ Il y a aussi l'exemple du Gabon en Afrique centrale.

irremplaçable qu'est la légitimité démocratique.⁶¹ L'institution ou l'instauration permanente d'un processus électoral viable et efficace incite les citoyens au vote.⁶² On assiste donc à une structuration convergente des délais électoraux depuis les années 1990 dans les Etats africains en général et dans ceux de l'Afrique de l'Ouest francophone en particulier, parce que tôt ou à terme la sécurité des actes électoraux en est un atout (B). C'est pour cette raison que l'institutionnalisation des délais électoraux est une exigence démocratique (A).

A- L'institutionnalisation, une exigence constitutionnelle

L'article 30 de la Constitution malienne du 25 février 1992 dispose : « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois.* »⁶³ Conformément à l'article 32, les élections présidentielles sont fixées vingt et un jours au moins et quarante jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.⁶⁴ En sus, en Guinée Conakry, la durée du mandat des députés est de cinq ans⁶⁵ sauf cas de dissolution. Il est donc évident que du point de vue juridique, l'institutionnalisation des délais électoraux est aussi une exigence démocratique. L'article 47 alinéa 5 de la Constitution nigérienne énonce : « *La loi précise les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, du déroulement du scrutin, de dépouillement et de la proclamation des résultats* » de l'élection présidentielle. Il va sans dire que le processus électoral comprend plusieurs

⁶¹ Voir Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2001, p.364.

⁶² Abdoulaye BA, « Le contentieux des résultats des élections devant le juge électoral du Sénégal, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée », *Annales africaines*, Nouvelle Série, Vol.2, décembre 2015, n°3, BA, p.16.

⁶³ Voir article 27 de la Constitution guinéenne

⁶⁴ Voir article 32 de la Constitution malienne du 25 février 1992. L'article 28 de la Constitution guinéenne fixe ses délais à 90 au plus et à 60 jours au moins de la date d'expiration du mandat du président en exercice.

⁶⁵ Voir article 60 alinéa 2 de la Constitution guinéenne.

étapes dont chacune fait appel à un délai déterminé. En procédant d'une manière ou d'une autre à une sommation des différents délais applicables aux actes électoraux, l'on parviendrait à dégager le *"au moment des élections,"*⁶⁶ à savoir la période électorale. La stabilisation de celle-ci serait possible (2) sur la base de la liaison des délais aux actes électoraux (1).

1- La liaison des délais aux actes électoraux

La liaison des délais aux actes électoraux appelle une argumentation en trois mouvements. Premièrement, en traitant des actes, activités ou tâches électorales, l'on fait allusion aux différentes missions qu'accomplissent les structures en charge l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives. Mais avant de parler des attributions requises, il avait été annoncé en titre que l'institutionnalisation des délais qui interpelle les structures électorales et leur champ d'activités constitue une exigence constitutionnelle. Ce sera le lieu de le démontrer. Deuxièmement, les structures en charge l'organisation des élections feront l'objet d'une systématisation dans l'ensemble. Troisièmement, les attributions proprement dites seront énumérées, et en guise d'une conclusion ou d'une déduction, il se dégagera que les délais électoraux sont en quelque sorte rattachables aux compétences qu'exercent les institutions électorales.

Dans cet ordre d'idées, l'avènement des institutions chargées de l'organisation des élections en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest francophone en particulier, n'est pas une question qui relève d'une génération spontanée. Ses origines remontent, en droit comparé, à l'administration coloniale. Cette expérience d'inspiration

⁶⁶ L'expression est empruntée à l'article 44, alinéa 5 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

anglo-saxonne.⁶⁷ En effet, l'organisation des élections a une influence indiscutable sur la vie politique, non seulement des métropoles, mais aussi sur celle des anciennes colonies. De ce fait, alors qu'en France et en Grande Bretagne l'administration continuait d'organiser les élections, ce dernier Etat mettra déjà en place « *des commissions électorales semi-autonomes chargées de la gestion des élections avant l'indépendance dans les années 1950, afin d'atténuer les tensions internes générées par l'introduction des partis politiques. La disposition constitutionnelle standard prévoyait la mise sur pied d'une commission électorale qui « exercera ses pouvoirs, fonctions et devoirs en dehors de toute ingérence ou influence de toute personne ou autorité* ». ⁶⁸ Transparaît ainsi que depuis leur origine lointaine, l'instauration des commissions électorales procède d'une part, de l'émergence des partis politiques et d'autre part, de la constitution des Etats. Au même moment, l'article 3 du premier Protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention des Nations-Unies relative à la sauvegarde des Droits de l'Homme stipule : « *Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres.* » Ainsi dans les pays anglophones dont le Nigéria et le Ghana, l'idée selon laquelle la gestion des élections devrait relever d'un organe composé d'agents honnêtes, compétents et indépendants de la fonction publique a survécu à la colonisation.

⁶⁷ Voir Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Doctorat en Droit public, Université Lille 2-Droit et Santé (FSJPS), mai 2008, p.52.

⁶⁸ Voir Abraham ZINZINDOHOUE, « La répartition des compétences entre l'administration électorale et le juge électoral en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.437.

En revanche, les commissions électorales sont une innovation récente dans les pays francophones. Elle remonte en réalité au constitutionnalisme des années 1990 d'autant plus qu'à l'issue des périodes transitoires, l'on voit apparaître deux blocs antagoniques : la majorité et l'opposition. Dès lors, celle-ci ne voulait plus laisser l'Administration ou le ministère de l'Intérieur organiser les élections.⁶⁹

Au Bénin, étant majoritaire à l'Assemblée, l'opposition adopta une loi le 15 septembre 1994 dont les articles 36 et 37 sont consacrés à la CENA. La bataille juridictionnelle que les deux camps ont engagée sur la constitutionnalité ou non de la loi portant création de la CENA à la Constitution, a été tranchée par la Cour constitutionnelle en faveur de l'opposition. La Haute instance a ainsi jugé le litige : *« la CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Sa création en tant qu'autorité administrative indépendante est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'Administration de l'Etat un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attribution concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. L'institution de*

⁶⁹ « La plupart des pays engagés dans la voie du processus démocratique sont passés d'un régime monolithique à un régime pluraliste et il est évident qu'avec le régime de parti unique, s'est instauré un climat de méfiance vis-à-vis de l'administration chargée traditionnellement de l'organisation des élections ou de suspicion à l'égard du pouvoir en place. C'est cette nécessité de préserver la transparence des élections et l'égalité de traitement des candidats des velléités partisans de l'administration ordinaire qui a inspiré la création de commissions électorales nationales indépendantes dont la responsabilité est de mettre le processus électoral en conformité avec la loi, en faisant preuve d'équité et d'égalité envers tous les participants au scrutin. » (Voir Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, op.cit, p.52).

*la CENA se fonde sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste affirmées dans le Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 ».*⁷⁰ Du côté du Sénégal, un Code électoral, objet de la loi n°92-16 du 17 février 1992 et du décret n°92-267 du 15 février 1992 avait été adopté sur la base d'un large consensus au sein de la classe politique. Le Code avait servi à organiser l'élection présidentielle de 1993. C'est alors qu'il avait révélé ses insuffisances, notamment en rapport avec les modalités de recensement des résultats du scrutin et à l'usage abusif des ordonnances judiciaires, permettant aux électeurs omis, de voter. Les ordonnances ne paraissaient pas suffisamment motivées. Une réponse institutionnelle a dû être préconisée pour pallier les insuffisances du Code de 1992. La loi n°97-15 du 8 septembre 1997 modifiant le Code électoral a créé un Observatoire national des Elections (O.N.EL.)⁷¹ Mais l'O.N.EL. n'organisait pas les élections. C'était un organe de contrôle et de supervision des élections. L'organisation matérielle du scrutin revenait au ministère de l'Intérieur. En 1999, la loi n° 99-75 du 11 mars 1999 a porté des dérogations au Code électoral dans la perspective d'instaurer un fichier électoral permanent. Au départ, le fichier avait reçu l'adhésion des partis politiques et avait fait l'objet d'un audit satisfaisant qui justifie que l'élection présidentielle de 2000 et les élections législatives de 2001 soient organisées d'une manière transparente. Toutefois, des controverses vont être soulevées en rapport avec le Code. Le Conseil des Ministres du 14 février 2002 annonça la création d'une Commission électorale nationale

⁷⁰ Voir décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

⁷¹ Avec la Création d'une seconde Chambre qu'est le Sénat, le Code a été modifié par la loi organique n° 98-17 du 16 mars 1998, les lois n° 98-18 du 16 mars 1998, n°98-49 du 10 octobre 1998 qui ont permis d'organiser le scrutin sénatorial du 24 janvier 1999 avant que la Constitution du 7 janvier 2001 ne mette un terme à la CENA qui réapparaîtra en 2007 pour être abrogé à nouveau avec la révision constitutionnelle de 2016 (voir *infra*, II-A-1).

indépendante (CENI)⁷² devenue par la suite une CENA.⁷³ Actuellement la CENA est régie par le Code électoral de 2014.⁷⁴ Le Togo a également créé une Commission électorale nationale indépendante (CENI) en 2005. Mieux, dans ce dernier Etat, un accord politique global a été signé en février 2007 entre majorité et opposition pour mettre un terme aux violences que l'on enregistre en périodes électorales. L'accord a permis de procéder à une refonte des attributions de la nouvelle CENI.⁷⁵ Partout ailleurs en Afrique de l'Ouest francophone, la CEI ou la CENI a survécu au reflux du néo-constitutionnalisme. En Côte d'Ivoire, la Chambre administrative de la Cour suprême avait annulée dans la foulée, l'élection du bureau de la Commission électorale.⁷⁶ Mais l'arrêt fut ignoré au profit d'une solution politique, notamment « l'arrangement » entre les cinq (5) « *grands* » le 28 février 2006 à Yamoussoukro.⁷⁷ En Guinée Conakry où elle avait connu une crise en période électorale,⁷⁸ la CENI est régie par la loi I/2012/016/CNT du 19 septembre 2012. Le Burkina Faso dispose également

⁷² Voir Ndongo FALL, *Le droit électoral sénégalais*, op.cit., pp. 6-8.

⁷³ El Hadji Omar DIOP, *La justice constitutionnelle au Sénégal. Essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, op.cit., pp.219 et s.

⁷⁴ Voir Ministère de l'Intérieur, Direction générale des élections, Code électoral-loi n° 2014-18 du 15 avril 2015 abrogeant et remplaçant la loi n° 2012-13 du 15 janvier 2012 portant Code électoral (partie législative) et --décret n° 2014-514 du 16 avril 2014 abrogeant et remplaçant le décret n°2012-13 du 5 janvier 2012 portant Code électoral (partie réglementaire).

⁷⁵ Voir Kossi SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, op.cit.

⁷⁶ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?*, Abidjan, Les Editions du CERAf, 2008, p.19.

⁷⁷ Ibidem, p.19. La Commission électorale indépendante (CEI) est régie par la loi n°2000-514 du 1^{er} août 2000 modifiée par la loi 2015-216 du 2 avril 2015 portant abrogation de dispositions relatives aux élections de sortie de crise.

⁷⁸ Voir *infra*, II-B-1.

d'une CENI⁷⁹ ainsi que le Niger.⁸⁰ Le processus démocratique justifie donc qu'il y a effectivement en Afrique de l'Ouest francophone, une institutionnalisation convergente des délais électoraux. Quelle que soit l'appellation qui est retenue, l'administration électorale au sens strict du terme est la cheville ouvrière de l'administration électorale au sens large.⁸¹ Les commissions électorales ne sont pas donc les seules institutions qui sont impliquées dans la mise en œuvre des délais électoraux. Il existe en effet d'autres structures administratives ou non, qui y concourent.

Du point de vue administratif et au Bénin, on peut également citer à titre indicatif, le Secrétariat exécutif⁸² de la CENA. S'y ajoutent respectivement en vertu des articles 18 et 48 alinéa 3 du Code électoral, la Commission d'Orientation et de Supervision (COS) et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). Le Gouvernement fait également partie des institutions (administratives)⁸³ qui sont impliquées dans le déroulement du processus électoral. Au Burkina Faso, en dehors de la CENI, il existe un haut-commissaire délégué auprès de la CENI conformément à l'article 68 du Code électoral. Le Conseil supérieur de la Communication est de même un acteur du processus électoral. Mise à part la CENI, le Ministère chargé de l'Administration du Territoire et Le Conseil National de la Communication qui est devenu la

⁷⁹ La loi n° 014-2001/AN du 03 juillet 2001 portant Code électoral au Burkina Faso.

⁸⁰ Voir Ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010, portant Code électoral au Niger.

⁸¹ Voir Abraham ZINZINDOHOUE, « La répartition des compétences entre l'administration électorale et le juge électoral en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, Paris, L'Harmattan, 2014, p.435.

⁸² Voir article 33 de l'ancienne loi n° 2010-33 du 7 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, modifiée et complétée par la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 (inédate).

⁸³ De toute façon, le décret par lequel le président de la République convoque le corps électoral est un acte administratif.

Haute Autorité de la Communication et le Ministère de la Communication sont également associés à la mise en œuvre des échéances électorales. En dehors des structures administratives, les institutions juridictionnelles⁸⁴ interviennent également dans l'organisation périodique des élections nationales.

Néanmoins, les juridictions constitutionnelles méritent un cachet spécial en ce sens qu'elles sont attributaires d'importantes compétences en matière électorale. C'est la Constitution, les lois électorales qui déterminent la nature et l'étendue de leurs attributions en la matière⁸⁵ et lorsqu'on parle de juge électoral dans le domaine des scrutins nationaux, c'est vers la juridiction constitutionnelle que les regards sont prioritairement dirigés.

Au demeurant, l'articulation des délais électoraux autour des attributions des institutions administratives et juridictionnelles, que ce soit au sens strict du terme pour désigner les commissions électorales et le juge constitutionnel, ou au sens large qui implique toutes autres structures administratives ou juridictionnelles actrices du déroulement du processus électoral, une question mérite d'être posée : par où commencent et finissent respectivement les compétences de l'administration et de la juridiction électorales au sens large du terme ? En effet, de l'analyse combinée des différents Codes électoraux, il ressort que les attributions des institutions qui s'occupent de l'organisation à intervalles réguliers des élections politiques sont similaires en Afrique de l'Ouest francophone. D'une

⁸⁴ « *L'administration électorale au sens large se caractérise par la pluralité de ses acteurs : exécutif, pour la convocation du corps électoral, CENI et CENA pour l'organisation et parfois la supervision des opérations électorales (...), enfin des juridictions électorales selon la nature du scrutin* » (voir article précité d'Abraham ZINZINDOHOUE, p.435).

⁸⁵ Voir Abdoulaye BA, article précédemment cité, p.6.

façon détaillée, l'on peut retenir l'inscription sur les listes électorales ou la révision de celles-ci, la distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures, la visite médicale aux candidats à l'élection présidentielle, la convocation des électeurs, la fixation des bureaux de vote, la campagne électorale, le déroulement du scrutin, l'acheminement des résultats du scrutin et leur centralisation, la proclamation provisoire des résultats, le contentieux électoral proprement dit et la proclamation définitive des résultats⁸⁶ ou la reprise partielle ou totale et la mise en route des mandatures. Chaque acte devant être réalisé pendant une durée déterminée, et l'accomplissement des différentes tâches pouvant donner lieu à leur tour à un contentieux qui, le cas échéant, devra pouvoir être tranché aussi dans un temps déterminé, les compétences dont bénéficient les organes en charge l'organisation d'un scrutin national font état d'une double application des délais électoraux. Certains délais sont ordinaires. C'est le cas en règle générale, des délais au cours desquels les institutions administratives s'acquittent de leurs tâches relatives à un processus électoral. D'autres délais s'appliquent en revanche en période de procès électoraux. On parle à leur égard de délai de procédure, de délai franc.⁸⁷ Ainsi, puisque le délai consiste à délimiter une durée, c'est qu'il y a une durée enserrée dans chaque délai. Cela justifie que l'on puisse parler de la durée du délai. Par conséquent, la jonction des différents types de délais, en l'occurrence leur échelonnement permettrait d'envisager la fixation d'une manière approximative, du temps nécessaire à l'organisation des élections législatives ou d'une élection présidentielle.

⁸⁶ Voir article précédemment cité d'Abraham ZINZINDOHOUE.

⁸⁷ Voir Thèse précitée de Codjo Eric AGBASSA-MONTCHO.

2- La stabilisation possible de la période électorale

Dans toutes les Constitutions des Etats d'Afrique de l'Ouest francophone, la durée des mandats présidentiel et parlementaire est arrêtée par le constituant lui-même.⁸⁸ En outre, l'on vient d'inventorier les différentes tâches qui sont accomplies à l'occasion du déroulement d'un processus électoral au plan national. De même, les actes électoraux sont exercés par des institutions administratives qui tendent à être permanentes.⁸⁹ Il s'agit là d'un atout de l'institutionnalisation perçue comme une exigence démocratique. L'argumentation ou les plaidoyers prendront en fait deux orientations : réfléchir à la détermination de la durée de la période des élections politiques en se fondant sur la durée raisonnable d'exercice des différentes missions qui sont assignées aux institutions liées à l'organisation des scrutins, et passer en revue certaines dispositions dont la présence dans un codé électoral constitue un dépôt d'explosif que les gouvernants y compris le juge, devraient pouvoir éradiquer en se servant entres autres, des délais électoraux.

Dans cette perspective, il convient de souligner qu'*«un délai s'enracine dans l'écoulement du temps, ce qui implique d'en préciser les points de départ et d'arrivée, de même qu'un géomètre détermine un segment sur un axe, par sa longueur*

⁸⁸ Sous peine d'alourdir la note, on citera juste quelques exemples : les articles 47 alinéa 1 et 85 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 fixent respectivement la durée des mandats présidentiel et parlementaire à 5 ans. La Constitution malienne du 25 février 1992, articles 30 et 61 prévoient respectivement aussi que la durée du mandat est de 5 ans.

⁸⁹ L'article 36 de la loi du 15 septembre 1994 qui a instaurée la CENA pour la première fois au Bénin énonce qu'elle « est créé pour chaque élection ». En revanche, la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin en a fait une structure permanente en son article 13 alinéa 1. La CENA est aussi une structure permanente au vu de l'article 4 alinéa 1 de la loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 portant Code électoral au Sénégal.

et par les points qui le bornent.»⁹⁰ Dit autrement, à partir du moment où l'étude du délai par rapport au temps fait état d'un point de départ et d'un point d'arrivée, il en résulte l'épineuse question de la computation des délais.⁹¹ En dehors de la technique du déclenchement qui est pareille de part et d'autre, la méthode relative à la computation du délai varie d'une catégorie de délais à l'autre. Les délais ordinaires ne sont pas en principe comptés de la même manière que les délais de procédure. Pour ce qui est du déclenchement, tout délai est déclenché pour compter du jour où un acte électoral donné est posé, peu importe qu'il s'agit d'une action administrative ou d'un acte de procédure. Par exemple, l'article 55 alinéa 1 *in fine* du Code électoral burkinabé dispose : « *Tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit, dans les cinq jours qui suivent la publication de la liste électorale* » par la Commission électorale compétente. L'article 165 alinéa 1 du Code électoral de la Guinée prescrit que les candidats à la députation « *disposent d'un délai de cinq (5) jours francs, à compter de la publication des résultats provisoires pour contester la régularité des opérations électorales* ». Le premier délai qui concerne les rapports de la Commission électorale avec les électeurs est un délai administratif. Le second délai qui porte sur la contestation de la régularité des élections est un délai franc. A supposer que la publication de la liste des électeurs au Burkina Faso et la proclamation des résultats provisoires en Guinée aient lieu à une même date, soit un 1^{er} avril 2016. Les deux délais seraient censés être déclenchés le 1^{er} avril. Mais la computation ne va démarrer que le 2 avril à partir de zéro heure pour les deux délais. En revanche, pour ce qui

⁹⁰ Voir A. VITU, « Les délais des voies de recours en matière pénale », in *Mélanges offerts à Albert CHAVA.*, Paris, Litec, 1990, cité par Eric MONTCHO dans sa Thèse précitée, p.18.

⁹¹ Voir Thèse précitée de Codjo Eric AGBASSA-MONTCHO.

est de la date d'expiration des deux délais, le délai administratif ou ordinaire prendra fin le 6 avril à minuit⁹² tandis que le délai franc ou de procédure finira le 7 avril à minuit.⁹³ En outre, au cas où le 6 avril serait un dimanche, le demandeur doit avoir saisi la Commission électorale compétente au plus tard le samedi 5 avril. Mais si le samedi n'est pas un jour de travail au Burkina Faso, il doit avoir agi le vendredi 4 avril pour éviter la forclusion. Au contraire, si le 7 avril était un dimanche, le requérant guinéen dont le délai est un délai franc dans le cas d'espèce, disposera encore de la journée du lundi 8 avril pour exercer son recours devant la Cour constitutionnelle de cet Etat.⁹⁴ Les Codes électoraux ne peuvent d'ailleurs pas aller dans les détails. Et, en ce qui

⁹² En France par exemple, le dépôt du compte de campagne a lieu deux mois après les élections législatives. De ce fait, « *pour une élection acquise le 17 septembre 1995, le délai expirait le 17 novembre 1995* ». (Voir Cons. cons. 3 mai 1996, AN Paris, 10^e circonscription, M. Guy DORCHES, J.O. 8 mai, p.6939, rapporté par Bernard MALIGNÉ, *Droit électoral*, op.cit., p.505. Il en est ainsi en raison « *du caractère non franc du délai* » de dépôt du compte de campagne (ibidem).

⁹³ « *Pour déclarer irrecevable le recours d'un électeur contre une décision de la Commission administrative, le tribunal qui énonce que les contestations doivent être formées dans les dix (10) jours de la publication des listes et que le recours, formé en la circonstance le 10 mars 2004 est tardif (...) alors que l'électeur contestait une décision de radiation prise le 27 février 2004, et qu'il disposait d'un recours à compter de la notification de cette décision, viole les textes* » (voir Civ. 2^e Bull.civ. II, n°246). En effet, la notification de la décision contestée étant du 27 février, le délai a été déclenché ce jour là-même. Mais la décompte démarre à partir du 28 février 2004. Si c'était un délai ordinaire ou administratif, les dix jours expireront le 9 mars 2004. On suppose dans ce cas que le mois de février fait 28 jours. Mais étant donné qu'il s'agit d'un délai de procédure, il expire le 10 mars 2004. Le requérant n'avait pas introduit son recours hors délai.

⁹⁴ « *Attendu que la clôture du scrutin a été suivi de trois jours non ouvrables, à savoir le dimanche 18 mai, le lundi 19 mai déclaré férié et chômé par décret du chef de l'Etat, et le mardi 20 mai, Fête nationale de la République ; que le seul jour utile dans le délai légal était le 21 mai 1997 jour ouvrable après le scrutin ; que dès lors, la requête de l'UNDP qui est datée du 21 mai, bien qu'enregistrée le 23 mai 1997 est donc recevable en la forme* ». Le délai a donc été prolongé, ce qui ne devrait pas être le cas d'un délai ordinaire. » (Voir conseil. Const. (du Cameroun), Arrêt n°46 & 51/CE/96-97 du 3 juin 1997-circonscription du Ndé et Mayo Rey-, cité par Abdoul Bagui KARI, *Le contentieux électoral en question*, op.cit., pp.117-118).

concerne les décisions de justice, ce n'est qu'en cas de forclusion que la question aurait un intérêt.

Eu égard à la technique de la computation des délais, et en fonction des opérations électorales qui ont été énumérées, il y a lieu de noter que seules les opérations dont les délais se succèdent seront retenues pour tenter de déterminer plus ou moins ou de suggérer des éléments de fixation de la période électorale. Au nombre des actes électoraux, l'inscription sur les listes électorales ou la révision de celles-ci, la distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures, la visite médicale aux candidats à l'élection présidentielle, la campagne électorale, le déroulement du scrutin, l'acheminement des résultats du scrutin et leur centralisation, la proclamation provisoire des résultats, le contentieux électoral proprement dit et la proclamation définitive des résultats, ou la reprise partielle ou totale et la mise en route des mandatures, devraient intégrer la liste des opérations électorales dont la durée serait prise en compte.⁹⁵

Il reste qu'en dehors du déroulement du scrutin ou de la visite médicale qu'effectuent les candidats, et qui dure 24 heures chacun, il n'y a en règle générale que la durée de la campagne électorale qui dure en moyenne deux semaines.⁹⁶

⁹⁵ Mais les délais liés d'une part, à la convocation des électeurs, et d'autre part, aux procès qu'engendrent l'inscription sur les listes électorales ou la révision de celles-ci, la distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures, la campagne électorale, la fixation des bureaux de vote et le déroulement du scrutin, qu'ils soient des délais de procédure en matière civile, pénale, administrative ou constitutionnelle, ne seront pas pris en compte. Ce sont des délais qui se chevauchent avec ceux qui ont été pris en compte pour essayer de fixer la période électorale. En essayant de fixer la durée de la période électorale d'une manière conséquente, on parviendrait à éviter que les délais que nécessitent lesdites instances ne perturbent pas les résultats des élections (voir infra, I-B-2).

⁹⁶ Voir Adolphe DANSOU, « Présidentielle du Bénin. Vous et moi sommes tous Béninois. Le débat Lionel ZINSOU et Patrice TALON » Communication donnée à l'occasion du Colloque de Cotonou des 21 et 22 février 2017 sur l'élection

Les deux semaines prennent fin à la veille⁹⁷ du scrutin. Aussi, même si elles ne sont pas rigoureusement respectées, certaines dispositions de Codes électoraux ou constitutionnelles des Etats prévoient-elles la date à laquelle le scrutin doit se dérouler en liaison avec la fin de la mandature en cours d'exercice et qui s'achèvera avec les élections qui seraient en vue. Cela varie en fonction du type d'élections, législatives ou présidentielles et d'un Etat à l'autre. Pour les élections législatives au Bénin, en vertu de l'article 353 du Code électoral, l'Assemblée nationale se renouvelle intégralement dans les 60 jours précédant l'expiration de la législature en cours. En ce qui concerne l'élection présidentielle au Mali, ce délai est de 21 jours au moins et de 40 jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice. Il en est de même des délais de contestation des résultats provisoires qui sont non seulement des délais de procédure, mais des délais préfixes. En effet, le délai est préfix lorsque la durée de l'instance est connue d'avance.⁹⁸ Par exemple, relativement à l'article 201 du Code électoral, aux élections législatives au Burkina Faso, les candidats disposent de sept jours à compter de la proclamation des résultats pour contester leur régularité devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci dispose d'un délai (préfix ou d'un délai à jour fixe) de huit jours pour trancher le litige qui serait porté à sa connaissance. En sus, les Commissions électorales devenant de plus en plus permanentes comme il avait été avancé, avec des listes électorales qui tendent aussi à être permanentes⁹⁹ sous

présidentielle de 2016 au Bénin : un an après (Analyse électorale et chantiers gouvernementaux), p.4. Voir également article L.215 alinéa 1 du Code électoral sénégalais

⁹⁷ Voir article LO.215 alinéa 2 du Code électoral sénégalais ; article 68 alinéa 1 de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013-004 du 19 février 2013 et la loi n° 2013-008 du 22 mars 2013 portant Code électoral au Togo du Code

⁹⁸ Voir la Thèse précitée de Codjo Eric AGBASSA-MONTCHO.

⁹⁹ Voir par exemple l'article LO.39 *in limine* du Code électoral sénégalais.

réserve de révisions périodiques ou annuelles,¹⁰⁰ l'on pourrait, en tenant compte de ces différents éléments d'analyse, proposer que la période électorale soit fixée à six mois de la date d'investiture de ceux qui seront nouvellement élus. Il y avait eu une tentative pareille au Bénin,¹⁰¹ mais le contexte de la loi en question a fait que le juge constitutionnel l'avait déclarée anticonstitutionnelle.

En effet, la loi avait fixé le *“au moment de l'élection présidentielle”* à la date d'installation de la CENA (à une époque où celle-ci était une structure ad'och) qui devrait intervenir six mois avant le jour du scrutin. Saisie de l'affaire, la Haute instance avait décidé que la loi était anticonstitutionnelle.¹⁰² On retrouvait une disposition analogue à l'article 35 de la Constitution ivoirienne de 2000 qui affirme : *« Le candidat doit avoir résidé en Côte d'Ivoire de façon continue pendant cinq années précédant la date des élections et avoir totalisé dix ans de présence effective (...) »*. Mais elle a été abrogée en Côte d'Ivoire à l'issue de la révision constitutionnelle qui est intervenue en 2016. La période électorale, pour le candidat à l'élection présidentielle devrait être étudiée d'une manière libérale. Ainsi, la visite médicale ne pouvant être effectuée que par le candidat lui-même, la date à laquelle le juge constitutionnel le convoquera pour y procéder aurait suffi pour que le candidat soit censé être dans son Etat, et considéré comme étant en règle vis-à-vis de la condition de délai.

En ce qui concerne les députés, le candidat doit avoir résidé de façon ininterrompue pendant un an au Bénin avant de se

¹⁰⁰ Voir article 28 alinéa 1 du Code électoral nigérien.

¹⁰¹ Voir loi n° 2005-26 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

¹⁰² Voir décision DCC n° 05-069 du 27 juillet 2005.

présenter.¹⁰³ Depuis lors, cette disposition est demeurée et à survécu à toutes les modifications intervenues en matière électorale.¹⁰⁴ Il semble qu'une pareille disposition ne paraît pas judicieuse. Par exemple, la Constitution sénégalaise prévoit dans ses motifs que « *la réforme vise à apporter les innovations suivantes : (...) -8 la représentation des Sénégalais de l'extérieur par des députés à eux dédiés* ». ¹⁰⁵ L'article 35 ancien de la Constitution ivoirienne ne s'appliquait pas aux hauts fonctionnaires de l'Etat qui sont en poste. En opposant les deux dispositions qu'on vient d'emprunter aux Constitutions sénégalaise et ivoirienne, il ne servirait à rien par exemple d'encourager les citoyens de la diaspora et de les empêcher au même moment de se présenter aux élections ou d'annuler leur élection. En principe, pour un candidat aux élections législatives, qui vit à l'étranger, il devrait être censé être en règle en matière de délai s'il pouvait être déjà présent dans son pays à la veille de la date fixée pour le démarrage de la campagne électorale. Ce n'est donc pas parce que la période électorale durerait six mois que le candidat à la députation, au lieu d'un an aurait à nécessairement résider dans le pays six mois avant les élections.

De même, les Constitutions prévoient que le candidat aux diverses élections doit avoir un âge déterminé. Pour les élections parlementaires le seuil est fixé à 25 ou 35 ans ¹⁰⁶ sans limitation par le haut. Concernant l'élection présidentielle, cet âge est de 35 ou 40 ans minimum pour le

¹⁰³ Voir les articles 5, 13 et 19 de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995, l'article 11 de la loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 portant fixation des pièces à fournir à l'appui de la déclaration de candidature aux élections législatives de 1995.

¹⁰⁴ Voir article 359 alinéa 1 du Code électoral béninois.

¹⁰⁵ Voir point n°8 de la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016.

¹⁰⁶ Voir l'article 359 du Code électoral béninois pour les élections législatives. L'article prévoit 25 ans dans l'année du scrutin ; l'article 172 fixe le seuil à 35 révolus à la date du scrutin pour les élections sénatoriales.

seuil et de 70 ou 75 ans¹⁰⁷ pour le plafond. Le juge interprète dans le sens que l'âge requis soit atteint l'année qu'au lieu le scrutin.¹⁰⁸ Ainsi le candidat qui fermerait les 40 ans en novembre 2021 par exemple, pourrait se présenter à l'élection de mars 2021. Une telle interprétation paraît discutable. Tout compte fait, celui qui remplit l'âge-condition à la veille ou le jour de l'investiture devrait pouvoir se présenter à l'élection ou aux élections considérées. Au cas où elles viendraient à être consacrées par la législation électorale, notamment par la jurisprudence constitutionnelle, de telles interprétations qui lieraient les conditions d'âge aux délais d'investiture des élus, contribuerait à assurer la protection des candidats d'une manière suffisamment convaincante.

B- La sécurité des actes électoraux, un atout institutionnel

Dans un Etat de droit, l'institutionnalisation permet d'octroyer des prérogatives et de fixer d'une manière permanente les règles du jeu démocratique qui sont normalement connues d'avance de tous. Mais encore faudrait-il que les règles édictées soient respectées aussi bien des citoyens que des institutions privées comme publiques. Dans le cas contraire leur violation est sanctionnée en l'occurrence par le juge.¹⁰⁹ C'est dire que l'institutionnalisation des délais constitue également une exigence démocratique du point de vue juridictionnelle. Au même moment il a été souligné

¹⁰⁷ Voir article 62 3^e tiret de la Constitution togolaise qui fixe le seuil à 35 ans révolue à la date du dépôt de la candidature. Il n'y a pas d'âge-plafond pour l'élection présidentielle au Togo. Pour l'élection présidentielle l'article 28 de la Constitution sénégalaise prévoit 35 ans minimum et 75 maximum au même titre que la Constitution ivoirienne en son article 35 alinéa 2. Le seuil est de 40 ans au Bénin et de 70 ans au plus pour le candidat à l'élection présidentielle en fonction de l'article 44, 4^e tiret.

¹⁰⁸ Voir décision DCC du 16 juillet 2015.

¹⁰⁹ Voir Raymond Carré de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, édit. Dalloz, 2004, p. 448.

précédemment¹¹⁰ que plusieurs juges interviennent dans le domaine électoral. Ainsi, d'une opération électorale à l'autre, le juge qui connaît des contentieux n'est pas nécessairement le même. Par conséquent, la procédure juridictionnelle est empreinte d'enjeux. En dehors de l'avantage d'une sécurisation des actes électoraux, le risque que l'on assiste à des contrariétés de décisions n'est pas écarté une fois pour toutes. De ce fait, l'on devrait faire en sorte que l'anticipation envisageable des conflits de décisions (2) accompagne l'autonomisation des délais de procédure par litige (1).

1- L'autonomisation des délais de procédure par litige

Pour assurer la sécurité juridique, il faut que l'ordre établi ne puisse pas être remis en cause et que les situations juridiques ou de fait acquièrent au bout d'un certain laps de temps une stabilité suffisante.¹¹¹ C'est fondamentalement le rôle du juge dans le processus démocratique, notamment en matière d'Etat de droit, ce qui n'épargne pas les délais applicables aux élections nationales. S'il est donc vrai que l'institutionnalisation desdits délais est aussi une exigence du point de vue juridictionnel, encore faudrait-il examiner la manière dont le juge s'y prend, en l'occurrence en rapport avec les délais électoraux. Cela paraît d'autant plus opportun qu'il y a plusieurs juges qui interviennent dans le processus électoral. Comment leur office est ou devrait-il être organisé pour que les procédures ne soient pas lourdes avec pour effet de perturber le cours des délais électoraux lorsqu'on sait qu'en réalité, la durée abrégée des délais fait du juge des élections un juge des référés ? Depuis l'introduction il a été retenu que les expériences des différentes Etats devraient pouvoir s'enrichir les unes au contact des autres. L'autonomisation des délais de procédure par litige répond à une telle préoccupation. Non seulement, il y a une

¹¹⁰ Voir *supra*, I-A-1.

¹¹¹ Voir Thèse précitée de Codjo Eric AGBASSA-MONTCHO, p.5.

organisation procédurale qui prend la forme d'un bloc de compétence dans le but de décomplexifier la procédure, en confiant des pans entiers de compétence à des juridictions données pour mettre un terme aux recours accidentels,¹¹² ou à la mise en œuvre de la technique de la détachabilité,¹¹³ mais aussi paraît-il avantageusement curieux que le juge électoral se voit confier des compétences qui devraient systématiquement revenir à des juridictions données en temps normal. De ce point de vue, on note deux grands procédés de répartition des compétences. D'un côté on retrouve le Bénin et de l'autre côté presque tous les autres Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone s'alignent. Il est vrai qu'en matière démocratique le nombre, la quantité ou la majorité fait la force ou la loi, mais il pourrait arriver que la quantité ne vaille pas la qualité. L'organisation du contentieux électoral, telle qu'elle se présente au Bénin paraît devoir se répercuter plus positivement sur les délais électoraux que le procédé classique de répartition des compétences entre divers ordres de juridictions, qui est maintenu dans les autres Etats. Toutefois, par-delà les questions de forme, le principe de l'influence déterminante (on y reviendra d'un instant à l'autre) qui s'irradie dans tout le contentieux électoral en Afrique de l'Ouest francophone paraît compatible avec les délais électoraux. Etant ainsi un principe commun à tous les Etats sous étude, la théorie de l'influence déterminante devrait être normalement étudiée avant ce qui divise les Etats concernés. Mais il s'agit ici d'une question d'organisation et de procédure qui doit primer sur ce qui touche au fond ou au principe de l'influence déterminante qui n'est étudié à cette étape de notre travail qu'en raison de ses interférences avec les questions d'ordre procédural, à la

¹¹² Voir B. KANTE, *Unité de juridiction et droit administratif. L'exemple du Sénégal*, Thèse, Doctorat d'Etat, Orléans, 1983, p.144.

¹¹³ Voir Marie Epiphane SOHOUENOU, « La détachabilité en Afrique en Afrique francophone », *R.B.S.J.A.*, 2013, n°29, p.149.

limite, d'ordre processuel. Concrètement, au lieu d'avoir à disperser les illustrations avec des fragments d'exemples qui n'auront pas des éléments d'analyse en suffisance pour faire le tour de la question, l'on peut s'appesantir sur les moyens d'étude tirés du contentieux électoral burkinabé tel qu'il est actuellement organisé. L'exemple d'un recours¹¹⁴ intenté contre un acte émanant de la CENI dans ses rapports avec le Conseil supérieur de la Communication (CSC) permet de faire le tour de la question. En effet, d'après la juridiction constitutionnelle de cet Etat, *« l'article 183 ancien du code électoral, en violation de la loi organique n° 15-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil d'Etat et procédures applicables devant lui, donnait pleinement compétence au Conseil constitutionnel pour connaître des recours en contestation de certains actes faits en application des articles 181 et 182 et émanant d'organes concourant à l'administration et à la gestion des élections législatives (CENI, CSC). La loi n° 019-2009/AN du 7 mai 2009 est venue rétablir, en matière électorale, la compétence des juridictions administratives pour connaître des recours en annulation pour excès de pouvoir formé contre les actes administratifs »*.¹¹⁵

Il en découle que trois ordres de juridictions ou quatre différents juges peuvent intervenir dans le contentieux électoral au niveau national : le juge civil à l'étape de l'établissement des listes électorales ou de leur révision,¹¹⁶ et

¹¹⁴ La requête est un recours en annulation de l'arrêté n° 2007-033/CENI/SG du 20/03/2007 portant arrêt et publication des candidatures aux élections législatives de 2007. (Voir CENI du Burkina Faso, Code électoral et texte d'application, mai 2015, p.26).

¹¹⁵ Voir décision (CC burkinabé) n° 2007-009/CC/EL du 26/03/2007.

¹¹⁶ La distribution des cartes électorales ne fait pas partie des opérations électorales. Cet acte, à ranger dans les actes administratifs préparatoires des élections, ne peut être connu par le Conseil constitutionnel en application des articles 98 et 198 du Code électoral. (Voir décision (CC burkinabé) n° 2007-021/CC/EL du 26/05/2007 DIALLO I. J. c/ DIALLO). On dirait que l'on est aux

le juge pénal pour les infractions¹¹⁷ qu'on pourrait enregistrer tout le long de la période électorale. De façon chronologique et en rapport avec les opérations électorales, l'ordre judiciaire est interpellé. En outre, les commissions électorales effectuent prioritairement des tâches de nature administrative. Les litiges qui naissent de leurs activités ressortissent de la compétence de la juridiction administrative. On n'est, en dernier ressort, en présence d'un autre et deuxième ordre de juridictions où les compétences sont bien réparties entre les différentes juridictions. Reste enfin le juge constitutionnel qui est strictement parlant, le juge des élections¹¹⁸ comme le sous-entend la décision qu'on vient de citer. Ainsi peut-on décliner le troisième ordre de juridiction qui emporte le quatrième type de juge.

L'organisation se présente telle qu'on vient d'exposer ci-dessus parce qu' *« il est de doctrine et de jurisprudence constantes que la saisine d'une juridiction incompétente proroge le délai de recours contentieux. Cette prorogation est en effet conservatrice de délai. Le délai interrompu reprendra son cours pour toute sa durée, pour compter du jour de la décision d'incompétence. En l'espèce, le tribunal administratif, saisi d'une requête en annulation d'une décision de refus de la CENI de réceptionner des dossiers de candidature, s'était déclaré incompétent sur le fondement de l'art. 12 de la loi organique n° 15-2000/AN du 23 mai 2000 portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédures*

prises avec une question d'incompétence entre différents ordres de juridictions. C'est ce qui ressort de l'article 15 du Code électoral guinéen : *« Les contestations relatives à la liste électorale sont connues du Tribunal de Première instance ou la Justice de paix. »*

¹¹⁷ Voir article 32 du Code électoral ivoirien (loi n°200-514 du 1^{er} août 2000 portant Code électoral).

¹¹⁸ Voir article 104 du Code électoral togolais (loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n° 2013-004 du 19 février 2013 et la loi n°2013-008 du 22 mars 2013).

applicables ». ¹¹⁹ Il se pose ici, le respect des compétences à l'intérieur d'un même ordre de juridiction comme il vient d'être souligné. Il reste que les questions accidentelles ne sont pas exclues : « *Le tribunal administratif, saisi d'un recours contre une décision d'une autorité électorale, statue dans un délai n'excédant pas dix jours (...) Toutefois, si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente* » ¹²⁰ qui est le juge judiciaire. Le délai préfix de 10 jours devient un délai à jour fixe d'environ 20 jours ou de plus de 20 jours dans le pire des cas. Par exemple, au Sénégal, l'électeur qui est radié d'une liste électorale ou dont le nom est omis peut en saisir le Tribunal départemental. ¹²¹ De telles réclamations relèvent au Niger de la compétence de la CENI, quitte à contester les décisions de la Commission devant le président du tribunal d'instance ou le président du tribunal de grande instance du lieu d'établissement de la liste. ¹²²

Il en va autrement cependant au Bénin. « *Tout le contentieux électoral relatif aux élections présidentielles ou législatives est soumis à la Cour constitutionnelle qui statue conformément aux textes en vigueur* ». ¹²³ Deux juges interviennent en réalité : les juges répressif et constitutionnel. L'ensemble du contentieux judiciaire et administratif et constitutionnel relève de la compétence de la Cour constitutionnelle. Pour ne pas occulter le contentieux des candidatures, il y a lieu de distinguer selon qu'il s'agit de l'élection présidentielle ou des élections législatives. La déclaration de candidature est déposée au Sénégal au greffe

¹¹⁹ Voir CENI du Burkina Faso, *Code électoral et texte d'application*, op.cit.

¹²⁰ Voir article 56 bis du Code électoral burkinabé.

¹²¹ Article LO. 41 du Code électoral sénégalais.

¹²² Articles 113 du Code électoral du Niger.

¹²³ Voir article 106 de la loi 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

du Conseil constitutionnel. Le juge examine leur validité et se prononce sur les réclamations qui ne peuvent émaner que d'autres candidats.¹²⁴ Au Niger, les candidatures sont reçues par le ministère de l'Intérieur qui arrête la liste des candidats 45 jours avant la date du déroulement du scrutin et la transmet à la Cour constitutionnelle. Celle-ci dispose de 48 heures pour se prononcer sur l'éligibilité ou non des candidats. La Cour publie la liste des candidats¹²⁵ qui disposent d'un recours devant le juge constitutionnel en cas de contestation.¹²⁶ Le contentieux des candidatures aux élections législatives se présente d'une manière quelque peu différente de celui de l'élection présidentielle. La réception des candidatures et le contrôle de leur régularité ressortissent de la compétence de la CENA ou CENI, et le juge constitutionnel ne statue qu'en cas de litige. Les candidatures sont déposées au Bénin au siège de la CENA ou de la Commission électorale départementale dont relève la candidature.¹²⁷ La Cour constitutionnelle dispose de huit jours pour trancher le litige. Au Niger, les dossiers peuvent être déposés au niveau central ou déconcentré comme au Bénin, mais à la différence qu'au Niger c'est le ministère de l'Intérieur et la circonscription administrative départementale dont relève la candidature qui les reçoivent. Les candidatures sont transmises à la Cour constitutionnelle. Celle-ci dispose de 21 jours pour se prononcer sur l'éligibilité et elle statue en cas de contestation.¹²⁸ La situation est pareille au Sénégal. Mais il n'est pas possible de déposer la candidature au niveau intermédiaire. Le dépôt est effectué au ministère de l'Intérieur. En cas de contestation, les mandataires des listes disposent de 24 heures pour se

¹²⁴ 12 Voir les articles LO. 114, LO. 116 et LO. 118 du Code électoral sénégalais.

¹²⁵ Article 113 du Code électoral du Niger.

¹²⁶ Articles 47 et 107 du Code électoral du Niger. .

¹²⁷ Voir l'article de Gilles BADET, publié dans les *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*.

¹²⁸ Voir articles 47, 107 et 119 du Code électoral du Niger.

pouvoir devant le juge constitutionnel dont le verdict est rendu dans les trois jours qui suivent le dépôt de la requête.¹²⁹

En fonction des différentes organisations que les Etats mettent en place pour gérer le contentieux électoral dans son ensemble, beaucoup d'analystes estiment que « *la Cour Constitutionnelle béninoise est juge et partie en ce qui concerne les élections présidentielle et législative. C'est elle qui prend les résultats, les traite, les proclame et c'est encore à elle qu'il faut aller se plaindre* »¹³⁰ Mais cela n'y va-t-il pas, en matière de délais électoraux, de la complicité qu'on note entre le sacro-saint principe de l'influence déterminante et de la préservation de la période électorale ?

En effet, au regard de ce principe qui lui permet d'avoir une vue d'ensemble sur le processus électoral, il se comprend aisément que le juge constitutionnel ou des élections, bénéficie de larges pouvoirs. Au nom du principe, l'annulation d'un scrutin ne peut être prononcée qu'à la double condition que les irrégularités constatées altèrent considérablement la sincérité du scrutin et que l'écart de voix entre les candidats ou les listes de candidats soit négligeable.¹³¹ Comme le note un auteur, le principe est « *incontournable mais critiqué et par les requérants et par une partie de la doctrine ; la technique, d'un maniement délicat, ne permet pas toujours au juge, souvent perçu comme un acteur politique, parfois attaqué au seuil du procès électoral,*

¹²⁹ Articles LO. 168 et LO. 174 du Code électoral sénégalais.

¹³⁰ Voir Abraham ZINZINDOHOUE, « La répartition des compétences entre l'administration électorale et le juge électoral en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, L'Harmattan, 2014, p.437.

¹³¹ Abdoulaye BA, « La contestation des résultats des élections devant le juge électoral : les cas du Sénégal, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et de la Guinée Conakry », op. cit., p.11.

de rendre une décision respectable et respectée». ¹³² Toutefois, c'est un principe qui est universellement admis. ¹³³ Cela peut se justifier en ce qui concerne les Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone. En dehors en effet des incidences que la reprise des élections pour la moindre irrégularité pourrait avoir sur les deniers publics, il pourrait y avoir une autre conséquence, plus grave, à savoir aux plans politique et juridique. Pour des gouvernants qui sont enclins à un report des élections pour des raisons qu'ils sont parfois les seuls à maîtriser, ¹³⁴ le juge n'appliquait pas ce principe avec rigueur que les élections seraient régulièrement reprises, et on assisterait à un chevauchement des mandatures dans le meilleur des cas. Pire, les élections seraient parfois suspendues sans le moindre espoir d'être relancées sous peu, au motif que les moyens feraient défaut, etc. Il en résulterait dans des Etats comme le Bénin qui ne proclame presque jamais les résultats des élections, notamment présidentielles à temps, ¹³⁵ un imbroglio juridique. La Constitution prévoit impérativement que le mandat en exercice prend fin à la date de l'expiration de celui qui précède. Le cas échéant, s'il devrait y avoir une reprise, notamment de l'élection présidentielle, la date d'investiture du nouveau président ne serait pas respectée et au même moment le président sortant aurait perdu toute la légitimité qui lui a été accordée pour un temps donné dont le dépassement le mettrait dans une situation d'illégalité. Le juge constitutionnel, béninois, devrait donc intégrer un troisième paramètre, celui de pouvoir respecter la fin des

¹³² Voir Stéphane BOLLE, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », Communication au 5^e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, Cotonou, 22-28 juin 2009, p. 13.

¹³³ Gilles BADET, «Le contentieux des élections nationales en Afrique noire francophone », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op.cit., p.429.

¹³⁴ Voir *infra*, II-B-1.

¹³⁵ Voir *supra*, II-A-1.

mandatures en vigueur avant de se prononcer pour une éventuelle reprise des élections. Il se comprend donc aisément que le principe de l'influence déterminante est en rapport direct avec l'écoulement des délais électoraux. Cela ne voudrait pas dire que l'on est prêt à admettre toute sorte d'irrégularité, pourvu que la durée des mandats soit respectée. Mais l'on voudrait plutôt suggérer par-là, que l'organisation des élections commence à temps pour que le juge principal du contentieux dispose des délais nécessaires pour pouvoir explorer toutes les possibilités ou pouvoirs qui sont à sa portée. Dans le cas contraire, où la période électorale aurait été raccourcie, il vaudrait mieux choisir entre deux maux, celui qui paraît être le moindre mal : au lieu d'avoir à reprendre un scrutin pour une raison de légalité ou de sincérité, l'on devrait de préférence se contenter des résultats qui sont déjà obtenus en faisant prévaloir à tort ou à raison, la théorie de l'influence déterminante, pour ne pas avoir à faire face à une question conjointe de légitimité et de légalité dont l'issue paraîtrait imprévisible. Pour terminer, il restera au juge de préserver le baptême de sage qui le caractérise et dont la portée n'est pas des moindres quand il s'agira de contourner les éventuelles contrariétés de décisions.

2- L'anticipation envisageable des conflits de décisions

Il y a conflits de décisions lorsque deux sentences qui émanent de deux juridictions d'un même ordre de juridictions ou de divers ordres de juridictions se contredisent de par leur verdict respectif au point que si la contradiction n'est pas tranchée, il y aura un déni de justice. Le requérant serait victime de la guerre des juges ; il n'y aurait pas de solution à la demande dont il aurait saisi l'un ou les deux juges dans l'hypothèse, dans ce dernier cas, d'une compétence

concurrente.¹³⁶ Lorsqu'on effectue un rapprochement entre les conflits de décisions et les délais électoraux, l'on se doit de remonter la pente des idées pour se rafraîchir la mémoire avec les deux types de contrôles qu'exercent les juges en charge le contentieux électoral au sens large du terme. Ils réalisent d'une part, un contrôle de légalité et d'autre part, un contrôle de la sincérité des résultats électoraux. Le contrôle de légalité relève du contentieux préélectoral. Le contrôle des résultats est un contrôle de constitutionnalité. Il a une nature postélectorale. Au surplus, le contentieux répressif peut être soit, un contentieux préélectoral, soit, un contentieux postélectoral. Si l'infraction est commise avant le jour du scrutin (pendant l'inscription sur les listes électorales, au moment de l'établissement des cartes d'électeurs ou du déroulement de la campagne électorale, etc.)¹³⁷ le contentieux pénal sera préélectoral. Mais au cas où l'infraction interviendrait le jour du scrutin (vote les armes à la main) ou le lendemain (pendant par exemple la centralisation des résultats), il s'agira d'un contentieux postélectoral.¹³⁸ A tous ces différents égards, les règles et principes sont communs aux Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone. Ce n'est pas fortuitement que l'on parle d'une institutionnalisation convergente des délais électoraux. Aussi bien le contrôle de légalité que celui des résultats avaient été abordés.¹³⁹ Ce n'est que la manière de s'y prendre qui, d'une manière souhaitable,¹⁴⁰ évolue parfois d'un Etat à l'autre. Et justement, c'est à ce niveau, de l'organisation des

¹³⁶ Voir N° 24/CA du 24 octobre 1997, *SOCUBE-ICB-CCBC c/ MF*, Rec. CS. Bénin, pp : 171-178 et décision DCC n° 03- 035 du 12 mars 2003, *Rec. des décisions et avis de la Cour constitutionnelle*, pp. 151-153. Les deux décisions se contredisent.

¹³⁷ Voir Abraham ZINZINDOHOUE, « La répartition des compétences entre l'administration électorale et le juge électoral en Afrique », op.cit., p.445.

¹³⁸ Ibidem, p.446.

¹³⁹ Voir *supra*, I-B-1.

¹⁴⁰ A force d'expérimenter plusieurs versions d'un même principe, les Etats parviendraient avec le temps à s'entendre durablement sur l'essentiel.

contentieux que la question des délais électoraux devient récurrente. En effet, aussi bien le contentieux des résultats à l'élection présidentielle qu'aux élections législatives relèvent de la compétence de la juridiction constitutionnelle.¹⁴¹ Le *contentieux des résultats* est celui de l'annulation, de la validation, ou de la réformation des résultats.¹⁴² Mais, comme on le sait, le contentieux des résultats est dominé par le principe de l'influence déterminante. Le contentieux des résultats ne vise pas donc à sanctionner en elles-mêmes des irrégularités, des fraudes, encore moins des immoralités. Il peut être tenu compte de ces « *anomalies* » quand elles ont une influence sur les résultats, ce qui peut dépendre de l'écart de voix entre le candidat ou la liste arrivée en tête et les candidats ou les listes qui suivent. Le juge électoral, à l'étape du contentieux des résultats est un juge de la sincérité des résultats et non un juge de la légalité.¹⁴³ Il est plus exactement, en principe, un juge de la sincérité, et par exception ou de façon circonstancielle, un juge de la légalité, peut-être par prétérition.

Il va sans dire que le contrôle de légalité et de constitutionnalité, à savoir le contentieux préélectoral et le contentieux postélectoral ou de la sincérité des résultats n'évoluent pas nécessairement comme la terre et le ciel. Le parallélisme qui existe entre eux n'est pas absolu. Au même titre qu'il pourrait y avoir une éclipse solaire, on pourrait de la

¹⁴¹ Voir articles LO. 138, LO. 139 du Code électoral sénégalais (loi n°2014-18 du 15 avril 2014), 92 du Code électoral nigérien (loi n°2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électoral) et 115 de la loi 2013-06 du 25 novembre 2013 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

¹⁴² Voir Théodore HOLO, « Le contentieux des résultats, Benin », in Jean-Claude MASCLÉ, Abraham ZINZINDOHOUE et Christine DESOUCHES, *Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes du Séminaire de Cotonou, 11-12 novembre 1998*, pp.161-171 ; Francisco DJEDJRO MELEDJE, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/2, n° 129, pp. 139-155.

¹⁴³ Gilles BADET, «Le contentieux des élections nationales en Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.428.

même manière assister à une hybridation entre le contentieux électoral de la légalité et le contentieux constitutionnel électoral. Normalement l'ampleur de l'achoppement entre les deux types de contrôle devrait dépendre de la manière dont ils sont organisés au sein des Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone. A cet effet, on se rappelle que le contentieux électoral paraît plus simplifié au Bénin que dans les autres Etats qui font l'objet de la présente analyse. Il existe deux juges électoraux tandis qu'on dénombre près de quatre juges dans les autres Etats. De ce fait, s'il devrait y avoir un enchevêtrement entre juges électoraux au Bénin, ce serait entre le juge répressif et le juge constitutionnel alors qu'ailleurs le croisement pourrait avoir lieu entre ce dernier et n'importe lequel des trois autres juges. Mais, au contraire de cette logique qui découle de l'organisation des contentieux électoraux en Afrique de l'Ouest,¹⁴⁴ l'on assiste encore au Bénin, à des cas de déchéance que d'autres Etats semblent avoir prévenus d'une façon plus ou moins rassurante. La question se pose dans la mesure où l'enchevêtrement des résultats ne se produit pas nécessairement au regard des rapports du juge pénal avec le juge constitutionnel, mais les décisions de celui-ci paraissent être aux prises avec elles-mêmes. On enregistre un conflit interne de décisions au *juge proprio* motu du contentieux des élections ou des résultats électoraux. Dit autrement, le législateur béninois simplifie les délais électoraux sans que les candidats n'en tirent les avantages requis. Le contentieux des élections d'une part, et la période électorale d'autre part, iront parfois au-delà des délais raisonnables.

En effet, prenons l'exemple de la jurisprudence Désiré VODONOU. L'intéressé était élu député en 2007. Mais il y avait une condition d'inéligibilité qui le frappait. Un candidat

¹⁴⁴ Voir *supra*, I-B-2.

ne doit pas avoir été condamné à une peine de plus de trois mois d'emprisonnement pour un certain nombre d'infractions dont l'escroquerie. C'est une condition requise pour être électeur. Or, pour être éligible, il faut être d'abord électeur. Suite au jugement n° 2621D du 9 novembre 2006 rendu par un tribunal français et qui, selon la Cour constitutionnelle, est devenu définitif, M. Désiré VODONOU qui n'aurait jamais pu, pour les raisons évoquées ci-dessus, être électeur ou candidat en 2007, mais dont l'inéligibilité venait seulement d'être établie par le juge constitutionnel, perdra son mandat qui est en cours d'achèvement conformément aux dispositions législatives en vigueur.¹⁴⁵ La Cour recommande par la même occasion aux organes compétents (Commission politique de supervision, Mission indépendante de recensement électoral national approfondie et CENA) de radier M. VODONOU de la liste électorale et de lui retirer sa carte d'électeur. La décision emporte la conséquence que l'intéressé sera inéligible encore par rapport aux élections législatives de 2011 qui étaient en préparation.¹⁴⁶ Ainsi s'explique-t-il que la décision de déchéance implique par la même occasion une décision d'inéligibilité ordinaire, c'est-à-dire une inéligibilité constatée avant la date du scrutin. La décision paraît intéressante à un double titre. Elle confirme l'enchevêtrement des décisions du juge pénal et du juge des élections, ce qui a pu être tranché au moyen de la déchéance. Les délais électoraux, en l'occurrence la durée

¹⁴⁵ Conformément à l'article 7 de la loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, modifiée par les lois n° 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 et remise en vigueur par la loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 et ceux de l'article 7 de la loi n° 2010-35 du 30 décembre 2010 modifiée par la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, lorsqu'une vacance isolée se produit par (...) toute autre cause qu'une invalidation, le candidat suppléant personnel est appelé par le Président de l'Assemblée nationale à exercer le mandat du candidat titulaire. Ce remplacement, quelle qu'en soit la cause est définitif.

¹⁴⁶ Voir décision EL 11-005 du 13 avril 2011.

du contentieux électoral s'est allongée exceptionnellement, mais en toute légalité. En sus, le juge constitutionnel étant également un juge du contentieux préélectoral au Bénin, il en a résulté la radiation par anticipation du nom de M Désiré DOVONOU de la liste électorale pour les élections législatives de 2011 qui étaient en vue.¹⁴⁷ En principe donc, si ce n'était pas parce qu'on était en présence d'une décision du juge répressif, la candidature de l'intéressé devrait avoir été invalidée selon la procédure habituelle de contrôle des candidatures par la Cour constitutionnelle, et l'on n'irait pas jusqu'à un cas de déchéance.

Mais ce n'est pas toujours le cas au Bénin. En effet, conformément à l'article 7, alinéa 2, de la loi n° 2010-35 du 30 décembre 2010 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, l'invalidation s'entend de l'annulation de l'élection d'un député ou d'une liste de députés et ses effets s'étendent aux suppléants. Par conséquent, *« la décision d'invalidation est prononcée pour inéligibilité, mais le fait de constater cette inéligibilité, non pas avant le scrutin, mais après celui-ci, et dans les délais prévus pour solliciter l'annulation du scrutin, transforme ce constat d'inéligibilité en décision d'annulation de l'élection, ce qui entraîne donc, invalidation de l'élection du député en cause. Il y a annulation de l'élection ou invalidation de l'élection du député dans ce cas, en droit béninois, puisque la question de l'inéligibilité du député a été soulevée lors de la période de dix jours de contestation qui suivent la*

¹⁴⁷ La recommandation faite par le juge constitutionnelle aux institutions qui organisent les élections, de radier le nom de l'intéressé de la liste électorale et de lui retirer sa carte d'électeur consiste presque exclusivement à le priver de sa qualité d'électeur. Il était évident que M. Désiré DOVONOU ne pouvait plus déposer sa candidature aux élections de 2011 car la Cour constitutionnelle qui est le juge du contentieux des candidatures aurait décidé par elle-même de l'irrégularité d'une pareille candidature qui aurait enfreint l'autorité de la chose jugée par celle-ci.

*proclamation des résultats de l'élection. »*¹⁴⁸ L'article 67 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle dispose également que « *la Cour Constitutionnelle statue sur la régularité de l'élection tant du titulaire que du remplaçant ...* ». Effectivement, un député a été élu sans avoir rempli la condition de résidence d'un (01) an avant la date du scrutin prévue par l'article 11 de la loi n°94-015 du 27 janvier 1995. Le juge constitutionnel a eu à constater lors de ses investigations que « *les diverses pièces produites par le sieur GUEDOU, Béninois de naissance, n'établissent pas qu'il a résidé effectivement sur le territoire national pendant au moins un (01) an avant la date du scrutin du 28 mars 1995 ; Qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger que le sieur Agossou Georges GUEDOU ne satisfait pas à la condition exigée par l'article 11 de la loi N°94-015 du 27 janvier 1995 pour être éligible* » .

La particularité de ce dossier était qu'il existait une solidarité telle entre le titulaire et la suppléante Madame DOSSOU que l'annulation de l'élection de l'un, à savoir du titulaire impliquait également celle de l'autre qu'est la suppléante. Mais cette décision paraît discutable à deux titres. D'une part, au regard de la gestion des délais électoraux de nature procédurale, l'invalidation de la candidature ne devrait pas encore surgir à l'étape du contentieux postélectoral pour se transformer en l'invalidation d'une élection. Le contentieux devrait avoir été vidé avant les élections. D'autre part, au vu de l'article 5 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, « *les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie...* » Les candidatures aux élections législatives étant déposées dans

¹⁴⁸ Voir décision EL 95-099 du 24 mai 1995.

le cadre des partis politiques, il ne devrait pas y avoir dans le cas d'espèce, une quelconque alliance entre partisans qui les mettrait au-dessus de leur parti. La Cour constitutionnelle devrait rejeter comme irrecevable, sans même statuer au fond, le recours de Dame DOSSOU au motif qu'elle n'avait pas qualité pour agir au nom de son parti politique. Il n'est pas faux que le titulaire d'un droit ou d'un privilège ou prérogative décide à bon droit d'y renoncer. Mais dans le cas d'espèce, il s'agit d'un droit conditionné ; la condition est celle d'appartenir d'abord à un parti politique avant de pouvoir se présenter aux élections législatives. Le cas de Madame DOSSOU devrait être analysé sous l'angle de l'influence déterminante. Son refus de remplacer M. GUEDOU ne suffisait pas à annuler l'élection. Ce qui suppose une reprise de l'élection, donc un allongement des délais électoraux. Par conséquent, la requête ne devrait être jugée valable qu'à condition qu'elle soit déposée par les autorités qui sont habilitées à agir au nom du parti politique qui a présenté le titulaire et le suppléant. Le cas échéant, la première observation, celle de vider le contentieux des candidatures préalablement au jour du scrutin prévaudrait à nouveau pour éviter de démultiplier le déroulement des élections. Aussi, en vertu de l'article 14 de la loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les lois n° 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 et remise en vigueur par la loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003, et reprise aussi par la loi n° 2010-35 du 30 décembre 2010 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, « *sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée Nationale celui dont l'inéligibilité sera relevée après la proclamation des résultats de l'élection, ou qui, pendant la durée de son mandat se trouvera placé dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi. La déchéance est prononcée par la Cour*

Constitutionnelle ». Réellement, la Haute instance a décidé par le passé que : « *Les pièces fournies par le député Todan Justin n'établissent pas sa résidence effective et continue sur le territoire national pendant au moins un an comme l'exige la loi ... Qu'en conséquence, Monsieur Todan Justin ne satisfait pas à la condition exigée par la loi pour être éligible et doit être déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée Nationale* »¹⁴⁹. Puis, conformément à l'article 7 de la loi 94-015 du 27 janvier 1995, l'élu ainsi déchu a été remplacé par son suppléant, M. Hilaire ATINKPAHOUN. Il semble que le législateur avait indu la Cour constitutionnelle en erreur. La déchéance dont traite la loi ici, ne devrait pas impliquer les candidatures invalides, mais simplement celles qui procéderaient d'une décision du juge pénal.¹⁵⁰ De toute façon, au sujet de l'invalidation d'élection ou de la déchéance, le Code électoral guinéen paraît instructif. D'après le législateur guinéen, lorsque la déclaration de candidature est faite pour un candidat inéligible, la CENI rejette la candidature dans les 7 jours. Le rejet est contestable dans les 72 heures devant la Cour constitutionnelle qui dispose également de 7 jours pour statuer. Si la CENI ne rejette pas la candidature dans les 7 jours, elle sera forclosée à agir. Si celle-ci agissait par

¹⁴⁹ Voir décision EL 95-129 du 17 août 1995.

¹⁵⁰ Au sujet de tels cas de déchéance, un auteur avait noté : « Pour une raison ou pour une autre (organisation perfectible du contentieux des actes préliminaires, découverte tardive d'irrégularités, ou pour un motif de forclusion, le requérant n'ayant pas saisi le juge du contentieux des actes préliminaires dans les délais impartis), des requérants peuvent être conduits à soulever des moyens invocables devant le juge du contentieux des actes préliminaires devant le juge du contentieux des résultats. Une telle situation entraîne la fusion du contentieux des actes préliminaires dans le contentieux des résultats. Il appartiendra alors au juge électoral, d'une part, de vérifier l'existence des irrégularités dénoncées, d'autre part, d'apprécier, si par leur ampleur, lesdites irrégularités sont de nature à fausser les résultats du scrutin. Si oui, la décision d'annulation de l'élection sera prononcée. Sinon, le juge relèvera les irrégularités, mais validera l'élection (voir Gilles BADET, article paru dans les *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, p.429.)

complicité, elle subira la rigueur de la loi.¹⁵¹ Ainsi, la forclusion évite que l'on ait à se pencher sur des questions liées à l'enchevêtrement des délais électoraux, encore que leur respect n'est pas un pari gagné d'avance dans la plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone où les périodes électorales continuent d'être une véritable source d'enjeux.

II- Une application variable des délais électoraux

Les délais électoraux sont rebelles au *lacus* ou lac, à l'eau stagnante, à la lenteur, au *lacare stagnare* qui signifie « *rester plus longtemps* ». ¹⁵² Il désigne au contraire un « *laps de temps* » qui devrait faire l'objet d'une interprétation large. En dehors du délai applicable à la période électorale et ceux afférents aux différentes opérations que le « *au moment* » des élections couvre, les mandatures ne devraient pas aussi durer toute une éternité. Ce qui faciliterait la succession des mandats ainsi que celle des personnalités à la tête de l'Etat. C'est dans cet esprit que le constituant des années 1990 avait limité à deux, presque partout en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, le nombre de mandats présidentiels susceptibles d'être dévolus à un même élu. Il en résulterait l'organisation d'élections pacifiques ou à tout le moins pacifiées. Cependant, « *depuis 1990, la plus part des Etats africains connaissent une poussée démocratique avec des effets indésirables qui les plongent dans une instabilité chronique dont la nature évolue régulièrement dans la durée. Ces crises se manifestent sous une forme politique, notamment à la suite de la contestation du processus électoral...* ». ¹⁵³ A y regarder de près, cette situation s'explique pour ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, par le fait que l'on assiste à une violation fréquente des délais

¹⁵¹ Voir l'article 157 alinéa 3 du Code électoral guinéen.

¹⁵² Voir S.STAEGER, *Délais et mise en état des affaires pénales. De la célérité des procédures*, op.cit., p. 65.

¹⁵³ Voir la leçon inaugurale précitée du Doyen Babacar KANTE, p.22.

électoraux par la majorité des Etats (B), leur respect n'étant assuré que par une minorité d'Etats (A).

A- Un respect des délais par une minorité d'Etats

*« Avec l'espoir réduit de voir des élections libres et équitables, il est illusoire de compter sur elles comme moyen de limitation des mandats des leaders politiques africains. Les limitations de mandats encouragent quelque peu les candidats ayant le plus de chance de gagner de se présenter aux élections et de cette manière promouvoir l'inclusion politique et le partage du pouvoir. Cela teinte la participation politique d'une atmosphère agréable et empêche le pouvoir politique d'être centré autour des dynasties semi royales avec « les riches » transmettant leurs privilèges à leurs enfants. Les limites de mandat cependant fournissent une plate-forme importante sur laquelle un environnement politique réellement compétitif pourrait, avec le temps, être établi. »*¹⁵⁴ Les délais électoraux concourent à nourrir un tel espoir qu'ils contribuent à réaliser. *« Dix ans ça suffit ! »*¹⁵⁵ Par conséquent, il conviendra d'approfondir les avantages d'un droit à des élections périodiques (2) à la lumière du respect des délais, même assortis (légalement) de dérogations (1).

1- Le respect des délais assorti de dérogations

En remontant au début des années 1990, on se rend compte que dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone, les gouvernants ont sacrifié à la mode de l'époque : la limitation du mandat présidentiel¹⁵⁶ à la suite de la

¹⁵⁴ Voir Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », in Charles FOMBAD and Christina MURRAY (editors), op.cit., p.205.

¹⁵⁵ Voir Ben YAHMED, *Jeune Afrique l'Intelligent*, du 14 au 21 juin 2003, n° 2214.

¹⁵⁶ Voir Jean du Bois de GAUDUSSON, Gérard CONAC, Christine DESSOUCHES, *Les Constitutions africaines*, Paris, T 1et 2, 1997 et 1998.

« révolution douce »¹⁵⁷ par endroits qu'est la Conférence nationale. C'était une disposition qui était à la portée de toutes les Constitutions des pays concernés. Mais on se rendra compte rapidement que très peu de chefs d'Etat d'Afrique de l'Ouest francophone seront prêts à se conformer aux règles basiques de la démocratie dont au premier rang, l'alternance au pouvoir. En dehors du Bénin, on note partout ailleurs en Afrique de l'Ouest francophone que le panneau de l'échec est le point de chute que l'on réserve au renouvellement une seule fois, du mandat présidentiel. A propos des élections parlementaires, mis à part le Bénin, le Sénégal a aussi réussi à se soustraire des transitions ou des reports interminables, pour tenir sur toute la ligne, mais sur une ligne assez courte, les élections sénatoriales.

A partir de ce qui précède, tout comme en 1958 où il fallait se rendre en Guinée (Guinée de Sékou TOURE) pour fouler une partie libre de la terre ouest-africaine (francophone), près de 30 ans après, l'histoire a voulu rééditer la liesse d'un revirement politique sur cette même partie du continent noir. Pour avoir réussi avec éclat sa Conférence des forces vives de la Nation de février 1990, la République du Bénin apparaît, pour ce dernier bouleversement en date qui remet en cause le monolithisme politique, comme l'exemple à suivre.¹⁵⁸ Effectivement, il y avait eu notamment la consécration du principe d'une alternance limitée à deux mandats à la magistrature suprême de l'Etat en Afrique de l'Ouest comme presque partout ailleurs en Afrique. En effet, d'après les Constitutions béninoise du 11 décembre 1990 en son article 42, burkinabè du 2 juin 1991 article 37, camerounaise du 2 juin 1972 révisée le 18 février 1996

¹⁵⁷ Voir Babacar KANTE, « Alternance politique et alternance démocratique en Afrique », *Mélanges offerts par la faculté de droit de l'Université de Fribourg, pour Thomas FLEINER*, Éditions universitaires de Fribourg, Suisse.

¹⁵⁸ Voir Elisabeth ANNAN-YAO (dir), *Démocratie et développement en Afrique de L'ouest. Mythe et réalité*, op.cit., pp.33 et s.

article 6, congolaise (Brazzaville) du 15 mars 1992 en son article 68, ivoirienne article 35 alinéa 1^{er} du 23 juillet 2000, togolaise du 14 octobre 1992 en son article 59, sénégalaise du 7 mars révisée pour la 18^e fois le 2 mars 1998 en son article 21, guinéenne (Conakry) du 23 décembre 1990, article 24, article 45, malienne du 25 février 1992, article 30, gabonaise du 26 mars 1991, article 9, nigérienne du 12 mai 1996 article 37, tchadienne du 14 avril 1996 article 61..., « *le Président de la République est rééligible une seule fois* ». ¹⁵⁹

Et, comme pour tenir à la promesse, le Président malien Alpha Omar KONARE s'est retiré après deux mandats. Pour une première fois, le parti socialiste sénégalais a perdu les élections présidentielles en mars 2000. Il en est de même du Président ghanéen, John RAWLINGS qui, après deux mandats à l'ère du nouveau constitutionnalisme, s'est calmement retiré du pouvoir. Le Président sud-africain Nelson MANDELA qui avait la chance d'être réélu pour un second mandat a préféré passer le témoin au Président Thabo MBEKI. ¹⁶⁰ Au Bénin comme au Sénégal, on assista pour la première fois en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, en 1996 et en 2000, à l'échec de présidents de la République à une élection qu'ils ont eue à organiser eux-mêmes, cédant le fauteuil à leur adversaire ¹⁶¹

Cependant, de toutes les professions de foi qui précèdent, seule la Constitution béninoise n'a à aucun moment de son histoire récente, remis en cause la disposition sacrée, ¹⁶²

¹⁵⁹ Voir Jean du Bois de GAUDUSSON, Gérard CONAC, Christine DESSOUCHES, *Les Constitutions africaines* publiées en langue française, Paris La documentation française, T 1 et 2, 1997, 1998.

¹⁶⁰ Voir l'ouvrage rédigé sous la direction d'Elisabeth ANNAN-YAO, p.36.

¹⁶¹ En sens inverse, les propos de Pascal LISSOUBA : « *On n'organise pas les élections pour les perdre.* » Rapportés par Abdoulaye BA, article précité, p.12.

¹⁶² Elle a été désacralisée et malmenée par le pouvoir constituant dérivé dans les autres Etats (voir *infra*, II-B-1).

même si l'accouchement paraît laborieuse à certains égards comme on le verra d'un moment à l'autre. De la sorte, cet Etat a enregistré depuis la première élection qui avait eu lieu en 1991, six renouvellements du mandat présidentiel avec quatre différents Présidents. L'élection a eu lieu en 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016. Les quatre Présidents sont Nicéphore Dieudonné SOGLO, Mathieu KEREKOU, Boni YAYI et celui qui est actuellement en exerce, à savoir Patrice TALON. On peut donc soutenir que la possibilité de l'alternance dans une démocratie constitue le signe de sa maturité. Les délais électoraux permettent d'injecter du sang neuf au processus démocratique.

C'est également le cas au regard des élections législatives. Le Bénin vient d'en organiser pour six législatures, soit en 1991, 1999, 2003, 2007, 2011 et en 2015 qui est la mandature en cours d'exercice. De ce point de vue, le Sénégal était aussi à jour de ses élections sénatoriales.¹⁶³ En effet, le Sénat, qui n'a connu à nouveau qu'une existence éphémère¹⁶⁴ *« assure la représentation des collectivités locales de la République et des Sénégalais établis hors du Sénégal (...) Ces représentants sont élus au suffrage universel indirect dans chaque département »*¹⁶⁵ au regard de l'article 60-1 alinéa 1 et alinéa 2 *in fine de la Constitution sénégalaise*. Le mandat de ses membres est de cinq ans en fonction de l'article 60-1 alinéa 4 de la Constitution. De la date de sa réinstauration¹⁶⁶ à celle de sa suppression,¹⁶⁷ le

¹⁶³ Concernant les élections législatives au Sénégal, voir *infra*, II-B-1.

¹⁶⁴ Pour la première expérience faite par le Sénégal au sujet du Sénat, voir *supra*, I-A-1.

¹⁶⁵ *« Une partie des sénateurs est nommée par le Président de la République après avis du Président de l'Assemblée nationale et du Premier Ministre »* (article 60-1 alinéa 3).

¹⁶⁶ Le Sénat est réinstauré par la Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007.

¹⁶⁷ Le Sénat est abrogé à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2016. L'article 6 qui fait le listing des institutions de la République ne mentionne pas le

Sénat a donné lieu à deux mandatures : celles de 2007 et de 2012. Certes, l'existence du Sénat était éphémère, mais les délais électoraux étaient respectés pour les sénateurs qui sont élus.

Pour ce qui est des dérogations, on pourra citer en se fondant sur le droit comparé, l'exemple de Madagascar. En 1996 il y avait eu une destitution du Président de la République qui a été confirmée par la Cour constitutionnelle,¹⁶⁸ et il y avait eu une organisation dérogatoire de l'élection présidentielle.

A l'issue des élections, et comme on l'avait examiné dans le cadre de l'organisation des contentieux électoraux, le juge électoral est appelé à vider le contentieux, qu'il s'agisse de l'élection présidentielle ou des élections parlementaires. Toutefois, ce n'est qu'au sujet de l'élection présidentielle qu'il est confronté, notamment au Bénin, à des difficultés qui sont en rapport direct avec la gestion du temps ou des délais électoraux. En effet, il avait été étudié dans l'introduction que l'issue du délai maximum ne saurait être dépassée par son destinataire. Toutefois, il n'est pas exclu que ce dernier s'exécute avant l'échéance. Partant, une sous-distinction peut être faite au sein des délais maxima. En effet, « *soit le plafond constitué par l'échéance est incontournable et cela caractérise les délais butoirs, soit il peut être prolongé à certaines conditions de forme et de fond ; dans ce cas, on parle de délais prolongeables* ». ¹⁶⁹ Un pareil délai permet une adaptation de la durée de réalisation d'un acte électoral aux besoins pour lesquels le délai est instauré, et dans la mesure où il peut être dépassé. Le contexte d'organisation

Sénat. (Voir Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016, http://www.jo.gouv.sn/spip.php?page=imprimer&id_article=10799, consulté le 22 décembre 2016).

¹⁶⁸ Voir décision n°17/HCC/D3.

¹⁶⁹ S. STAEGGER, *Thèse précitée*, p.75.

de l'élection présidentielle en offre plusieurs variantes au Bénin. L'article 47alinéa 1^{er} de la Constitution affirme : « *Le mandat du nouveau président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur* ». La Cour constitutionnelle en a fait à bon droit, un délai butoir : « *Le président de la République élu devant prêter serment le 6 avril 2011, ce délai est impératif et conditionne les autres délais (...)* »¹⁷⁰ Mais le processus électoral ne parvient plus à respecter les délais intermédiaires. En 2001 la démission en cascade des candidats Nicéphore Dieudonné SOGLO et Adrien HOUNGBEDJI qui sont les deuxième et troisième après le classement du premier tour du scrutin, a causé des dysfonctionnements à la CENA relativement aux bulletins qui étaient déjà édités au nom du Président SOGLO. Ainsi, le délai de 15 jours pour organiser le second tour après le scrutin du premier tour n'a pu être respecté. A ce sujet, à défaut du pouvoir constituant, la Cour constitutionnelle devrait préciser un délai, par exemple de 24 heures comme en Guinée,¹⁷¹ au-delà duquel tout candidat démissionnaire au second tour de l'élection présidentielle serait considéré comme forclos. Le même scénario s'est répété en 2006, en 2011 et en 2016 pour un motif de dysfonctionnement de la CENA dirait-on, mais il s'agissait au fond d'une lenteur excessive qui va contre les prescriptions des délais électoraux¹⁷² qui s'opposent au climat général de stress qui caractérise le Bénin chaque fois qu'il organise l'élection présidentielle.

¹⁷⁰ Voir décision EL-P 11-024 du 4 mars 2011.

¹⁷¹ Les retraits de candidature pour le second tour du scrutin interviennent 24 heures après les résultats du premier (article 176 alinéa 2 de la Constitution).

¹⁷² Pour approfondir le sujet, on pourra consulter avec intérêt l'ouvrage de Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelles du Bénin*, op.cit., pp. 264 et s.

Il reste qu'en 1991 au Bénin, une fois élu, le Président Nicéphore Dieudonné SOGLO était tombé gravement malade. C'est à peine qu'il sût avoir prêté serment. Mais heureusement, il en était sorti indemne, totalement guéri. En revanche, qu'allait-il se passer si le pire arrivait ? Concrètement, s'il était définitivement empêché ou s'il mourait, qu'elle en serait la portée au regard des délais électoraux ? De l'avis de notre analyse, cinq centres d'intérêts pourraient être envisagées. Premièrement, à partir du moment où il était déjà élu, le nouveau président devrait être traité comme un Président de la République. On pourrait probablement ajouter que c'est un président entrant pour pouvoir le distinguer du président sortant-sorti. Les deux demeureront des présidents. Toutefois, si c'est pendant ce temps où le nouveau président est déjà élu que le président sortant-sorti mourait, il n'y aurait plus à reprendre l'élection. La vacance de pouvoir connaîtrait une dérogation en ce sens qu'elle durerait simplement quelques jours. Le président de l'Assemblée nationale pourrait toujours assumer l'intérim, mais il n'y aurait pas une nouvelle élection présidentielle. Deuxièmement en revanche, si c'était le président entrant qui mourait, les élections seront reprises dans les 60 jours qui suivront la vacance dont la computation courra pour compter du 6 avril qui est la date d'entrée en fonction du nouveau président. Il y aurait aussi vacance de quelques jours, non suivie d'une élection présidentielle. Troisièmement, une question de vide juridique se pose par ailleurs. En effet, le mandat du président sortant prend fin à minuit, le 5 avril. Son successeur accède au pouvoir le 6 avril. Dans ces conditions, quel est le président qui gère le Bénin de zéro heure le 6 avril, à l'heure précise ou la prestation de serment aura fini dans la journée du 6 avril ? Il semble qu'il y a un vide juridique. Pour le combler, il devrait être prévu que de zéro heure à l'heure de la prestation de serment, le président sorti soit chargé de gérer les affaires courantes jusqu'à la

prestation de serment de son successeur. Même si l'impression se dégage que c'est de la manière qu'on vient de suggérer que cela se passe dans la pratique, il vaudrait mieux la normaliser en temps de paix pour n'avoir pas à y faire face éventuellement en une période de crise. Quatrièmement, sous réserve de réaménagement, il découle de ce qui précède que la logique qui préconise que les délais électoraux soient étendus à la prise de fonction du nouveau président n'est pas dénuée d'un fondement solide. Cinquièmement en effet, si les délais électoraux ne sont pas respectés, les mandats, présidentiels, n'auront plus la même durée. Heureusement, le Président Alassane OUATTARA a crû bon d'organiser une nouvelle élection présidentielle en 2015, soit cinq après sa prestation de serment de novembre 2010, au lieu d'attendre avril 2016 qui est la date à laquelle les cinq ans d'exercice effectif de ses fonctions présidentielles expiraient. Il venait ainsi de fermer la parenthèse que constitue l'élection de 2010.¹⁷³ Relativement aux élections législatives, la dissolution de l'Assemblée nationale malienne a eu lieu sur suggestion de la Cour constitutionnelle en vue d'organiser de nouvelles élections dans les délais fixés par la Commission électorale nationale indépendante (CENI).¹⁷⁴

Au demeurant, le Bénin parvient à respecter les délais électoraux, mais *in extremis*. Il vaudrait mieux que les acteurs du processus électoral fassent en sorte qu'à l'avenir les citoyens puissent jouir, sans avoir à gérer des incertitudes, des délices de l'alternance au pouvoir qui tend dans l'ensemble à devenir une tradition au Bénin.

¹⁷³ On est revenu sur l'élection présidentielle de 2010 en Côte d'Ivoire *infra*, II-B-1.

¹⁷⁴ Voir Demba SY, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », in *Actes du Colloque international de l'Association nigérienne de Droit constitutionnel (ANDC) sur la justice constitutionnelle*, op.cit., p.57.

2- Les avantages d'un droit à des élections périodiques

L'intitulé, les avantages d'un droit à des élections périodiques, procède d'une formulation qui l'a inspirée, et dont elle va toutefois au-delà : « *le droit à des élections à des intervalles réguliers* ». ¹⁷⁵ En effet, le droit à des élections à des intervalles réguliers sera examiné en même temps que les autres privilèges que ce droit implique en retour. L'idée qui est défendue ici est nouée autour de cinq points : l'organisation des élections à bonnes dates ; la limitation d'une part, de la durée et d'autre part, du nombre de mandats, en l'occurrence présidentiel, participe en quelque sorte d'une bonne gouvernance démocratique ; en outre, la question du mandat unique qui était à la une de l'actualité au mois d'avril 2017 au Bénin en est une autre idée sous-jacente. Au surplus le décalage entre les élections législatives et présidentielles qui intègre les motifs du décret ¹⁷⁶ portant transmission du projet de révision non abouti, de la Constitution béninoise, en est le dernier élément d'analyse. Pour les besoins de la cause, l'argumentation fera deux crochets par le droit français dont le système juridique et politique constitue une source matérielle du droit des Etats francophones d'Afrique. ¹⁷⁷

¹⁷⁵ Voir Micher VERPPEAUX, « le droit à des élections à des intervalles réguliers », in *Actes du Colloque réuni au Sénat le 22 novembre 2005. Le processus électoral. Permanence et évolution*, Studyrama, 2006, pp. 59 et s.

¹⁷⁶ Voir décret n°2016-264 du 6 avril 2017 portant transmission à l'Assemblée nationale du projet de loi portant modification de la Constitution du 11 décembre 1990.

¹⁷⁷ Voir Babacar Kanté, leçon inaugurale, p.30. On aurait dû prendre appui sur la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 au Sénégal pour approfondir la question de la réduction de la mandature. Mais le motif de la loi n'a pas été argumenté au regard du rabais du septennat au quinquennat, puis au septennat et enfin au quinquennat. Le point six des motifs de la loi est consacré à la « *la restauration du quinquennat pour le mandat présidentiel* ». Les quatorze autres points restants peuvent être consultés sur le site : http://www.jo.gouv.sn/spip.php?page=imprimer&id_article=10799.

En effet, et c'est le premier crochet, la limitation de la durée du mandat présidentiel est une question récurrente en France depuis notamment la cinquième République. Alors qu'elle remonte au temps du Président Georges POMPIDOU en 1973, ce n'est que la Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 (ou l'article 6 de la Constitution) qui l'a finalement résolue en ramenant le septennat à un quinquennat. Non seulement, le quinquennat est destiné à conjurer d'une manière ou d'une autre les cohabitations inconciliables, mais elle permettrait aussi de mieux contrôler le chef de l'Etat. Car, « *il est exact que si un président dispose d'un pouvoir considérable, mieux vaut qu'il n'exerce pas ses fonctions trop longtemps, d'autant plus qu'il faut tenir compte de la réélection possible* ». ¹⁷⁸ Lorsqu'un chef d'Etat sait qu'il n'exerce pas le pouvoir à vie, il doit faire en sorte que l'après pouvoir ne lui réserve pas des déconvenues. La révision constitutionnelle qui est intervenue au Sénégal en 2016 est donc un atout pour la respiration de la démocratie dans cet Etat. Plus le mandat est bref, plus son renouvellement apparaît comme une hypothèse raisonnable et presque naturelle. ¹⁷⁹ En réalité, avec un mandat plus court, le président de la République est obligé de se rapprocher des problèmes concrets et quotidiens des citoyens. ¹⁸⁰ C'est dire que pour un motif de cohérence, on est à l'étape du second crochet, la réduction de la durée du mandat devrait pouvoir conduire à agir aussi sur la durée totale ou sur le nombre de mandats qu'un seul président peut passer à la tête de l'Etat. La question allait d'autant plus se poser qu'en 2008, le Comité BALLADUR mis sur pied en juillet 2007 pour la révision de la Constitution française, jugeait « *qu'il était inutile, voire inopportun, au vu de la rédaction de l'article 6*

¹⁷⁸ Voir Ferdinand MELIN-SOUCRA-MANIEN, Pierre PACTET, *Droit constitutionnel, mise à jour août 2015*, op.cit., p.434.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Propos tenus par Nicolas SARCOZY en 2006, rapportés par Voir Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, op.cit., p.142-143.

de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 2 octobre 2002 qui a instauré le quinquennat, de prévoir que le président de la République ne puisse être élu plus de deux fois ».¹⁸¹ Mais, sur insistance du Président Nicolas SARKOZY, le président ne devrait pas bénéficier de plus de « deux mandats consécutifs ». Interprétant l'alinéa 2 de l'article 6 de la Constitution qui est le siège de la question, certains auteurs ont écrit que « dans l'esprit de Nicolas SARCOZY, il ne s'agissait pas tant d'éviter une dérive monarchique du pouvoir que de permettre au président d'exercer pleinement ses compétences en le libérant de tout souci de réélection durant les cinq années de son second mandat. C'est ce qui explique que la limitation soit moins sévère qu'elle ne l'est outre-Atlantique¹⁸² : rien n'empêche un président Français d'être élu plus de deux fois, s'il ne s'agit pas de trois mandats consécutifs ».¹⁸³ Ainsi, il paraît curieux que la logique qui sous-tend la réduction de la durée du mandat en France soit qu'à défaut de 14 ans, un président puisse bénéficier de trois, quatre mandats, donc de 15 ou 20 ans, etc. Une telle logique devrait pouvoir rester, en principe, propre à la France, mais elle semble avoir inspiré le pouvoir constituant dérivé sénégalais.¹⁸⁴

¹⁸¹ Henri ROUSSILLON, « Limiter à deux le nombre de mandat présidentiel : une révision inutile », LPA 2008, n°97, p.12.

¹⁸² Le XXe amendement à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique en 1951 prévoit que « nul ne peut être élu plus de deux fois à la présidence ». La révision est intervenue à la suite des trois mandats successifs qui ont été brigüés par Franklin ROOSVELT en 1936, 1940 et 1944. Le Congrès avait estimé que le président ROOSVELT avait rompu avec une coutume qui est destinée à préserver l'équilibre des pouvoirs en empêchant une dérive monarchique de l'institution présidentielle. (Voir Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, op.cit, p. 543).

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ « La durée du mandat du président de la République est de cinq ans. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs » (article 27 de la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution du 22 janvier 2001).

Pour revenir au contexte typiquement africain, l'article 42 de la Constitution béninoise affirme : « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels.* » Appréciant cette disposition un auteur a pu noter : « *Le second alinéa de l'article 42 de la Constitution béninoise prescrit que nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. La précision apportée par l'article 42 alinéa 2 n'est pas redondante. Elle exclut en toute hypothèse, l'exercice de plus de deux mandats présidentiels, que ce soit de façon continue ou discontinue.* ».¹⁸⁵ Et la limitation ne concerne pas le Bénin seul. En l'état actuel du droit positif, dans tous les autres Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone, en dehors du Togo,¹⁸⁶ tous les autres pays qui ont maintenu ou y ont renoncé ou ont voulu y renoncer ou ont prorogé le mandat présidentiel entre temps, ont restauré dans leur Constitution, réserve faite de la nuance que le Sénégal y apporte, que le président de la République est rééligible une seule fois, et que nul ne peut exercer plus de deux mandats¹⁸⁷ ou proroger son mandat.¹⁸⁸ Parce que l'alternance est un élément essentiel des régimes pluralistes. D'une élection -législative ou présidentielle- à l'autre, les partis politiques doivent avoir la possibilité de se succéder

¹⁸⁵ Voir Ibrahim David SALAMI, Diane O. Melone GANDONOU, *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, op.cit., pp.209-2010.

¹⁸⁶ En vertu de l'article 59 alinéa 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 31 décembre 2002, « le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans ». Il est rééligible (alinéa 2 de l'article 59).

¹⁸⁷ Voir article 42 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; article 37 de la *Loi constitutionnelle burkinabè n°072-2015/CNT du 5 novembre 2015 portant révision de la Constitution du 2 juin 1991*. L'article prohibe que nul ne peut bénéficier de deux mandats que ce soit de façon consécutive ou intermittente ; article 35 alinéa 1^{er} de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 ;

¹⁸⁸ Voir l'article 47 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2011. L'article interdit toute prorogation de mandat.

au pouvoir, en fonction de la volonté populaire.¹⁸⁹ En faisant une projection sur une durée moyenne de cinquante ans à partir d'un pays comme le Bénin qui depuis lors n'a jamais trébuché, les électeurs seraient allés aux urnes onze fois : 1991, 1996, 2001, 2006, 2011, 2016, 2021, 2026, 2031, 2036 et 2041. Ils auront à élire au moins six différentes personnalités à la tête de l'Etat tandis que si le régime juridique n'évolue pas autrement, les Togolais n'auraient eu pour Présidents que Gnassingbé et Faure EYADEMA, probablement sur une durée de cinquante ans. En sus, sur une durée de cinquante ans, les Béninois renouvèleront les membres de l'Assemblée nationale en 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019, 2023, 2027, 2031, 2035, et 2039, soit un total de 14 renouvellements.¹⁹⁰ Donc, à peu de chose près, en tenant compte de la théorie et / ou de la pratique, au néo-constitutionnalisme triomphant des années 1990 a été succédé en Afrique de l'Ouest francophone dans les années 2000, un *rétro-constitutionnalisme* ensoleillé.

Au vu de tout ce qui précède, et comme l'a décidé la Cour constitutionnelle du Bénin, le respect des délais électoraux ou l'organisation régulière des élections permet de promouvoir l'égalité devant la loi¹⁹¹ qui est l'une des orientations privilégiées de la justice constitutionnelle. En sus, la Haute Instance prescrit l'égalité entre les partis politiques.¹⁹² De ce fait, pour son fonctionnement optimal, la démocratie exige que des équipes soient alternativement gagnantes, puis perdantes, puis gagnantes, puis perdantes

¹⁸⁹ Voir Ferdinand MELIN-SOUCRA-MANIEN, Pierre PACTET, *Droit constitutionnel, op.cit.*, p.134.

¹⁹⁰ Quant aux autres Etats qui sont concernés par la présente réflexion, la projection dans le temps par rapport aux mandatures tournera autour des années 2010, soit à la fin de leur période transitoire qui redémarrera dans l'ensemble autour des années 2010 (voir *infra*, II-B-1).

¹⁹¹ Voir décision DCC 96-067 du 21 octobre 1996.

¹⁹² Voir décision DCC EL-95-001 du 23 mars 1995.

et ainsi de suite. Le verbe démocratiser ne se conjugue pas sans les vertus des délais électoraux. L'alternance, et une alternance rapprochée, à savoir la limitation du mandat tant à sa durée qu'au nombre susceptible d'être dévolu à un citoyen, sans aucune possibilité de report opportuniste, en est un moyen ultime pour y parvenir. Le Bénin aurait voulu en imprimer une marque distinctive à l'aune d'un projet de révision de la Constitution, mais en vain. L'article 42 nouveau, donc du projet de révision est ainsi formulé : « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans non renouvelable.* »¹⁹³ La justification qui en est fournie est la suivante : « *Le projet propose l'alignement de la durée de tous les mandats électifs principaux, celui du président de la République et celui des députés (...). Cet alignement confère à chaque élu un mandat de six ans (...). Il vise à organiser et à inscrire dans la permanence un décalage entre l'organisation des élections générales (notamment législatives), et l'élection du président de la République. Ce décalage recherché, de deux ans, est nécessaire à la prévention de l'attribution de tous les pouvoirs à une même majorité politique.* » Probablement, le projet de révision serait introduite aussitôt après l'élection du Président TALON en 2016 qu'un accueil favorable lui aurait été réservé. Autrement dit, lorsqu'on joue sur les délais électoraux en décalant les élections présidentielles et législatives, ils participent assurément à l'équilibre des pouvoirs avec l'apport des électeurs.

De ce point de vue, et pour faire à nouveau du droit comparé, si le projet de révision était adopté, le Bénin allait s'éloigner davantage de la France qui rejette le décalage au profit du rapprochement des élections législatives et parlementaires. En effet, « *en vertu de l'article 121 (du Code*

¹⁹³ Voir XX, *Révision de la Constitution du Bénin. Voici l'intégralité du projet de révision de la Constitution*, Cotonou, Les Editions AJEPAD, 2017, p.11.

électoral), modifié par la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001, les pouvoirs de l'Assemblée nationale française « expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection. Les élections doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent. »¹⁹⁴ La raison du rapprochement des deux élections en France se justifie par les cohabitations qui se sont succédé au cours des années 1980 et 1990 et qui ont suscité un regain d'intérêt pour le quinquennat, car on pensait que le rapprochement contribuerait à rétablir une concordance durable entre les majorités présidentielle et parlementaire.¹⁹⁵ La position contraire que le Bénin allait adopter au cas où le vote du projet de révision aboutirait, n'étonne guère ; depuis 1990, il est de tradition, que cet Etat ne cesse de nourrir de l'engouement pour l'opposition politique¹⁹⁶ parce que pour garantir un système démocratique fiable, les citoyens devraient être protégés contre une personnalisation excessive du pouvoir qui risquerait de bloquer le renouvellement et le rajeunissement de l'élite gouvernante.

B- Une violation des délais par la majorité d'Etats

Les développements qui précèdent sont à n'en point douter, des signes avant-coureurs qu'en Afrique de l'Ouest francophone, la majorité des Etats ne sont pas en règle de

¹⁹⁴ Voir Ferdinand MELIN-SOUCRA-MANIEN, Pierre PACTET, *Droit constitutionnel*, op.cit., p.408.

¹⁹⁵ Voir Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, p.542. Au Bénin, relativement au mandat unique de six ans, le projet de révision devrait prévoir qu'après la quatrième année le président fera l'objet d'un contrôle populaire par la voie du *recal*. Un plébiscite devrait être organisé vers la fin du mandat et le président ne devrait poursuivre ses fonctions qu'à condition d'avoir à être approuvé par la majorité des électeurs. Il ne devrait pas se croire tout permis. Car, à une échelle plus réduite, l'Université d'Abomey-Calavi (au Bénin) où le recteur est élu, avait instauré au départ un mandat unique de cinq ans. Mais cette expérience n'a duré qu'un mandat, et l'Université a préféré de recourir à un mandat de trois ans renouvelable une fois.

¹⁹⁶ Voir l'ouvrage précédemment cité et qui est rédigé sous la direction d'Elisabeth ANNAN-YAO. p.36.

leur engagement dans le domaine du respect des délais électoraux. En effet, lorsqu'un « *processus électoral en cours, et visant à pourvoir à un poste dont le mandat du titulaire en fonction est arrivé à expiration, est arrêté, le risque de paralysie ou de remise en cause de l'ordre constitutionnel menace, car, faute pour le titulaire du poste en question –surtout si c'est le poste de président de la République- de ne plus avoir de crédit de légitimité, voire de légalité- à opposer à qui que ce soit, la menace d'un remplacement non conforme à la Constitution plane sur lui et sur l'ordre constitutionnel tout entier* ». ¹⁹⁷ Malheureusement, c'est la situation qui prévaut la plupart du temps dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest francophone ; la majorité d'entre eux ne réussissent pas encore à maîtriser d'une façon stable, l'ambiance générale qui gouverne la succession des mandatures à la tête de l'Etat. Ainsi, la révision constitutionnelle de fait liée aux délais électoraux (2) devient la conséquence directe de l'instrumentalisation fréquente desdits délais (1).

1- L'instrumentalisation fréquente des délais

« *De nos jours (...), le report des élections semble occuper une place de choix dans nos démocraties. Les raisons avancées pour différer les élections sont certes nombreuses, mais elles dénotent presque toutes de la mauvaise volonté politique des dirigeants à honorer la régularité des échéances électorales. Ils s'évertuent à perpétuer le calendrier républicain électoral, s'offrant ainsi des périodes de légitimité flottantes au mépris du principe de renouvellement, à intervalles réguliers, de la volonté souveraine des citoyens.* » ¹⁹⁸ En parlant de report, l'on ne

¹⁹⁷ Voir Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op.cit., p.263.

¹⁹⁸ Voir Moussa DIAKHATE, *L'émergence du droit électoral dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone. Les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*, Thèse, Doctorat d'Etat, FSJP / UCAD, 2012, p.442.

s'intéresse pas ici, au réaménagement du calendrier électoral de manière à contenir le processus électoral dans les délais prévus par la Constitution pour l'investiture des élus.¹⁹⁹ Mais il s'agit d'étudier les reports d'élections qui perturbent le cycle de vie des mandatures. Le mandat électoral qui est synonyme de pouvoirs accordés pour un temps donné, dont on n'ignore pas le terme, arrive à échéance sans que, à tort, des gouvernants n'organisent pas de nouvelles élections, avec ou sans la complicité du juge constitutionnel. Il peut s'agir d'un report des élections avec ou sans une période de transition. Dans les deux cas, le but recherché est le même : « *le déplafonnement du nombre de mandats présidentiels* »²⁰⁰ ou la prolongation d'une législature²⁰¹ donnée.

Il existe trois conceptions des changements anticonstitutionnels de mandatures. La première, reposant sur une lecture stricte, rejette toute intervention militaire dans la dévolution du pouvoir, et la deuxième s'oppose à toute auto-proclamation unilatérale au mépris de la volonté souveraine du peuple librement exprimée dans les urnes et confirmée par le juge électoral seul juge de la validité des résultats de l'élection. Mais il en reste une troisième variante que professe la présente réflexion en se fondant sur une doctrine africaine²⁰² et internationale²⁰³ unanime : le rejet de

¹⁹⁹ La question du réaménagement du calendrier électoral dans la perspective de respecter les mandatures a déjà été abordée et des perspectives ont été prospectées. Voir *supra*, II-A-1 et I-A.

²⁰⁰ Voir Babacar GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistance », *op. cit.*, p. 18.

²⁰¹ « Une législature désigne la période qui sépare le début des travaux des députés après des élections générales de la cessation de leur activité en vue de leur renouvellement collectif par de nouvelles élections générales » (voir Ferdinand MELIN-SOUCRA-MANIEN, Pierre PACTET, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.408).

²⁰² Joël Frédéric AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* 2012, n° 1, pp. 141 et s; Abdoulaye SOMA, « Le statut du juge constitutionnel africain », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990* ; un

toute présidence à vie ou de toute législature prolongée inopportunément en torturant la Constitution ou la législation électorale dans son ensemble. Car, le temps n'est pas une *modalité du droit, il en est une composante*²⁰⁴ dans le domaine des élections démocratiques. Un mandat est soumis à une conditionnalité : sa limitation dans le temps, faute de quoi le mandataire serait confondu au mandant.

Cependant, en Côte d'Ivoire, la crise de succession au pouvoir qui est ouverte à la suite de la mort du Président Houphouët BOIGNY en 1994 en dit long. Après le décès de celui-ci, le pouvoir est revenu au Président de l'Assemblée nationale, Henry Konan BEDIE conformément à l'article 40 de la Constitution ivoirienne. Ce dernier a assuré la vacance

modèle pour l'Afrique ? *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, L'Harmattan, 2014, pp.489 et s. ; Jean Mariel NZOUANKEU, *Rapport introductif du 8^{ème} Colloque de la RIPAS*, RIPAS, N° 29-30, janvier –décembre 1993, p. 13 ; Aboubacar MAIDOKA, « Justice constitutionnelle et démocratie au Niger », op.cit., p.75 ; Francisco Meledje DJEDJRO, « Faire défaire et refaire la Constitution en Côte-d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », *Draft paper presented at african Network of Constitutional Law conference on Fostering Constitutionalism in Africa*, Nairobi, avril 2007, p. 25 ; Francisco. Meledje. DJEDJRO, « Principe majoritaire et démocratie en Afrique », *RID*, n° 39, 2008, p. 23 ; James Mouangue KOBILA, « Peut-on parler de reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Reicht in Afrika* 2010, p. 33 ; Rodrigue Ngando SANDJÈ, « Le droit de la révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », *RDP* 2016, n°4, pp.1209 et s. ; Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », op.cit., p.199.

²⁰³ Voir André CABANIS et Michel-Louis MARTIN, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophone », *Politéia*, 2004, n°6, p.75 ; Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Le droit, l'État et la Constitution démocratique. Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*, 2000, LGDJ, La pensée juridique, Essais réunis, traduits et présentés par Jouanjan O. avec la collaboration de Zimmer W. et Beaud O., p. 207 ; Dimitri Georges LAVROFF, « L'instrumentalisation de la Constitution », in *La Constitution dans la pensée politique*. Actes du Colloque de Bastia (7-8 septembre 2000), Coll. Dirigée par M. GANZIN, PU d'Aix-Marseille, 2001, p.425 ; Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004, pp.139-140.

²⁰⁴ Voir Marie-Anne FRISONROCHE, note sous TGI, Paris, 5 novembre 1997, *D.*, 1998,9.

du pouvoir. Les élections qui ont eu lieu quelques mois plus tard l'ont confirmé dans ses fonctions présidentielles. A l'approche de la fin de son premier mandat électif, il a théorisé et vulgarisé le concept « *d'ivoirité* ». Le jargon signifie que pour être candidat à l'élection présidentielle en Côte d'Ivoire, le candidat « *doit être ivoirien d'origine, né de père et de mère eux-mêmes ivoiriens d'origine. Il doit n'avoir jamais renoncé à la nationalité ivoirienne. Il ne doit s'être jamais prévalu d'une autre nationalité...* » Le but visé était d'éliminer le Premier Ministre Alassane OUATTARA de la course au fauteuil présidentiel. Il a été reproché à ce dernier d'être un Burkinabé. L'opposition entre les deux hommes s'intensifia et prit de l'ampleur. Le 25 décembre 1999 l'armée s'empare du pouvoir en remettant ainsi en cause les délais électoraux. Le Général Robert GUEÏ à qui la mission a été confiée de « *balayer la maison* », organise l'élection en octobre 2002 et s'autoproclame président de la République. Un soulèvement populaire condamne l'usurpation du pouvoir et impose Laurent GBAGBO comme Président de la République.

Le 19 septembre 2002 il y avait eu une vaine tentative de coup d'Etat. Mais les mutins avaient réussi à s'implanter à Bouaké. Ils réclamèrent le départ du Président Laurent GBAGBO, mais ce fut un long métrage de près d'une dizaine d'années d'exercice du pouvoir avec des délais électoraux qui sont sans cesse conjugués au futur. Le Président de la République est reconduit dans ses fonctions consécutivement à une résolution 1633 du Conseil de Sécurité du 21 octobre 2005. Une autre résolution, 1721 du 1^{er} novembre 2006 du Conseil de Sécurité a été adoptée pour opérer un dernier report de la date des élections. Avec une superposition d'accords somme toute en deçà des

attentes qui sont placées en eux,²⁰⁵ c'est après sept²⁰⁶ reports que l'élection a été finalement organisée et à l'issue du second tour, Laurent GBAGBO est déclaré vainqueur par la Cour constitutionnelle, et Alassane OUATTARA également vainqueur par la CENI. Les deux prêtèrent serment le 4 novembre 2010, et nommèrent chacun un Premier ministre et un gouvernement. Mais finalement, Laurent GBAGBO a été arrêté, et Alassane OUATTARA retrouvera les rênes du pouvoir le 11 avril 2011. L'élection présidentielle ivoirienne accouche d'une situation qui accrédite la thèse étendant les délais électoraux à la prise de fonction par le président nouvellement élu. Le Président Alassane OUATTARA ayant réellement pris fonction le 11 avril 2011 alors qu'il prêtait serment le 4 novembre, il se conçoit tout à fait que l'on veuille étendre la période électorale à la date de prise de fonction du président nouvellement élu. Les deux dates, de prestation de serment et de prise de fonction peuvent coïncider, ce serait l'idéal. Aussi peuvent-elles varier. En dehors du cas Alassane OUATTARA, l'exemple du Président Gambien Adama BARROW²⁰⁷ peut être également invoqué. Il a prêté serment à l'Ambassade gambienne au Sénégal le 19 janvier, et il a fallu un décalage de quelques jours avant qu'il ne retourne dans son pays, la Gambie, le 25 janvier 2017 alors que les élections ont eu lieu en décembre 2016. En sus, à l'issue du coup d'Etat répété qui a finalement clôturé la présidence de Lansana CONTE,²⁰⁸ et qui constitue déjà une instrumentalisation des délais électoraux dans un processus démocratique dont la seule et unique voie de

²⁰⁵ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ? op.cit.*, p.10.

²⁰⁶ Voir <https://www.google.bj/search> (consulté le 30 mars 2017).

²⁰⁷ Voir [https://www.google.bj. search](https://www.google.bj/search) (consulté le 30 mars 2017).

²⁰⁸ Voir Cheikh Yérém SECK, « Guinée : Moussa Dais CAMARA-Pourquoi j'ai pris le pouvoir », *Jeune Afrique* du 4 au 10 janvier 2009, n°2504, pp.20-27.

désignation de dirigeants légitimes et légaux est l'élection,²⁰⁹ le second tour qui devrait se dérouler 14 jours francs après le premier tour, conformément à l'article 28 de la Constitution guinéenne, a connu un long prolongement de près de six mois.²¹⁰ On dirait une transition dans la transition.

La situation était presque analogue au Togo à la mort du Président Gnassingbé EYADEMA.²¹¹ Par rapport aux élections législatives, de son vivant, ce dernier avait signé un accord, l'Accord-cadre de Lomé (ACL) avec les opposants en juillet 1999 afin qu'ils s'entendent sur une plate-forme qui mette un terme à la crise qui sévit dans le pays depuis le début des années 1990. A l'issue de l'ACL, l'Assemblée nationale était dissoute et des élections anticipées avaient eu lieu le 27 octobre 2002 au lieu de 2004. Le Président EYADEMA ne devrait plus se présenter à l'élection de 2003. Mais sur ce point il n'avait pas respecté l'accord. Les délais électoraux ont été vainement précipités. En outre, à l'issue des conditions tumultueuses dans lesquelles il a pris le pouvoir en avril 2005, le Président Faure EYADEMA a organisé de nouvelles élections législatives en 2007. Toutefois, les élections qui ont été annoncées pour octobre 2012 ont été reportées au 21 juillet 2013 puis ont eu lieu au bout du compte le 25 juillet 2013.²¹² Ainsi s'opère le changement dans la continuité au Togo en liaison avec l'instrumentalisation des délais électoraux applicables aux élections législatives. De ce fait, l'on éprouve franchement plus de difficultés à tenter de se projeter dans le temps par rapport au Togo qu'aux autres Etats d'Afrique de l'Ouest francophone dans le domaine des élections législatives.

²⁰⁹ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?*, Abidjan, Les Editions du CERAf, 2008, p.3.

²¹⁰ Voir *supra*, I-A-1.

²¹¹ Voir *infra*, II-B-2.

²¹² Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Elections_législatives_togolaises_de_2013. (Consulté le 30 mars 2017).

De son côté, le Président Mamadou TANDJA avait tenté de modifier la Constitution pour prolonger son mandat. Il avait sollicité l'avis de la Cour constitutionnelle que celle-ci lui avait donné en ces termes : « *Le maintien du Président de la République au terme de son mandat n'est pas conforme à la Constitution, et que le Président de la République ne saurait engager ou poursuivre le changement de la Constitution sans violer son serment* ». ²¹³ Le Président était resté indifférent à l'avis de la Cour constitutionnelle qui a eu à annuler le décret portant convocation du corps électoral au référendum au motif que ledit décret viole la Constitution. ²¹⁴ Le Président TANDJA fait alors recours à l'article 53 de la Constitution qui lui confère des pouvoirs exceptionnels pour procéder à la dissolution de la Cour constitutionnelle dont les membres ont été remplacés par d'autres qui lui sont fidèles. Mais le régime éphémère que le Président TANDJA mettra en place prendra fin avec le coup d'Etat militaire du 18 février 2010. ²¹⁵ Les délais électoraux légaux n'ont pu être alors respectés.

Quant au Président Burkinabé, le 21 octobre 2014, le gouvernement entreprend un projet de loi constitutionnel en vue de la modification de l'article 27 de la Constitution du 2 juin 1991 qui limite le nombre de mandats pour permettre au Président Blaise COMPAORE de se présenter à nouveau. En réplique à cette initiative, il y avait eu un soulèvement populaire les 28 et 29 octobre 2014. Le 30 octobre 2014, le projet de révision de la Constitution a été retiré. Le même jour, il y avait eu l'incendie et la dissolution de l'Assemblée nationale. Sous la pression de l'insurrection, le Président Blaise COMPAORE dissout le Gouvernement et annonce sa

²¹³ Voir avis n° 02/CC du 25 mai 2009.

²¹⁴ Voir arrêt n°4/CC/ME du 12 juin 2009.

²¹⁵ Voir Aboubacar MAIDOKA, « Justice constitutionnelle et démocratie au Niger », op.cit., p.75.

démission de la présidence de la République. Subséquemment, le Lieutenant- Colonel Yacouba Issac ZIDA s'autoproclame chef de l'Etat et suspend la Constitution. Ce dernier a procédé à la levée de la suspension de la Constitution le 15 novembre 2014. Le juge constitutionnel a été établi dans ses fonctions.²¹⁶ La constatation de la fin du mandat COMPAORE a eu pour effet la désignation de Michel KAFANDO comme Président intérimaire, donc pour la période transitoire, par les Forces vives de la Nation conformément aux articles 5 et 9 de la Constitution. Il prêta serment et entre officiellement en fonction le 18 novembre 2014.²¹⁷ Ainsi se présente en bref, l'instrumentalisation des délais électoraux au Burkina Faso.

De même, à l'issue de la Constitution du 25 février 1992, le Président Alpha Omar KONARE a été élu et reconduit à la tête du pays. Après ce dernier, le Président Amadou Toumani TOURE avait également effectué un premier mandat et était sur le point de terminer son second et dernier mandat. Le mandat devrait normalement s'achever le 28 avril 2012. Or, en janvier 2012, un Mouvement dénommé « *Mouvement national pour la libération de l'Azawad* » attaque des camps militaires et des villes situées au Nord du Mali, à savoir Gao, Tombouctou et Kidal. L'Etat malien était menacé de partition. Néanmoins, des soldats mutins se sont emparés de la capitale, Bamako, et ont pris le contrôle de la présidence de la République le 22 mars 2012, soit à moins de deux mois de l'élection présidentielle qui devrait se dérouler le 29 avril 2012. C'est un exemple topique d'instrumentalisation des délais électoraux. Les mutins indiqueraient une autre voie de la démocratie : ils

²¹⁶ Voir Abdoulaye SOMA, *La Constitution du Burkina Faso, L'espérance d'une démocratie intègre*, Ouagadougou, Maison du droit, 2013, p.199.

²¹⁷ Voir Abdoulaye SOMA, « La justice constitutionnelle. De la transition insurrectionnelle au Burkina Faso », in *Actes du Colloque international de l'Association nigérienne de Droit constitutionnel (ANDC) sur la justice constitutionnelle*, op.cit., p.104.

avaient formé disaient-ils, un Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat (C.N.R.D.R.E.) Ils étaient mécontents de la gestion par le Président démocratiquement élu, de la crise entre les forces loyalistes et la rébellion touareg, au point qu'ils ne pouvaient pas attendre la fin de la mandature dont l'échéance était déjà arrivée à terme.²¹⁸ Le 27 mars 2012, la C.E.D.E.A.O. condamne « *sans équivoque* » le renversement du Président démocratiquement élu et exige le « *rétablissement de l'ordre constitutionnel* ». A défaut de pouvoir restaurer le Président Amadou Toumani TOURE dans ses fonctions, la CEDEAO avait toutefois obtenu la remise en vigueur de la Constitution. Le Président avait démissionné et conformément à l'article 36 de la Constitution malienne, le Président de l'Assemblée nationale assumait la vacance. Il disposait d'un délai de 40 jours pour organiser une nouvelle élection présidentielle. Mais il n'était pas évident que le pari de l'élection soit tenu dans les 40 jours qui sont impartis par la Constitution pour l'organisation de l'élection surtout que le pays était en proie à la rébellion touareg. Une dérogation aurait été régulière si la date de l'élection était reportée. Mais la junte militaire prenait prétexte du retard que l'élection allait accuser, et au motif qu'au-delà des 40 jours il n'y aurait plus un président légal au Mali, elle entreprit d'organiser une convention pour désigner un président de la transition. On pensait, en profane, que pour un militaire, « *la patrie ou la mort* » constitue en quelque sorte un opium, mais la junte laissa de côté le Mouvement de l'Azawad pour faire passer le 16 mai 2012, un communiqué²¹⁹ pour la désignation d'un nouveau président de transition par voie conventionnelle. Le Peuple malien venait ainsi d'être conduit à jouer sa partition pour

²¹⁸ Voir <http://www.la-constitution-en-Afrique-des-putschistes-102586061.html>. (consulté le 16 décembre 2012).

²¹⁹ Voir <http://www.rfi.afrique/20120516-mali-convention-proposee-junte-divise-classe-politique>, consulté le 16 décembre 2012).

l'instrumentalisation des délais électoraux avec des transitions interminables, rejoignant de toute façon le Sénégal. On dirait une compétition. En effet, alors qu'une vaine tentative de prolongation du mandat des députés a eu lieu au Bénin,²²⁰ le Président Abdoulaye WADE avait eu en revanche, à reporter plus d'une fois, la législature des députés pour donc empêcher l'organisation des élections législatives. On se souvient qu'à son arrivée au pouvoir en 2000, ce dernier avait dissout l'Assemblée nationale pour organiser de nouvelles élections. Puisqu'il venait d'être élu, ce sont des élections qui lui permettaient d'avoir une majorité confortable.²²¹ Les députés bénéficiant d'un mandat de cinq ans, de nouvelles élections devaient avoir lieu en avril 2006. Mais on avait assisté à une kyrielle de Lois constitutionnelles n° 2006-11 du 20 janvier 2006 et n° 2007-21 du 19 février 2007.²²² Président et députés prorogent leur mandat autant de fois qu'ils le désirent.²²³ La preuve en est que de son côté, le Président WADE avait également tripatouillé la Constitution en vain, dans le sens de la conservation du pouvoir.²²⁴ Pour sa part, le Président congolais Denis SASSOU N'GUESSO est frappé par l'âge limite de 70 ans²²⁵ qu'il fallait avoir pour se présenter. Il avait 72 ans. Par un référendum qu'il a organisé en 2015,²²⁶ la Constitution a été révisée afin qu'il puisse se présenter à nouveau. Et, comme si tout cela ne suffisait pas, au lieu d'août 2016, il a choisi

²²⁰ Voir décision DCC06-74 du 8 juillet 2006.

²²¹ Voir El Hadji Omar DIOUF, *La justice constitutionnelle au Sénégal*, op.cit., pp.211 et s.

²²² Voir respectivement JORS n° 6260 du 20 janvier 2006, pp.37-38 et JORS n°6327 du 20 février 2007, p.2211.

²²³ Voir Ismaïla Madior FALL, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, op.cit.

²²⁴ Voir article précité de Abdoulaye BA, p.19.

²²⁵ Voir article (ancien) 58 de la Constitution congolaise du 20 janvier 2002.

²²⁶ Voir Rodrigue Ngando SANDJÉ, « Le droit de la révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », op.cit., p.2011.

d'organiser l'élection présidentielle par anticipation en mars 2016.²²⁷ On dirait un délai raccourci. Le mandat du Président Joseph KABILA a expiré en décembre 2016, mais il continue d'être au pouvoir en RDC. Ces reports ou rapprochements des élections contribuent à discréditer les institutions impliquées dans le processus électoral ainsi que les hommes qui les servent.²²⁸ Ainsi en est-il de la deuxième décision du conseil constitutionnel ivoirien validant le mandat présidentiel de Alassane Dramane OUATTARA à l'issue des élections ivoiriennes du 28 novembre 2010,²²⁹ contrairement à la première *dé-cision*,²³⁰ après la victoire militaire des forces pro-OUATTARA sur les forces pro-GBAGBO. Cette instrumentalisation technique du juge constitutionnel n'est pas absente dans l'appréciation faite de la décision du Conseil constitutionnel Burkinabé interprétant la loi de révision constitutionnelle du 11 avril 2000 dans le sens d'une réinitialisation du compteur des mandats présidentiels en faveur du Président Blaise COMPAORE.²³¹ Elle est estimée un peu plus ostensible dans la décision du Conseil constitutionnel sénégalais validant la candidature d'Abdoulaye WADE à l'élection présidentielle du 26 février 2012. Elle est jugée très ostentatoire dans les actes du juge

²²⁷ Voir décision n°005 / DCC/EL/PR/16 du 4 avril 2016 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection du Président de la République, 20 mars 2016.

²²⁸ Voir Momar Coumba DIOP, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *Politiques africaines, Partis politiques d'Afrique : retour sur un objet délaissé*, Karthala décembre 2006, p.124.

²²⁹ Voir Cons. const. de Côte d'Ivoire, Décision n°CI-2011-EP-036/04-05/CC/SG portant proclamation de Monsieur Alassane Ouattara en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire, 4 mai 2011.

²³⁰ Voir Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, Décision n° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG Portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010, 3 décembre 2010.

²³¹ Voir Cons. const. du Burkina Faso, décision du 14 octobre 2005, *Contestation de la candidature de Blaise COMPAORE à l'élection présidentielle du 13 novembre 2005*. Pour une analyse approfondie, consulter Augustin LOADA, Abdoulaye Soma et autres, *Avis et décisions commentées de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à nos jours*, Ouagadougou, CGD, 2009, p.81 et s.

constitutionnel togolais, en l'occurrence la réception le 7 février 2005 par la Cour constitutionnelle du serment du nouveau Président de la République, Faure EYADEMA.²³² Ainsi, beaucoup de dirigeants se sont enfermés, avec ou sans l'appui du juge constitutionnel, dans un certain mythe, voire une illusion de leur propre valeur, aveuglés par le sentiment d'être indispensables et irremplaçables, sentiment qui ne fait que croître tout au long de leur règne,²³³ alors que *« l'histoire politique instruit ...qu'un très long séjour à la tête d'un Etat conduit souvent à la personnalisation du pouvoir »*.

2- La révision constitutionnelle de fait liée aux délais

*« Il importe de rappeler qu'au regard du droit, tout recours à la force pour régler les problèmes est, « en démocratie », et par principe, illégal autant qu'illégitime. Pour le droit, tout doit se faire par le droit, c'est-à-dire conformément au droit »*²³⁴.

Mais avant d'y revenir, qu'est-ce qu'une constitution ? En quoi consiste sa révision et notamment la révision de fait au regard des délais électoraux ? Comment pourrait-on tenter d'y remédier ? En effet, La constitution revêt deux définitions : une définition matérielle et une définition formelle. La définition matérielle confère un contenu tripartite à la Constitution : le statut de l'Etat, l'organisation du pouvoir (mode de dévolution et de transmission, la détermination des attributions des gouvernants, le fonctionnement des institutions y compris les relations entre pouvoirs publics), et les droits fondamentaux de l'homme puis les libertés

²³² Voir Jean-Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », in *Politeia*, n° 7, Printemps 2007, pp. 583-622.

²³³ Voir Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », in Charles FOMBAD and Christina MURRAY (editors), *Fostering constitutionalism in Africa*, Pretoria University Law Press (PULP), 2010, p.199..

²³⁴ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?*, op. cit., p.4.

publiques.²³⁵ Quant à la définition formelle, elle met en avant la procédure d'élaboration et de révision. Selon que la procédure paraît plus solennelle ou plus proche de la procédure d'élaboration ou de révision d'une loi ordinaire, une constitution est dite rigide²³⁶ ou souple. Mais la rigidité ne s'oppose pas à une révision. Celle-ci se présente comme une réformation juridique de la norme supérieure opérée, par le pouvoir constituant dérivé selon les formes et les conditions particulières en tout cas instituées dans la production des normes infra constitutionnelles, afin de tenir compte d'exigences nouvelles tout en s'assurant de la continuité du régime.²³⁷ Qu'une constitution soit révisée ne doit donc pas poser de problèmes.²³⁸ Parce que comme le stipule l'article 28 de la Déclaration de 1793 en France, « *un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* ». Le cas échéant, on aurait affaire à une révision *consolidante*²³⁹ de la démocratie. La révision par laquelle le Président Abdoulaye WADE a ramené le mandat présidentiel d'un septennat à un quinquennat au Sénégal, ou celle ayant permis au Président Macky SALL d'abroger à nouveau le septennat réinstauré par la suite par le Président WADE pour le ramener à un quinquennat ainsi que la suppression de la clause d'"ivoirité" prévue à l'article 35 alinéa 3 de la Constitution du 23 juillet

²³⁵ Voir Maurice HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1930, p.73.

²³⁶ Voir Ibrahim David SALAMI, Diane O. Melone GANDONOU, *Droit constitutionnel*, op.cit., p75.

²³⁷ Voir Francisco Meledje DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les Etats africains francophones », op.cit., p.113.

²³⁸ Voir Léon DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Édition Panthéon-Assas, 2007, p. 571. D'après l'auteur, les révisions constitutionnelles ne constituent pas nécessairement une faiblesse.

²³⁹ Voir Ismaïla Madior FALL, Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise, op.cit.

2000 sont des exemples de révisions *consolidantes*.

Il en résulte qu'une révision constitutionnelle soulève la question de l'étendue des prérogatives du pouvoir constituant dérivé. Par exemple, lorsque la Constitution prévoit que certaines de ses dispositions ne peuvent pas être révisées, on parle de « *clause d'éternité* ».²⁴⁰ Elle vise, « à distinguer la modification normale de la Constitution [...] d'une transformation substantielle ou suppression de la Constitution touchant à ses principes essentiels ».²⁴¹ Dans ce cas, on évoluera « du *néo-constitutionnalisme* au *rétro-constitutionnalisme* ».²⁴² Il y aura une révision constitutionnelle de fait. C'est ce à quoi concourt l'instrumentalisation de la Constitution sous ces trois aspects qui ont été repérés : le coup d'Etat, l'auto -proclamation et toute révision constitutionnelle qui intervient « *dans une perspective d'émasculat*ion du nouveau *constitutionnalisme* ».²⁴³

Par rapport au coup d'Etat, l'article 65 de la Constitution béninoise dispose : « *Toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les personnels des forces armées*

²⁴⁰ Voir « *La clause d'éternité* »²⁴⁰ : la recevabilité des recours contre les lois de révision constitutionnelle », LPA 30 août 2004, n° 173, pp. 3 et s. Comme en a décidé la Cour constitutionnelle malienne, « la loi portant révision constitutionnelle ne saurait être inconstitutionnelle de par les matières qu'elle a traitées dès lors qu'elle n'a pas révisé la forme républicaine et la laïcité de l'État, ou le multipartisme » (voir arrêt n° 01-128 du 12 décembre 2001 relatif à la Loi n° 00-54/AN-RM portant révision de la Constitution du 25 février 1992 votée le 21 juillet 2000).

²⁴¹ Voir Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Le droit, l'État et la Constitution démocratique. Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*, 2000, LGDJ, La pensée juridique, essais réunis, traduits et présentés par O. Jouanjan avec la collaboration de W. Zimmer et O. Beaud, p. 207.

²⁴² L'expression est empruntée à James Mouangue KOBILA, « Peut-on parler de reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Reicht in Afrika* 2010, p. 33.

²⁴³ Voir Joël Frédéric AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* 2012, n° 1, p. 145.

ou de sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'État et sera sanctionnée conformément à la loi. » Effectivement, lorsque le Capitaine Pascal TAWES avait tenté vainement d'éliminer le Président SOGLO, les mutins ont été radiés de l'armée béninoise.²⁴⁴ Par conséquent, à partir du moment où elle exige la soumission de toute loi qu'elle soit ordinaire ou organique au contrôle de constitutionnalité avant sa promulgation,²⁴⁵ la Haute instance devrait pouvoir déclarer à l'avenir, anticonstitutionnelle, toute loi qui amnistierait des putschistes. Aussi déciderait-elle qu'un coup d'Etat étant *« un crime contre la Nation »*, elle devrait être imprescriptible comme l'a prévu le constituant à l'article 121 de la Constitution malienne. Dans le même ordre d'idées, à l'occasion de la réforme du code électoral, le Comité national de Transition (CNT) du Burkina Faso a introduit dans le Code électoral un article 166 nouveau qui affirme : *« Sont inéligibles, toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel de gouvernement qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels, ayant conduit à une insurrection et à toute autre forme de soulèvement »*. La révision de la Constitution qui a consacré l'*'ivoirité*," ou celle effectuée par les Présidents Amadou TANDJA au Niger, Faure EYADEMA au Togo, ou par les mutins au Mali, les nombreuses révisions effectuées par le Président Abdoulaye WADE, ou par le Président Blaise COMPAORE au Burkina Faso pour tenter de s'éterniser au pouvoir, *« concourent inmanquablement à torturer la Constitution, à dévaloriser la Constitution., acte fondamental et suprême (de l'Etat et dans l'Etat) qu'on*

²⁴⁴ Mais les putschistes ont été réhabilités par une loi n° 98-028 du 22 décembre 1998 portant amnistie de certains crimes commis entre le 1^{er} janvier 1990 et le 30 juin 1996.

²⁴⁵ Voir décision DCC n°17-039 du 23 février 2017.

*applique ou n'applique pas au gré des événements et de la volonté comme de l'intérêt des hommes politiques (...).*²⁴⁶

En effet, en considération de la logique qui irrigue les délais électoraux, toutes manœuvres destinées à les violer est passible de sanction. C'est pourquoi au lendemain de la fuite de COMPAORE du pouvoir, les populations burkinabè ont procédé à un balayage à travers tout le pays, et avec soin, des traces du Président déchu et de celles de ses alliés. C'est extrêmement profond au regard de la tradition africaine. Cela signifie que le Président est devenu si indésirable qu'on n'aimerait plus le revoir au Burkina Faso. *« Par l'insurrection, le peuple a manifesté un rejet d'un système de gouvernance aux relents oligarchiques et a eu pour objectif de s'en départir. Le juge constitutionnel par ses avis et décisions, a officié juridictionnellement à l'accomplissement de cet objectif. Sur le plan électoral, les décisions d'exclusion ont permis d'épurer des listes de candidatures des dirigeants du système COMPAORE. A la fin de la transition, les hauts dignitaires du régime COMPAORE sont absents des hautes échéances électorales et sphères politiques »*²⁴⁷ conformément à l'article 166 du Code électoral qui demeure en vigueur. En effet, en réplique à la Cour de Justice de la CEDAEAO,²⁴⁸ le Code électoral devant être normalement une loi organique (comme c'est le cas au Sénégal) parce que prolongeant la Constitution, donc un élément du bloc de constitutionnalité, la Haute Juridiction burkinabé a développé avec une argumentation séduisante que l'article 37 du projet de loi portant révision qui est à l'origine de toute l'instabilité qui est enregistrée depuis le 28 octobre 2014 constitue un

²⁴⁶ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?*, op.cit., p.11.

²⁴⁷ Voir Abdoulaye SOMA, « La justice constitutionnelle. De la transition insurrectionnelle au Burkina Faso », op.cit., pp.112-113.

²⁴⁸ Voir CJ / CEDEAO arrêt du 13 juillet 2015.

changement anticonstitutionnel de gouvernement au sens de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie et de la bonne gouvernance.²⁴⁹ Le même raisonnement a été réédité pour exclure d'autres personnes²⁵⁰ proches du régime COMPAORE de la course aux élections nationale à l'issue de la transition. Le juge pourrait faire valoir que l'article 37 du projet de révision relève d'un détournement de pouvoir, à la limite d'une inexistence juridique. Et pour spécifier l'inexistence juridique en droit constitutionnel, il serait question de ne pas avoir nécessairement à recourir au juge ou à attendre celui-ci pour la sanctionner. A défaut de lui, les citoyens pourraient recourir à la désobéissance civile comme le Peuple burkinabé l'a si bien réussi en octobre 2014.²⁵¹ Ce serait au Burkina Faso que Faure EYADEMA ne participait pas donc à l'élection présidentielle d'avril 2005 qu'il avait gagnée à Lomé.

Il va sans dire qu'un coup d'Etat est autant qu'une révision constitutionnelle qui est effectuée à une fin de personnification²⁵² du pouvoir, une autre forme du « *rétro-constitutionnalisme* » comme on l'annonçait. En 2011, la Cour constitutionnelle béninoise a décidé que la clause limitant la fonction du président de la République à un mandat de 5 renouvelable une seule fois, est une clause d'intangibilité.²⁵³ Pour en faire une interprétation constructive, le Bénin ne devrait pas accueillir un gouvernant qui serait dans une situation pareille à celle du Président Blaise COMPAORE eu égard au soulèvement populaire d'octobre

²⁴⁹ Voir décision n°2015-19/CC/EL du 25 août 2015.

²⁵⁰ Voir par exemple décision n° 2105-19/CC/CL du 25 août 2015.

²⁵¹ « *Tout pouvoir qui ne tire pas sa source de cette Constitution, notamment celui issu d'un coup d'Etat ou d'un putsch est illégal. Dans ce cas le droit de désobéissance est reconnu à tous les citoyens* » (article 121 de la Constitution malienne ; voir aussi l'article 167 de la Constitution burkinabè).

²⁵² Rodrigue Ngando SANDJÉ, « Le droit de la révision constitutionnelle dans le nouveau constitutionnalisme africain », op.cit.

²⁵³ Voir décision DCC n° 11-067 du 20 octobre 2011.

2014. Le pouvoir de révision doit donc respecter certaines limites fixées par la Constitution²⁵⁴ ou révélées par le juge constitutionnel. Il reste que le rétablissement de l'ordre constitutionnel devient complexe ou compliqué quand c'est le juge constitutionnel lui-même qui se fait prendre au piège. La question semble être inscrite à l'ordre des grands thèmes du droit constitutionnel africain²⁵⁵ et n'attend que d'être prospectée

CONCLUSION

Au terme de la présente réflexion, il n'y a plus d'Etat qui ne s'est doté d'un code électoral qui met un accent particulier sur l'organisation des élections, et notamment sur leur déroulement à des intervalles réguliers avec la limitation du mandat, notamment présidentiel. Les délais électoraux tendent donc à s'inscrire dans la durée, à se stabiliser. L'assouplissement ou l'éradication souhaitable de certaines conditions relatives aux élections législatives qui paraissent discriminatoires, au nombre desquelles la règle soumettant l'éligibilité à une résidence permanente et continue d'au moins un an, serait un atout pour la fiabilité des Codes électoraux dans les Etats comme le Bénin où cette conditionnalité ne fait que trop perdurer. Mais il ne s'agit là que d'un cliché.

Par conséquent il paraît surprenant que durant les années 2000, très peu de gouvernants aient compris que *« deux mandats devraient permettre aux dirigeants de démontrer leurs qualités de leader exceptionnel et d'accomplir leurs programmes ainsi que d'offrir à autrui l'opportunité d'afficher*

²⁵⁴ Voir Louis FAVOREU, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Rev. Pouvoirs* 1993, n° 67, p. 75. Contra, Georges VEDEL, « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Rev. Pouvoirs* 1993, n° 67, p.90.

²⁵⁵ Voir Markus BÖCKENFÖRDE, Babakar KANTE, Yuhniwo NGENGE, H. Kwasi PREMPEH, *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, op.cit., pp 89 et s.

*leurs propres qualités de leadership ».*²⁵⁶ De ce fait, l'histoire récente de la plupart des Etats d'Afrique de l'Ouest francophone est marquée par la tendance qui consiste à étendre hors des délais constitutionnels, la durée des mandats électifs, grevant ainsi d'incertitudes la démocratie et l'alternance²⁵⁷ d'autant plus qu'ils s'évertuent à gouverner à vie, sur la base d'une culture de corruption politique profonde, envahissante et endémique encouragée par leur conviction que personne ne pourrait les en tenir responsables.²⁵⁸ Il en découle le théâtre presque annuel d'« *une Constitution torturée* »²⁵⁹ ou malaxée.

Or, « *le droit étant violé, seule la violence peut rétablir la légalité* »²⁶⁰ dit-on. Le peuple a, et doit jouir du droit à la désobéissance civile²⁶¹ pour briser les modèles de clientélisme et *néopatrimonialisme des années 1960, qui menacent aujourd'hui encore de saper l'avancée hésitante et fragile vers un changement régulier des dirigeants aux périodes indiquées* ».²⁶² Partant, nul ne saurait se voir constitutionnellement conférer le droit de s'opposer à un mouvement à peu près général sinon unanime.²⁶³ Le juge

²⁵⁶ Voir Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », p.202.

²⁵⁷ Voir Stéphane BOLLE « Obligations constitutionnelles et légales des gouvernants et autres responsables nationaux : Gouvernement, Assemblée Nationale et institutions de l'État », *op.cit.*, p. 7.

²⁵⁸ Voir Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », *op. cit.*, p.201.

²⁵⁹ Voir Francis WODIE, *Le conflit ivoirien. Solution juridique ou solution politique ?*, Abidjan, op. p.11.

²⁶⁰ Ibidem, p.4.

²⁶¹ Voir à titre indicatif les articles 66, 167 et 121 des Constitutions béninoise, burkinabè et malienne.

²⁶² Voir Charles FOMBAD, Nathaniel A INEGBEDION, « Limites du mandat présidentiel et leurs impacts sur le constitutionnalisme en Afrique », *op.cit.*, p.201.

²⁶³ Voir TOGO-PRESSE, Grand Quotidien national d'Information, lundi 28 février 2005, p.1.

constitutionnel se doit de s'opposer aux gouvernants en vue de protéger certaines valeurs ignorées comme la nécessité de l'alternance au pouvoir²⁶⁴ qui garantit le droit du citoyen à des élections politiques périodiques.²⁶⁵ Effectivement, mis à part la Constitution togolaise,²⁶⁶ il n'en existe plus une seule, en Afrique de l'Ouest francophone de nos jours, qui ne limite l'exercice du pouvoir présidentiel à deux mandats.²⁶⁷ A partir de cet instant, la remarque fort pertinente selon laquelle « *étant donné le rythme rapide des révisions constitutionnelles dans l'espace africain francophone (...), il est possible qu'à l'instant de sa publication, la présente étude ne soit plus, sur un point ou sur un autre, parfaitement à jour* »²⁶⁸ paraît être un constat systématiquement en voie d'évolution en Afrique de l'Ouest. La parenthèse du *rétro-constitutionnalisme* des années 2000 se rétrécissant à l'aune de soulèvements populaires, le retour à l'ordre constitutionnel, assorti d'élections qui sont organisées à intervalles réguliers, paraît devenir à nouveau l'un des traits caractéristiques du constitutionnalisme en Afrique de l'Ouest francophone dans le courant des années 2010 avec pour sceau, une institutionnalisation convergente des délais électoraux dont la mise en application ne tarderait plus à être également généralisée.

²⁶⁴ Voir Demba SY, « Les fonctions de la justice constitutionnelle en Afrique », op.cit., p.64.

²⁶⁵ Niger, Burkina Faso (décisions du juge constitutionnelles précitées).

²⁶⁶ Voir *supra*, II-B-2.

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ Voir André CABANIS et Michel-Louis MARTIN, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophones », *Politéia*, 2004, n°6, p.75.

VERS LA RATIONALISATION DU TRAVAIL ETATIQUE AU CAMEROUN. L'ENTREE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DANS LA PRATIQUE GOUVERNEMENTALE (2004-2014)

Moïse TCHINGANKONG YANOU

Maître Assistant de Science Politique
Centre d'Etudes et de Recherche en Dynamiques Administratives et
Politiques (CERDAP)
Université de Yaoundé II (Cameroun)

L'administration camerounaise autrefois de qualité¹ révèle aujourd'hui la « faillite de l'action publique »². La corruption, l'absentéisme, l'inertie, la personnalisation et la politisation sont désormais des caractéristiques de son dysfonctionnement³. En réaction, le président Paul Biya, lors du Conseil des ministres du 22 décembre 2004, prescrit à chacun des ministres d'adopter la feuille de route comme nouvel outil de travail. Entre 2004 et 2014, il y reviendra régulièrement. Les prises de parole, du Président de la République montrent la réception incrémentale par le gouvernement de la prescription présidentielle. Cependant, elles dévoilent aussi l'idée que, la feuille de route représente pour lui un outil à même de rendre rationnel l'action de l'Etat. C'est alors cette représentation qui fonde l'engagement présidentiel, sur un temps long, pour la « faisabilité »⁴ de la

¹ COURADE Georges et SINDJOUN Luc, « Le Cameroun dans l'entre deux : introduction au thème », *Politique africaine*, n° 62, 1996, p. 14.

² DARBON Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, 4, n° 20, 2001, pp. 27-42.

³ PETERSON Stephen, « Saints, Demons, Wizard and Systems: Why Information Technology Reforms Fail or Underperform in Public Bureaucracies », *Public Administration and Development*, 18 (1), 1998, pp. 37-60; DARBON Dominique, « De l'introuvable ... », *art. cit.*

⁴ BEZES Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans la politique de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de*

feuille de route. L'enjeu de la faisabilité de ce nouvel outil configure des échanges discursifs qui dépassent néanmoins le champ restreint du gouvernement. Les échanges montrent d'abord un travail argumentatif de définition des ressorts sociaux et politiques de la feuille de route. Ils révèlent, ensuite, des activités discursives permettant la construction du format légal et légitime de la feuille de route. Enfin, ils dévoilent une production langagière poursuivant la consolidation d'une autorité garante de la concrétisation du discours présidentiel. Au Cameroun, la rationalisation du travail gouvernemental, et plus largement, de l'Etat, suivant une généralisation de Jacques Chevalier⁵, ce joue en conséquence dans ce triptyque.

La littérature politiste consacrée à l'analyse des processus politico-administratifs de restructuration de l'Etat est dominée par la problématique des « politiques de l'organisation »⁶. Celle-ci permet une réflexion sur la rationalisation des politiques étatiques en centrant l'analyse sur les processus politico-administratifs d'agencification⁷ et de

science politique, 50^e année, n° 2, 2000, pp. 307-332.

⁵ CHEVALIER Jacques, « La « Modernisation de l'action publique » en question », *Revue française d'administration publique*, 2, n° 158, 2016, pp. 585-589.

⁶ BEZES Philippe et LE LIDEC Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, Vol. 66, n° 3, 2016, pp. 407-433. Pour autant, les travaux pionniers sont ceux d'Emile Durkheim (*De la division sociale du travail social*. Paris, PUF, 2007 [1^{er} éd. : 1893]) et de Max Weber (*Economie et société*, Paris, Plon, 1995 [1^{er} éd. : 1893]). Ce dernier focalise l'attention sur la nécessité de principes de spécialisation stables et réguliers dans la construction des bureaucraties.

⁷ MOE Terry, « The Politic of Bureaucratic Structure », in CHUBB John et PETERSON Paul (eds), *Can the Government Govern?*, Washington, The Brookings Institution, 1989, pp. 267-329; POLLIT Christopher et TALBOT Collin, *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*, Abindon, 2004; VERHOEST Koen, VAN THIEL Sandra, BOUCKAERT Geert et LAEGREID Per, (eds), *Agencies. Practices and Lesson from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

fusion⁸ des structures administratives. Les acteurs politiques, mais aussi les hauts fonctionnaires et les experts, par ces remodelages structurels des administrations cherchent à agir sur, les « frontières organisationnelles »⁹ de l'Etat. Il vise à transformer la spécialisation des tâches, la redistribution du pouvoir et des fonctions. Dans leur viseur se trouve aussi la réalisation des politiques publiques, liée aux engagements électoraux¹⁰ ainsi qu'aux représentations de l'ordre bureaucratique légitime, au sens de Theodore Lowi¹¹. Les « politiques de l'organisation », en plaçant au cœur des considérations, les dynamiques administratives constituantes¹², portent, de manière générale, sur les processus de changement des modes d'action étatique. L'étude de l'entrée de la feuille de route dans la pratique gouvernementale, entre 2004 et 2014, au Cameroun, épouse ce cadre général d'analyse. Toutefois, elle évolue à l'inverse

⁸ LING Tom, « Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems », *Public Administration*, 80(4), 2002, pp. 615-642; KITCHENER Martin, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of Academic health Center Mergers », *Organization Studies*, 23 (3), 2002, pp. 391-420; POLLIT Christopher, « Joined-up Government: A Survey », *Political Studies Review*, 1 (1), 2003, pp. 34-49; CHRISTENSEN Tom et LAEGREID Per, « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057-1064.

⁹ GIERYN Thomas, « Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interest in Professional Ideologies of Scientists », *American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 781-795.

¹⁰ NORTH Douglas et WEINGAST Barry, « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *Journal of Economic History*, 49 (4), 1989, pp. 803-832; MILLER Gary, « Above Politics: Credible Commitment and efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000, pp. 289-328.

¹¹ LOWI Theodore, « Four Systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, 323, 1972, pp. 290-310.

¹² RUESCHEMEYER Dietrich, *Power and the Division of Labor*, Stanford, Stanford University Press, 1986; EGEBERD Morton, « The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making », *Public administration*, 77, (1), 1999, pp. 155-170; BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick et JOIN-LAMBERT Odile, « Comment se font les administrations ? Analyser des actes administratifs constituants », *Sociologie du travail*, 2, 2010.

des hypothèses liées à la manipulation des formats bureaucratiques. Elle privilégie la logique du travail de définition des problèmes gouvernementaux et de formulation d'une vision structurante pour leur prise en charge. Il s'agit dès lors d'appréhender les acteurs en situation de « négociation, d'argumentation, de persuasion et d'injonction »¹³, réciproque pour la mise en cohérence de l'action étatique.

L'analyse de l'entrée de la feuille de route dans la pratique gouvernementale au Cameroun entre 2004 et 2014, n'accorde pas ici une attention particulière aux logiques institutionnalistes¹⁴ qui attachent les réformes organisationnelles de l'Etat aux contraintes institutionnelles qui se forment avec le temps en son sein et réduisent l'espace décisionnel. L'homme politique se retrouve dépossédé de sa capacité à produire ou à influencer les politiques publiques. Or, la croyance du président de la République, en la capacité de la feuille de route à cadrer l'action gouvernementale, à simplifier le suivi de celle-ci, fonde son « engagement »¹⁵ à légitimer cet outil auprès de ses interlocuteurs gouvernementaux. Ses prises de paroles sur la feuille de route sont alors inévitablement des actes de communication et de représentations¹⁶. Elles sont des formes d'action dont la fonction est d'établir des relations

¹³ FISCHER Frank, « L'expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 63 (3-4), 2013, pp. 579-601.

¹⁴ HALL Peter, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press, 1986; PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.

¹⁵ LEMOINE Benjamin, « L'Etat stratège pris dans les taux. L'invention d'une agence publique de la dette française », *Revue française de science politique*, Vol. 66, n° 3, 2016, pp. 435-459 ; BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

¹⁶ HABERMAS Jürgen, *Vérité et justification*, Paris, Gallimard, 1999, p. 62.

interpersonnelles¹⁷ avec les autres membres de l'équipe gouvernante. L'entrée par l'analyse discursive des politiques publiques permet alors, de considérer l'organisation du travail des départements ministériels comme déterminée par les pratiques discursives autour de la feuille de route. Les activités discursives des acteurs gouvernementaux sont pensées ici en association avec des éléments hétérogènes. Il s'agit des objectifs auxquels les discours sont attachés. Les valeurs et les idées que les discours véhiculent sont aussi prises en considération. Il en est de même des instruments dont les feuilles de route supposent la conception pour rendre possible leur mise en œuvre. Tout comme d'ailleurs les conséquences que l'adoption des feuilles de route comme outil de rationalisation de l'action étatique génèrent¹⁸. Ceci étant, la performativité des activités discursives¹⁹ est dépendante des situations pratiques²⁰ qui légitiment les acteurs et leurs prises de parole.

Partant en définitive de cette option théorique, l'objectif de l'étude est de montrer que la « production discursive qui est contrôlée, sélectionnée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers »²¹ construit un ordre des choses²². Les discours

¹⁷ HABERMAS Jürgen, *Vérité ... Op. cit.*

¹⁸ STONE Deborah, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1988; MAJONE Giandomenico, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

¹⁹ EDELMAN Murray, *Political Language: Words that succeed Policies that fail*, New York, Institute for the Study of Poverty, 1977.

²⁰ AUSTIN John, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil, 1979.

²¹ FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971, p. 10.

²² RADAELLI Claudio et SCHMIDT Vivien, (eds), *Policy Change and Discourse in Europe*, Londres, Frank Case, 2004 ; HAJER Marteen et LAWS David, « Ordering Through Discourse », in MORAN Michael, REIN Martin et GOODIN Robert, (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 251-268; ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques : Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 2013, pp. 14-19.

de l'hétérogénéité d'acteurs légitimes à se prononcer sur la feuille de route interprètent la situation de l'administration, dévoilent ses dysfonctionnements et proposent des voies d'action. En ce sens, ils sont porteurs d'idées réformatrices des politiques étatiques²³. Le caractère construit, normatif et politique des connaissances objectivées par les acteurs à travers leurs discours sur la feuille de route est ainsi important. Il en est de même du travail argumentatif, au sens de Frank Fischer et John Forester²⁴, effectué pour infléchir les positions des interlocuteurs. L'une et l'autre de ces « pratiques discursives »²⁵ sont considérés comme essentiels pour la rénovation des techniques d'intervention publique du gouvernement au Cameroun.

Dès lors, l'entrée de la feuille de route dans la pratique gouvernementale au Cameroun est un moment de déploiement des stratégies argumentatives. Elle décline une vision réformatrice de l'Etat portée par le président de la République et s'étend de 2004 et 2014. Deux processus complémentaires permettent alors de saisir ce temps long de l'institutionnalisation d'un outil rénovateur. D'une part, une

²³ La reconstitution du sens dans l'étude repose sur l'analyse d'un corpus empirique constitué à partir de l'observation du champ gouvernemental camerounais. Elle s'appuie aussi sur l'exploitation des prises de parole, des comptes rendu des réunions, des communiqués produits par les protagonistes de ce champ. Puisqu'il s'agit d'un champ, l'analyse des interactions avec le champ parlementaire de manière restreinte et le champ politique camerounais de manière générale s'est avérée indispensable. C'est ce qui justifie la mobilisation des prises de position, portant sur la feuille de route, de parlementaires, d'hommes politiques de l'opposition et de leaders associatifs. Des descentes au sein de quelques départements ministériels ont été effectuées, soit pour mener des entretiens afin de juger de la réceptivité de l'outil par des acteurs autres que les ministres, soit pour saisir les logiques pratiques de montage de la feuille de route.

²⁴ FISCHER Frank et FORESTER John, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, 1993.

²⁵ DURNOVA Anna et ZITTOUN Philippe, « Les approches discursives des politiques publiques. Introduction », *Revue française de science politique*, 63 (3-4), 2013, p. 569.

inscription sur l'agenda gouvernemental de la feuille de route porteuse d'une formalisation relative de la vision réformatrice du travail étatique. D'autre part, une réinscription sur l'agenda gouvernemental de la feuille de route porteuse d'une appropriation incrémentale de la vision réformatrice du travail étatique.

I- Inscription sur l'agenda gouvernemental de la feuille de route et tentative de formalisation de la vision réformatrice du travail étatique

L'énonciation de la décision de la feuille de route par le président Paul Biya porte les ressorts de leur constitution en priorité de l'agenda d'action de l'Etat²⁶. L'engagement du gouvernement à produire un format type de l'outil connaîtra un effritement lié aux luttes d'autorité qui se cristallisent au sein du gouvernement.

A- Enonciation de la feuille de route comme outil de matérialisation du programme politique présidentiel

Le Conseil des ministres du 22 décembre 2004 inaugure le nouveau mandat du président Paul Biya. Il saisit ce moment de communication institutionnelle pour placer la feuille de route au centre des réformes qu'il entend apporter à l'action bureaucratique au sommet de l'Etat. La feuille de route apparaît ainsi pour la première fois dans le répertoire des techniques de l'action l'administration gouvernementale. Elle est introduite aussi en rapport aux enjeux politiques de la réélection du président de la République.

« Pour la réalisation de ce programme ambitieux [Les Grandes ambitions], je vous demande non seulement de déployer beaucoup d'efforts et de détermination, mais aussi de faire preuve d'organisation et de méthode dans

²⁶ COBB Richard et ELDER Charles, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972.

l'action. [Ceci par] les feuilles de route à remettre au Premier ministre ».

Le discours sur la feuille de route place le président Paul Biya davantage en situation de « formulation », compris ici au sens Charles O'Jones²⁷, d'une signification bureaucratique à donner l'action de l'Etat. Son « discours est [...] ce qui lui permet de construire un ordre dans le désordre »²⁸ qu'il constate. Le travail gouvernemental est en effet une mise en relation des différentes politiques publiques. Il consiste à concrétiser les programmes politiques pour communiquer aux citoyens les modalités étatiques de prises en charge des doléances sociales, politiques, culturelles et économiques. Les feuilles de route matérialisent ainsi comment les ministres travaillent à donner corps aux promesses présidentielles de rendre meilleure la vie quotidienne des citoyens.

C'est pour cette raison que pour leur élaboration, le président Paul Biya renvoie chaque responsable de département ministériel à se référer à son allocution de prestation de serment prononcée à l'Assemblée nationale, le 3 novembre 2004. L'allocution contient l'essentiel des projets annoncés lors de la campagne électorale ainsi que l'état des défis que doit relever le pays. Elle apparaît alors déterminante pour le Chef de l'Etat face à son gouvernement, par le fait qu'elle porte des indications institutionnelles sur les problèmes à prendre en charge, au cours du mandat. En intégrant au sein de leurs feuilles de route les problèmes énumérés, les ministres amorceraient ainsi l'exécution d'un engagement politique pris devant la représentation populaire. Les propos tenus devant les députés et devant le peuple consacrent effectivement la reconnaissance de la nécessité d'agir. Celle-

²⁷ O' JONES Charles, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

²⁸ HAJER Marteen et LAWS David, « Ordering ... », *art. cit.*

ci doit s'opérer avec rationalité. C'est en cela que l'usage des feuilles de route comme solution s'avère légitime pour le président Paul Biya. Elle vise à entraîner la rationalisation d'une administration d'Etat qui montre de nombreux manques. Ceux-ci sont tant liés aux compétences du personnel qu'à leurs pratiques²⁹. D'ailleurs lui-même ne manque pas de les qualifier :

*« Ces maux [la fraude, la corruption et l'inertie] sont malheureusement infiltrés dans l'administration qui devrait pourtant donner l'exemple. Il faudra qu'elle se reforme et qu'elle retrouve le sens de l'Etat. [...] Il ne s'agira plus simplement de redresser ou de remettre en ordre [l'économie camerounaise], mais de fixer de nouveaux objectifs à moyen et à long terme selon une programmation qui a parfois fait défaut »*³⁰.

L'énoncé établit des relations causales entre problèmes de management et niveau de développement de l'Etat. Le serment d'engagement du président Paul Biya est déterminant dans sa stratégie de légitimation des feuilles de route. Il fournit les repères aux ministres pour l'élaboration de leurs feuilles de route. La prestation de serment n'est cependant pas le seul discours vers lequel il renvoie les ministres. La communication spéciale, en conseil des ministres du 22 décembre, place aussi les discours de campagne prononcés à Monatéle et à Maroua le 5 octobre 2004, comme des références lors de la conception, par les membres du gouvernement, de ce nouvel outil de travail. Il s'agit de différentes prises de parole qui présentent, au Camerounais, le programme politique du président Paul Biya. Les feuilles de route que doivent concevoir les ministres traduisent alors une mise en écriture de la

²⁹ MOYO Jonathan, *The Politics of Administration: Understanding Bureaucracy in Africa*, Harare, Sapes Book, 1992.

³⁰ Cf. Discours de prestation de serment de Paul BIYA à l'Assemblée nationale. 3 novembre 2004.

faisabilité des projets présidentiels liés au développement social et économique du pays. Elles s'inscrivent dans des logiques de planification de l'intervention publique de l'Etat.

La feuille de route est pour le président Paul Biya une méthode nouvelle de pilotage des politiques publiques. Le recours à elle comme technique alternative de gouvernement de la société montre un travail continu de réaménagement des outils d'administration des problèmes publics. La matérialité de cette mutation, dès la réélection de Paul Biya en 2004, est alors imputable à chaque ministre responsable d'un département ministériel. Elle oriente l'action de l'appareil politico-administratif non pas sur des rapports hiérarchiques mais des relations sociales de collaboration et de coopération. Elle est justifiée par l'ambition présidentielle de sortir le Cameroun du sous-développement et de le faire entrer dans la modernité par la relance de la croissance³¹. La feuille de route s'appuie ainsi sur la vision présidentielle de la politique des « *Grandes ambitions* » dont la signification est plurielle selon énonciateur :

« Cela signifie que nous allons continuer d'avancer résolument dans la voie du progrès démocratique. En améliorant le fonctionnement de notre système, en associant mieux nos populations à la vie publique, en assurant le respect des droits de l'homme, en défendant l'intérêt général, notamment en luttant contre la fraude et la corruption. Cela signifie aussi que nous allons nous efforcer de faire passer notre économie à un niveau supérieur de performance, autrement dit de procéder à une véritable mutation de ce secteur ».

Pour le président Paul Biya, il ressort que les dysfonctionnements de l'appareil politico-administratif de l'Etat rendent la réalisation de son programme politique improbable. En ce qui concerne les dysfonctionnements, il le

³¹ Cf. Discours du 31 décembre 2004.

dit régulièrement dans ses discours de fin d'année, le 31 décembre 2003, 2005, 2006, 2007 et 2008. L'inertie, la fraude et la corruption sont ainsi considérées pour lui comme des « problèmes inacceptables »³². Le président de la République les présente comme des problèmes institutionnels à prendre en charge, au sens où l'entend Richard Cobb et Charles Elder³³. Il souhaite par là même entraîner l'« adhésion »³⁴ du gouvernement à l'habitude d'élaborer des feuilles de route. Leur légitimité est néanmoins fortement accolée à la concrétisation du programme politique défendu durant la campagne électorale d'octobre 2004. L'administration des revendications sociales du bien-être, à travers un tel outil, est dès lors inévitablement un « calcul politique »³⁵ de la part du président Paul Biya.

En identifiant le discours de prestation de serment³⁶ comme cadre d'orientation de l'élaboration des différents documents de guidage de l'action ministérielle, le président de la République confère à la feuille de route ses ressorts politiques essentiels. Elles doivent ainsi intégrer les enjeux de développement agricole, énergétique, touristique, infrastructurel et socioéconomique. Les feuilles de route se présenteraient dans cette perspective comme des dispositifs de ciblage de l'intervention publique de l'Etat, pour une meilleure mise en œuvre des politiques publiques. Elles privilégient la dimension technique de l'action gouvernementale, en ce sens qu'elles mettent, au-devant, la

³² ZITOUN Philippe, *La fabrique ... Op. cit.*, p. 75.

³³ COBB Richard et ELDER Charles, *Participation... Op. cit.*

³⁴ PERELMAN Chain et OLBRECHTS-TYTECA Lucie, *Traité de l'argumentation : La nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 5^{ème} éd, 1988.

³⁵ MOE Terry, « Toward a Theory of Public Bureaucracy », in WILLIAMSON Oliver, *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York, The Free Press, 1990.

³⁶ La relation est établie par l'énonciateur lui-même, puisqu'il demande à ses ministres, pour la conception de leurs feuilles de route, de se référer à son discours de prestation de serment du 3 novembre 2004 à l'Assemblée nationale.

méthode dans le traitement des problèmes publics. L'intervention publique est précédée d'un moment de repérage et de recensement des problèmes. Les feuilles de route sont alors envisagées à la fois comme des outils de conception et d'opérationnalisation de l'action étatique. C'est pour cette raison que le discours présidentiel est prioritairement une opération argumentative d'identification des multiples dysfonctionnements de l'administration de l'Etat. Le travail d'argumentation, effectué par le président Paul Biya, vise à rendre légitime l'adoption de la feuille de route et de faire comprendre la nécessité de réaménager les modes d'action publique.

Le discours du président Paul Biya sur la feuille de route en 2004 vise ainsi principalement à légitimer cet outil comme indispensable pour la réalisation du programme politique pour lequel il vient d'être élu. L'étiquetage et la qualification de l'inertie comme problématique n'est que subsidiairement soulever, à ce moment, comme problème de l'administration publique destiné à être pris en charge par les feuilles. C'est suivant ces interprétations présidentielles faites de l'outil feuille de route, que le gouvernement se mobilise pour en élaborer un format technique et typique devant organiser leur conception par et pour chaque département ministériel.

B - L'élaboration du format technique de la feuille de route à l'épreuve des luttes d'autorité au sein du gouvernement

Le Premier ministre, à la suite du conseil des ministres du 22 décembre 2004, a tenu, le 30 décembre 2004, un conseil de cabinet. Durant ce conseil il procéda à des reprécisions sur les orientations du président de la République s'agissant des modalités d'opérationnalisation des feuilles de route. C'est ainsi qu'il opère un raccourcissement du délai de la mise en acte des feuilles de route, soit désormais vingt-trois jours. Il

était précédemment arrêté à quarante-cinq jours. Le Premier ministre mobilise pour le faire la figure du président de la République, pour agir sur ses collaborateurs. Il les « *invite à soumettre, le 15 janvier au plus tard, la feuille de route prescrite par le chef de l'Etat* »³⁷. Le recours, à l'image du président Paul Biya, conforte ce dernier dans la « posture du maître du sens »³⁸ de l'action publique. Il consolide ainsi le « mythe présidentiel »³⁹. La pratique est constante chez les protagonistes de la scène gouvernementale camerounaise⁴⁰. Il vise certes à légitimer l'autorité du Chef de l'Etat, mais aussi à réguler les conflits d'autorité entre membres du gouvernement. En effet, réduire les délais pourrait être source de tension puisque le président Paul Biya en avait déjà fixé un. L'usage de la référence présidentielle est ainsi persuasif pour le Premier ministre face à auditoire gouvernemental doté d'égo. C'est une option qui consolide, pour le moins, l'autorité du Premier ministre auprès des ministres, en même temps, qu'il lui permet de se positionner comme le garant de la matérialisation des feuilles de route. Les premiers jours de l'année 2005 sont ainsi effectivement consacrés par les responsables des services opérationnels de l'Etat à la confection des feuilles de route.

Le discours du chef du gouvernement ne traduit pas seulement les luttes ou les systèmes de domination au sein

³⁷ Cf. Communiqué du conseil de cabinet du 30 décembre 2004.

³⁸ SINDJOUN Luc, « Le Président de la République au Cameroun (1982-1996) : Les acteurs et leur rôle dans le jeu politique », *CEAN*, Bordeaux, Travaux et documents, n°50, 1996, p. 18.

³⁹ GAXIE Daniel, « La réactivation du mythe présidentiel. Effets de langage et manipulations symboliques », in LACROIX Bernard et LAGROYE Jacques, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Science Po, 1992, pp. 377-397.

⁴⁰ ENGUELEGUELE Maurice, « L'opinion publique n'est pas l'opposition », in SINDJOUN Luc (dir.), *Comment peut-on être opposant au Cameroun. Politique parlementaire et politique autoritaire*. Dakar, Codesria, 2004, p. 177 ; MACHIKOU Nadine, « La fabrique du « bon gouvernement » : scène instituante et constituante au Cameroun (1972-2002) », *Afrilex*, 2016, pp. 5-6.

du gouvernement. Il est aussi ce pour quoi et par quoi il peut s'emparer du pouvoir qu'il cherche à conquérir au sens entendu par Michel Foucault⁴¹. Pour ce faire, il mobilise les ressources à sa disposition face à des membres de son gouvernement dont les branchements aux réseaux politiques montrent leurs volontés hégémoniques⁴². Dès lors, manifester son autorité vise à garantir la cohésion au sein du gouvernement et par là même la matérialisation des feuilles de route. Le pouvoir, dans cette perspective, s'envisage comme un rapport de domination, de « commandement-obéissance », entre collaborateurs. Durant le Conseil de cabinet, le Chef du gouvernement invite ainsi chaque ministre à « *s'investir pleinement dans sa tâche, et d'agir avec foi, engagement et détermination pour satisfaire les légitimes attentes des populations* »⁴³. Il s'agit, pour lui, de leur faire saisir l'idée selon laquelle derrière leurs propositions ce sont les demandes des citoyens qui attendent des résultats, en l'occurrence la satisfaction de leurs besoins. Si les feuilles de route sont portées par les ministres, elles sont élaborées en s'inspirant d'un schéma classique de remontée hiérarchique des dossiers⁴⁴.

Sous l'effet des instructions du Chef du gouvernement, les ministres s'engagent dans la production des feuilles de route. Les directions de leurs départements ministériels recensent les actions à mener par les services inférieurs et les transmettent au Secrétariat général du ministère qui les achemine aux ministres. Une réunion de coordination est organisée pour arrêter la version finale du document devant

⁴¹ FOUCAULT Michel, *L'ordre ... Op. cit.*

⁴² DARBON Dominique, « De l'introuvable ... », *art. cit.*, pp. 29-33.

⁴³ Cf. Communiqué du conseil de cabinet du 30 décembre 2004.

⁴⁴ La technique administrative de production des feuilles de route est décrite lors d'un entretien réalisé le 8 août 2016 avec un fonctionnaire de la Direction de la protection civile (DPC) du MINATD ayant régulièrement participé à l'élaboration des feuilles de route.

présenter les propositions de chaque ministère. Un échantillon constitué du cinquième des feuilles de route des départements ministériels⁴⁵ permet d'analyser les documents déposés de manière progressive à la Cellule du suivi des services du Premier ministère (CSSPM)⁴⁶.

Les feuilles de route proposées par les départements ministériels portent des actions telles que la révision des listes électorales, la confection des monographies des unités administratives, l'élaboration des textes complémentaires à la législation relative à la décentralisation au Cameroun pour le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation. Le ministère de la Justice porte au centre de sa proposition de feuille de route, l'accélération de la mise en place de la Chambre des comptes, la réorganisation des chambres administrative et judiciaire de la Cour suprême. Le ministère en charge des relations avec les assemblées prévoit l'élaboration et l'adoption éventuelle du texte d'application de l'article 66 de la Constitution relative à la déclaration des biens. Le ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI) veut assainir la situation de la « *Cameroon air line* », de la « *Cameroon postal service* », la « *Cameroon tele communication* », de la « Société nationale des eaux du Cameroun » et de la « *Cameroon rail corporation* ». La réhabilitation institutionnelle de la « *Cameroon pulp and paper company* » est aussi envisagée en vue de la relance des activités de l'ex-Cellucam. L'élaboration d'un nouveau programme économique et financier appuyé par l'accord économique de Facilité pour la

⁴⁵ Le gouvernement nommé le 8 décembre 2004, par le président nouvellement élu, compte 36 ministres soit 36 départements ministériels. Cf. Circulaire n° 006/CAB/PM du 22 décembre 2004 relative aux sigles des départements ministériels.

⁴⁶ Un registre a été ouvert à la Cellule du suivi du Secrétariat général des services du Premier ministère pour recenser les dépôts des propositions de feuilles de route par les départements ministériels.

Réduction de la Pauvreté et la pour Croissance (accord FPRC) fait également partie des priorités du MINEFI. Quant au ministère des petites et moyennes entreprises, de l'économie sociale et de l'artisanat, il souhaite créer un Centre des formalités pour la création des petites et moyennes entreprises. Le ministère du commerce prévoit l'actualisation de la carte de commerçant. Le ministère des travaux publics prévoit la réhabilitation de 70 km de routes dans la zone de Bakassi, la poursuite des travaux de réhabilitation du pont sur le Wouri. Le ministère de la Communication entend parvenir à la délivrance des premières licences de création et d'exploitation des entreprises audiovisuelles. Le ministère de la jeunesse veut élaborer un document de politique nationale de la Jeunesse, et, lancer l'opération 12 000 emplois pour les jeunes, ainsi que la création des centres d'alphabétisation dans chaque commune.

Si le dépôt des projets de feuilles de route est effectif, il ressort de la pluralité des contenus que leur élaboration n'a pas consisté en la réalisation d'un travail de « couplage »⁴⁷ au sens ou l'entend John kingdom, entre actions et problèmes sociaux. Les ministères, même s'ils rendent compte de la construction des secteurs d'intervention de l'Etat et des logiques institutionnelles à partir desquelles ceux-ci sont gouvernés⁴⁸, ils ne permettent pas de saisir l'orientation vers l'action concrète portée par le discours de rationalisation qui sous-tend l'outil feuille de route. Or, la feuille de route comme outil de rationalisation défini par le président Paul Biya met l'accent sur la recherche des résultats et donc la transformation de la société. Il traduit

⁴⁷ KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984.

⁴⁸ MACHIKOU Nadine, « La fabrique ... », *art. cit.*

effectivement un rapport entre des actions, des objectifs, des moyens et des résultats.

Le 26 janvier 2005, le Secrétaire général des services du Premier ministre (SGSPM) constitue un comité *ad hoc* chargé de l'exploitation des feuilles de route des départements ministériels. La rencontre est consacrée à l'étude de ces documents sur le double plan de la forme et du fond. Les conclusions de ce comité *ad hoc*⁴⁹ servent de repère au Premier ministre lors du conseil de cabinet organisé le jour suivant, le 27 janvier 2005. Le chef du gouvernement consacre ce nouveau conseil de cabinet aux propositions des ministères en vue des donner l'orientation définitive souhaiter par le Chef de l'Etat. Il présente ainsi à ses ministres la signification formelle et substantielle d'une feuille de route. Dans son entendement qui d'ailleurs est conforme aux orientations du président de la République⁵⁰, les feuilles de route sont « *des plans d'action détaillés assortis d'un chronogramme et comportant des actions réalistes et réalisables susceptibles d'améliorer de manière visible la vie des populations* »⁵¹.

⁴⁹ Il ressort du rapport du comité *ad hoc* chargé de l'exploitation des feuilles de route que : « *Sur la forme, l'on a pu relever des disparités importantes au niveau de la présentation des feuilles de route. Cet état de choses tient en partie au fait que le canevas de présentation des feuilles de route n'a pas été préalablement communiqué aux départements ministériels [...] Sur le fond, l'examen des documents reçus a relevé dans la plupart des cas, que l'élaboration a péché par le caractère trop général des actions à mener, l'inadéquation entre lesdites actions et les dotations contenues dans le budget 2005, la confusion entre feuille de route et programme d'action, l'absence de résultats attendus* ». Cf. rapport du 26 janvier 2005 à la suite des travaux du comité.

⁵⁰ Pour Paul Biya, « *La feuille de route [mentionne] les objectifs, les échéances et les besoins éventuels en ressources humaines* ». Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 15 décembre 2011.

⁵¹ Propos tirés de la communication spéciale délivré par le Premier ministre le 27 janvier 2005.

Les feuilles de route sont aussi reconnues comme telles, au-delà du champ gouvernemental. Elles sont ainsi considérées par des parlementaires comme des « *documents essentiels de pilotage de l'action gouvernementale* »⁵². Cependant, des réserves sont apportées sur les modalités de leur introduction comme instrument de travail au sommet de l'Etat⁵³. La mobilisation du Premier ministre révèle alors la situation d'incertitude dans laquelle se situent les ministres s'agissant de la production des feuilles de route. Leurs intérêts sont portés plus vers les opportunités politiques⁵⁴ que vers le travail technique. Cela amène le chef du gouvernement à mobiliser son administration interne pour la production d'un modèle de feuille de route. Le prototype qui est diffusé est un format élaboré en Conseil de cabinet. La CSSPM conçoit un modèle de feuille de route articulé en cinq rubriques : 1)- Les actions programmées, 2)- les ressources financières et 3)- humaines à mobiliser, 4)- le chronogramme de mise en œuvre et 5)- les résultats attendus. La feuille de route ainsi conçue montre un savoir-faire des ministres. Ceux-ci intègrent les enjeux sociaux dans leurs plans d'action. Ils opèrent ainsi une conceptualisation programmatique de l'intervention de l'Etat au sein de la société. La coalition gouvernementale, constituée lors de l'élaboration des feuilles de route au premier mois de l'année 2005, fonctionne, de manière cohérente et stable, autour de l'enjeu de la concrétisation du discours de rationalisation de l'action étatique promue par le président de la République. La cohérence et la stabilité montrées, constituent des

⁵² Les propos sont de Jean Jacques Zam, député du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) participant à la rencontre organisée par le réseau KNET, le 9 avril 2015.

⁵³ Cf. Propos de Jean Jacques Zam, député du RDPC : « ... *le poulet a commencé à se gâter dans l'œuf* ». Cela certainement pour traduire l'idée que dès la conception même de la décision présente problèmes.

⁵⁴ DIA Mamadou, *Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington D. C., Direction in Development, The World Bank, 1997.

dynamiques qui rendent possible la production les propositions ministérielles.

Les conflits d'autorité émergent néanmoins, au sein du gouvernement, durant la production des copies définitives des feuilles de route par les départements ministériels. En effet, le 24 février 2005, un conseil de cabinet est organisé dans les services du Premier ministre. L'orientation de l'allocation du chef du gouvernement laisse apparaître la teneur des relations entre celui-ci et ses collaborateurs. Il y a un effritement de ses capacités à faire tenir ensemble le groupe gouvernemental. C'est ce qui ressort de ses propos lorsqu'il les invite ainsi qu'il suit :

« Respectez vous-même la discipline gouvernementale en gardant à l'esprit que le gouvernement est hiérarchisé et qu'il est un »⁵⁵.

Cela constitue un tournant dans la dynamique d'opérationnalisation du discours du président de la République. Et, bien que le Premier ministre mobilise l'autorité de celui-ci en demandant aux ministres de « *tout mettre en œuvre pour répondre aux attentes du chef de l'Etat* », l'engagement des ministres est insuffisant pour poursuivre le travail de mise en acte des feuilles de route. La dégénérescence des rapports au sein du gouvernement entraîne un blocage de l'élaboration des feuilles de route. Le corollaire est la réalisation relative des feuilles de route et des actions portées par chaque administration. L'outil n'est pas mentionné, lors des différents cabinets du gouvernement, entre les mois de mars et de décembre 2005⁵⁶. Cela montre que la production des feuilles de route n'est plus intégrée à la liste des problèmes définis de manière générale par les autorités publiques, au détriment

⁵⁵ Cf. Communication spéciale du Premier ministre 24 février 2005.

⁵⁶ Les conseils de cabinet du gouvernement sont mensuels au Cameroun.

des rivalités qui se développent entre elles. Le président Paul Biya confirme ces luttes d'autorité au sein du gouvernement dans son message du 31 décembre 2005 :

« En dépit des prescriptions de leurs "feuilles de route", elles [les administrations] se contentent souvent d'une simple gestion au long cours ou elles s'enlisent dans des querelles de personnes ou de compétences ».

Le président de la République, quand il évoque les tensions entre les ministres met le doigt sur le manque de solidarité dans le gouvernement. Il ne manque pas de toujours exprimer ce souci de solidarité qu'il a d'ailleurs tenu à rendre légal⁵⁷. L'acte réglementaire relatif à la solidarité dans le gouvernement ne parvient manifestement pas à contenir les tensions⁵⁸. La mise en œuvre de la décision du président de la République initié à partir du 30 décembre 2004 est dès à ce moment l'expression d'un processus institutionnel bloqué. C'est le président Paul Biya, lors du Conseil des ministres du 3 juillet 2009, suite à la formation d'un nouveau gouvernement⁵⁹, qui confirme une fois encore ce blocage, lorsqu'il dit attendre de ce nouveau gouvernement *« qu'il remette en vigueur l'usage des feuilles de route qui paraît être tombé en désuétude »*. En effet, la présence de cette question sur l'agenda gouvernemental cesse en 2005 et ce jusqu'en 2009. Cette absence est aussi constatée par les protagonistes du champ parlementaire. C'est dans cette perspective qu'il convient de saisir l'énonciation de ce sénateur du parti contrôlant le pouvoir politique. Il révèle aux responsables du Réseau KNET que *« lorsque j'ai reçu votre invitation, j'ai été surpris. Surpris d'entendre encore parler*

⁵⁷ Cf. Circulaire présidentielle n° 002/cab/PR du 27 avril 2001 relative au devoir de solidarité gouvernementale.

⁵⁸ NEMBOT Moïse, *Le glas de la fonction publique dans les Etats d'Afrique noire : essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁵⁹ Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 3 juillet 2009.

*des feuilles de route. Je croyais que cette affaire était classée »*⁶⁰.

Le manque de solidarité entre les membres du gouvernement est ainsi perçu au-delà du champ gouvernemental et conforte le fait que durant cet intervalle aucune évocation des feuilles de route n'est effectuée. On peut ainsi considérer l'existence d'une première phase de propagation de la nouvelle technique d'organisation du travail des pouvoirs publics, au sein des instances politico-administratives. L'isolation de phases repose certes sur des logiques temporelles, mais aussi sur les reconfigurations et les ruptures que celles-ci entraînent s'agissant de la conception des feuilles de route par les responsables des départements ministériels et leur usage effectif par les administrations. L'isolation des phases montre aussi la lente appropriation de la décision du président Paul Biya. Cet incrémentalisme pourrait trouver une esquisse de sens dans ces jeux concrets des protagonistes du gouvernement. Encore que, et suivant d'ailleurs, les conclusions tirées par Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky⁶¹, il y a longtemps déjà au sujet de la réception d'une décision, l'application de celle-ci ne saurait se faire de manière lisse compte tenu des enjeux de l'action pratique.

Il convient alors de noter que la première inscription des feuilles de route comme outil de rationalisation du travail étatique se révèle être un processus inachevé. La seconde phase montre une reprise des activités discursives sur la question de la feuille de route. Ce qui analytiquement amène à envisager une réinscription de la question sur l'agenda gouvernemental.

⁶⁰ Jean-Marie Mama, Sénateur RDPC participant à la rencontre organisée par le réseau KNET, le 9 avril 2015.

⁶¹ PRESSMAN Jeffrey et WILDAVSKY Aaron, *Implementation*, Berkeley - Los Angeles, University of California Press, 1973.

II - Réinscription sur l'agenda gouvernemental de la feuille de route et appropriation incrémentale de la vision réformatrice du travail étatique

La nouvelle politisation de l'action ministérielle, dès 2011, est le fait de l'investissement du président Paul Biya. Celui-ci s'engage dans la relance des feuilles de route à travers un travail de construction de leur légitimité comme outil de prise en charge des multiples dysfonctionnements de l'appareil d'Etat. Il se livre aussi à la régulation des luttes de pouvoir au sein de l'équipe gouvernante pour garantir l'appropriation de cette technique de travail rénovatrice.

A- La formulation de la feuille de route comme outil de prise en charge de l'inertie gouvernementale

Le propos présidentiel, réintroduisant la feuille de route en 2009 dans l'agenda gouvernemental est, à la fois, révélateur⁶² de l'adhésion relative de l'administration à cet outil et de sa détermination à prendre en compte cette technique de travail bureaucratique comme un moyen de cadrage et d'orientation de l'intervention de l'Etat au sein de la société. Pour autant, entre 2009 et le début de l'année 2011, la question ne figure pas à l'ordre du jour des Conseils de cabinet. C'est la Cellule de coordination du programme de modernisation de l'administration publique camerounaise par la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (PROMAGAR), qui organise en mars 2010 un séminaire sur la conduite de l'action administrative⁶³. Cette instance, créée en 2007 par le Premier ministre, Ephraïm Inoni, trouve un sens dans un contexte de restructuration des modes de travail du gouvernement. Cependant, elle n'intègre pas le prisme gouvernemental implicitement évoqué par le

⁶² Lors du Conseil des ministres du 3 juillet 2009, Paul Biya utilise, s'agissant des feuilles de route, l'expression : « ... *qui semble tomber en désuétude* ».

⁶³ Cf. Rapport de la Cellule de coordination du PROMAGAR sur le séminaire organisé sous le thème : « *La feuille de route : outil de pilotage de l'action publique ministérielle* », mars 2010.

président Paul Biya en 2004⁶⁴ et explicitement défini dans son adresse de 2011 en Conseil des ministres⁶⁵. Bien qu'étant une structure établie dans l'architecture du Premier ministre et, s'agréant à un ensemble d'idées sur la modernisation des modes d'interventions publiques de l'Etat, elle ne saurait constituer un acte de déploiement du gouvernement, en ce qui concerne la question des feuilles de route. Dès lors, l'inaction du gouvernement met en péril l'identité et la légitimité du président Paul Biya. Or, ce dernier est engagé à travers la feuille de route dans une action politique au sens l'entend Anna Dunova et Philippe Zitoun⁶⁶. C'est ce qui détermine son retour, pour une troisième fois, sur ses représentations de la feuille de route. Le discours du 15 décembre 2011, en Conseil des ministres est ainsi un moment de reformulation du sens de la feuille de route et ses rapports avec l'action au sommet de l'Etat. Ce retour sur la question et le nouveau travail discursif qu'il effectue, montre que le président Paul Biya demeure le maître de l'orientation de l'action étatique⁶⁷.

« Le début de ce septennat m'a donné l'occasion de repenser notre gouvernance, de faire le bilan des années et de revoir certaines de nos méthodes [...] Les objectifs étant bien ciblés, je pense que nous devons aussi changer de méthode ».

Les propos sur le changement de mode de gestion managériale de l'Etat par le président de la République montrent surtout la maturation de la perception qu'il a de la feuille de route. L'argumentaire produit ici connaît une extension. Le problème à prendre en charge par les feuilles de route est précisément identifié et désigné. L'argumentaire de 2011 est alors une version améliorée de celui de 2004. Il

⁶⁴ Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 22 décembre 2004.

⁶⁵ Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 15 décembre 2011.

⁶⁶ DURNOVA Anna et ZITOUN Philippe, « Les approches... », *art. cit.*, p. 8.

⁶⁷ SINDJOUN Luc, « Le président ... », *art. cit.*, p. 18.

s'agit maintenant d'inscrire la décision sur les feuilles de route dans une logique processuelle. Le Chef de l'Etat camerounais ne disposait pas, à ce moment, de la totalité des choix possibles sur lesquels faire reposer la formulation de sa décision. Effectivement, au moment de sa publication sept années plus tôt, son utilité se limitait davantage à la satisfaction des intérêts politiques ponctuels. Cela correspondait ici à la réalisation du programme des « *Grandes ambitions* ». Or, pour cette fois, les déterminants de la feuille de route sont explicites dans le discours du président Paul Biya.

« Nous avons de grands progrès à faire en termes d'efficacité et de rapidité. Le monde moderne n'attend pas. Une fois la décision prise, l'exécution doit suivre sans retards inutiles ».

L'orientation de l'argumentaire du président Paul Biya, à ce niveau, transforme ses propos en discours de politiques publiques. La situation qualifiée d'inacceptable devient visible. Le président Biya dénonce l'inertie des démembrements opérationnels de l'Etat. La terminologie « *retards inutiles* » symbolise la situation du travail gouvernemental. Elle caractérise une histoire dont la véracité est moins prise en considération que la capacité à imposer⁶⁸ et à légitimer l'outil feuille de route. Par contre, si le changement de méthode en soi se trouve fondé, ce qui est considéré comme matérialité de ce changement ne l'est pas. Les feuilles de route datent de 2004. Cependant, le nouveau discours construit pour leur évocation illustre le changement. La situation chaotique du travail gouvernemental est ciblée comme la raison d'être des feuilles de route. Elle est mise en visibilité pour accroître la compréhension du message par les destinataires. Cette volonté présidentielle de transformer les

⁶⁸ ROE Emery, *Narrative Policy Analysis*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1994, p. 51.

manières d'agir du gouvernement pour « mieux » répondre aux besoins sociaux intègre ainsi, de part les argument qu'ils présente, l'idée récente de Pierre Muller sur la « société de l'efficacité globale »⁶⁹. En ce sens que, la valeur mobilisée ici pour inciter au changement est l'« efficacité », la « rapidité » et cela dans un contexte de globalisation. Néanmoins, la valeur n'existera, comme contrainte globale, que parce qu'elle mise en mot⁷⁰. La feuille de route comme nouvelle technologie d'action relève alors d'une « sorte d'impératif d'autoréflexivité »⁷¹ pour l'Etat face aux attentes sociales.

En plus de la mobilisation d'une contrainte d'ordre contextuel, le président de la République prend un cas particulier d'inertie de l'administration pour permettre au gouvernement de visualiser la réalité :

« En dix ans, nous n'avons pas été capable d'élaborer les codes sectoriels de notre Charte des investissements qui sont pourtant des instruments indispensables pour la réalisation de nos grands projets ».

La légitimité de la feuille de route est ainsi aussi façonnée par ce cas d'espèce d'inertie. Il s'agit d'un argumentaire qui décrit un passé et un présent singulier concernant le travail gouvernemental. Ce travail de mise en « récit »⁷² démarque l'intervention de 2011 de celle effectuée le 3 juillet 2009 et davantage encore de celle du 22 novembre 2004. En effet, le « récit construit une situation dans le sens qui conduit à rendre une action plus adéquate, au détriment d'autres

⁶⁹ MULLER Pierre, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015.

⁷⁰ *Idem*, pp. 139-154.

⁷¹ *Idem*, p. 104.

⁷² RADAELLI Claudio, « Récit (Policy Narrative) », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 4^{ème} édition, 2014, pp. 548-554.

évolutions possible »⁷³. Il fait ainsi apparaître la feuille de route comme l'outil adéquat pour prendre en charge l'inertie étiquetée ici comme un dysfonctionnement dont les effets se diffusent pour produire d'autres conséquences. L'inertie est en conséquence un problème complexe par le fait qu'il est ancré dans les pratiques administratives. L'argumentaire présidentiel vise à l'objectiver comme telle afin de susciter la réaction du gouvernement⁷⁴. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il avait déjà fait le constate suivant en 2009.

« L'inertie [...] a repris le dessus. [...]. J'attends de ce gouvernement réaménagé qu'il donne un nouvel élan à son action en particulier dans les secteurs où une certaine pratique de routine ou d'inefficacité paraît s'être installée »⁷⁵.

Les discours du président de la République à l'encontre du gouvernement, s'ils ne garantissent pas l'appropriation de la feuille de route par les instances administratives, montrent la « crédibilité de l'engagement »⁷⁶ présidentiel. Le travail de couplage entre solution/problème⁷⁷ apparaisse alors comme un message d'incitation qui organise ses attentes et celles de la population vis-à-vis du gouvernement. Ils portent alors le sens du changement à apporter au travail étatique et donc à la société suivant l'entendement de Bruno Latour⁷⁸. Cela est inscrit dans l'argumentation qui établit l'inertie comme problème traitable, analyse la « routine » et l'« inefficacité »

⁷³ BANERJEE Sanjoy, « Narratives and Interaction: A Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League », *European Journal of International Relations*, 4 (2), 1998, p. 196.

⁷⁴ FISCHER Frank, « L'expertise ... », *art. cit.*, p. 589.

⁷⁵ Cf. Communication spéciale du Président de la République lors du Conseil des ministres du 3 juillet 2009.

⁷⁶ SHEPSON Kenneth, « Discretion, Institution and the Problem of Government Commitment », in BOURDIEU Pierre et COLEMAN James, (dir.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Westview Press, 1991.

⁷⁷ KINGDON John, *Agendas... Op. cit.*

⁷⁸ LATOUR Bruno, *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris, La Découverte, 2006.

comme cause traitable et présente la feuille de route comme solution acceptable. Il s'agit là d'une opération qui s'opère à l'inverse des considérations institutionnalistes⁷⁹ sur les mutations, envisagées comme exclusivement enchâssées dans les institutions et les contraintes qu'elles imposent. Ici c'est l'investissement personnel du Chef de l'Etat camerounais dans l'orientation de la prise en charge des demandes sociales, à travers la feuille de route, qui détermine l'appropriation de l'outil.

L'activité discursive du Président de la République montre une volonté de prendre en charge le problème de l'inertie qui caractérise le fonctionnement quotidien de l'appareil politico-administratif de l'Etat. La feuille de route est ainsi une méthode étatique de gestion des attentes sociales. Elle permet une récupération des revendications sociales et leurs retranscriptions sous la forme de problèmes traitables par les responsables des départements ministériels. En effet, pour que ceux-ci agissent, il faut un passage de ces revendications du champ social vers les formats administratifs de traitement des problèmes. Le travail de formulation effectué par le président de la République est donc aussi un exercice d'articulation du problème de l'inertie au prisme gouvernemental de gestion des problèmes publics. Le président Paul Biya se positionne par ce déploiement argumentatif, comme le porteur du nouveau style de management de l'Etat, des rapports techniques entre l'Etat et la société⁸⁰. La feuille de route apparaît ici

⁷⁹ HALL Peter, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, pp. 275-296; HALL Peter et ROSEMARY Taylor, « Political Science and the Three New Institutionalism », *Political Studies*, 44(5), 1996, pp. 936-957; LASCOUTES Pierre et LE GALES Patrick, (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

⁸⁰ ALBERTINI Jean-Benoît, *Réforme administrative et réforme de l'Etat en France, problèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica, 2000.

comme l'outil de liaison entre l'Etat et la société, dans la mesure où, elle est une solution intégrée dans, selon l'expression chère à Pierre Muller⁸¹, un « référentiel de modernisation » du travail gouvernemental.

Les multiples retours du Président de la République sur la question des feuilles de route le constituent en unique « propriétaire du problème » de l'inertie, suivant les catégories d'entrepreneurs de problèmes publics construit par Joseph Gusfield⁸². La monopolisation de ce rôle ne laisse au nouveau Premier ministre, Philémon Yang que celui d'entrepreneur de la mise en œuvre du discours présidentiel. C'est pour cette raison que dès la fin du conseil des ministres il s'engage à rendre concret cette énième agenda de « modernisation de l'action publique »⁸³, défini par le président de la République. Le savoir acquis durant la première phase d'énonciation de la feuille de route, bien que n'ayant pas conduit à l'institutionnalisation de cette technique de travail au sein des démembrements politico-administratifs de l'Etat, constituera une ressource pour le nouveau gouvernement. Les ministres suivront dans leurs propositions les cinq rubriques classiques d'une feuille de route. D'ailleurs, aucune feuille de route transmise au président de la République suivant le calendrier établi ne fait l'objet de rejet⁸⁴. Par contre, des réserves seront exprimées dans un communiqué publié par le MSGPR à la suite de la

⁸¹ MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan : les lois d'orientation agricole de 1960-1962 et la modernisation de l'agriculture française 1945-1984*, Paris, L'Harmattan, 1984,

⁸² GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009.

⁸³ CHEVALIER Jacques, « La « modernisation ... », *art. cit.*

⁸⁴ D'après le communiqué de presse diffusé au terme de la séance de validation, « le Président de la République, Son excellence Monsieur Paul BIYA a, le 06 mars 2012, validé l'ensemble des feuilles de route présentées par les départements ministériels ». Cf. Communiqué de presse du 7 mars 2012 du MSGPR.

séance de validation des propositions de feuilles de route, présentées par les départements ministériels. Des « *efforts supplémentaires dans l'assimilation de l'outil « feuille de route » sont à l'évidence nécessaires* »⁸⁵, comme le dira le président Paul Biya. Cependant, il sera arrêté qu'il n'est point nécessaire de modifier l'orientation et les modalités du travail gouvernemental au niveau où il se situe, s'agissant de la production des outils de pilotage.

Il subsiste tout de même une imprécision sur ce qu'il convient exactement d'assimiler ainsi d'ailleurs que sur la date de l'évaluation des feuilles de route. Cela fait que, le Premier ministre s'investit à les rendre effective suivant un calendrier que seul maîtrise le président de la République. Même les différentes rencontres avec celui-ci, avant la tenue finale de cette épreuve d'évaluation, ne permettront pas au chef du gouvernement de se faire une idée sur sa date exacte.

« L'on [en Conseil des ministres] a parlé du travail gouvernemental. Nous avons reçu des instructions du chef de l'Etat. Et surtout ses conseils, parce qu'il encadre constamment le gouvernement ».

Les mots du chef du gouvernement ci-dessus énoncés connotent des rapports conviviaux entre le gouvernement et le président de la République. Pour autant, ils dévoilent aussi l'environnement des rencontres avec ce dernier. C'est donc au sein du gouvernement que des discussions s'opèrent sur l'orientation des feuilles de route. Le modèle de management choisit par le Premier ministre, pour permettre leur conception, s'y prête. Le séminaire gouvernemental du 10 juillet 2012 sur l'évaluation des feuilles de route s'inscrit dans cette perspective managériale. Il s'agit d'un espace de savoirs où se fixe le sens des feuilles de route et celui de

⁸⁵ Cf. Communiqué de presse du 7 mars 2012 du MSGPR.

l'orientation de l'action publique du gouvernement. Ce séminaire est d'ailleurs présenté comme un cadre d'évaluation du processus d'élaboration et d'exécution desdits documents⁸⁶. C'est aussi un moment d'intensification du travail de persuasion opéré par le Premier ministre. C'est dans les controverses qui se configurent que sont mise à l'épreuve les compréhensions de la feuille de route ainsi que son lien avec le problème de l'inertie. Il s'agit ainsi d'une étape supplémentaire d'évaluation après les évaluations internes des feuilles de route. Ces rencontres d'évaluation qui sont des moments de discussion sur le sens à conférer aux feuilles de route constituent la technique institutionnelle privilégiée pour garantir la manière nouvelle d'agir ou de penser le travail, au sein des administrations publiques. Le propos du Premier ministre, lors du séminaire du 10 juillet 2012⁸⁷, présente ainsi l'évaluation comme une nouvelle méthode gouvernementale visant :

« Un meilleur encadrement des départements ministériels dans la préparation de cette évaluation, une conférence de méthode sera organisée dans les tous prochains jours à l'intention des secrétaires généraux de ministère ».

Le premier ministre présente aussi la multiplication des échanges d'idées et des activités comme l'enjeu de mettre chaque membre du gouvernement à contribution pour la production des documents sectoriels. D'ailleurs, il invite le gouvernement à la participation, au terme du séminaire

⁸⁶ Cf. Communiqué de presse du Secrétaire général des Services du Premier ministre du 10 juillet 2012.

⁸⁷ Le SGSPM le dévoilait déjà à travers ses propos le 26 janvier 2012 lorsqu'il énonçait que le temps qu'il reste avant l'acheminement des copies à la présidence de la République « sera mis à profit pour mener un dialogue stratégique entre les services du Premier ministre et les départements ministériels, afin d'apporter les amendements et ajustements nécessaires ». Cf. Communiqué de presse du Secrétaire général des Services du Premier ministre du 10 juillet 2012.

gouvernemental du 10 juillet 2012, dont mention a déjà faite ci-dessus.

« Le Premier ministre a par conséquent demandé aux membres du gouvernement de s'impliquer personnellement dans la préparation de cette évaluation et de tirer les leçons qui en résulteront, afin de remédier aux insuffisances éventuelles qui seront constatées ».

Les rencontres transsectorielles de discussion favorisent ainsi la conception des feuilles de route. Elles sont des moments de définition du sens de celles-ci⁸⁸. La remobilisation du gouvernement autour des feuilles de route est cependant réceptionnée dans un sens contraire par les acteurs du champ parlementaire.

« Je n'attends rien du tout de cette évaluation. Evaluer, 10 mois après leur prise de fonction, des ministres, vise à jeter l'opprobre sur l'échec généralisé et avoué sur les autres tout en essayant de masquer son propre échec. Les différents discours démagogiques de campagne et les termes contenus dans le programme du candidat Biya constituent déjà des feuilles de route. A charge pour les différents ministres de les mettre en application »⁸⁹.

L'émergence de discours concurrentiels sur l'organisation du travail gouvernemental permet de voir que l'attribution du sens par le gouvernement est dominée par des ressorts d'ordre contextuel. Les discours produits par les acteurs évoluant hors du champ gouvernemental révèlent une activité de dénonciation et de déplacement des significations de la feuille de route vers la crédibilité même du groupe au pouvoir. Cela est le fait même des élus appartenant à la

⁸⁸ CALLON Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles de Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, Numéro spécial, 1986, pp. 169-208.

⁸⁹ Cf. Jean Michel Nitchou, Député du Social Democratic Front (SDF). Propos tirés du journal Le Messager du 11 septembre 2012.

formation politique contrôlant la majorité au pouvoir. Il y ressort ainsi que :

« La manière avec laquelle ces feuilles de route sont élaborées est ridicule. On a laissé les feuilles de route être élaborées par les ministres. Alors que dans le cas d'espèce, c'est le Président de la République, celui qui initie le concept, qui doit élaborer les feuilles de route ministérielles que les membres du gouvernement vont exécuter. [...] Personne ne sait ce que contiennent les feuilles de route [...]. Comment évaluer quelque chose dont on ne connaît pas les termes de référence. On ne connaît pas les engagements des ministres. Dans ce cas comment évaluer ? »⁹⁰.

Les interprétations concurrentielles de la feuille de route, comme outil de mise en ordre de l'action des départements ministériels sont rendues possibles par le réseau des organisations de la société civile, « Knowledge Network » (KNET). Le groupe se positionne ainsi en médiateur entre le gouvernement et la société, pour permettre aux deux parties de trouver un intérêt à échanger leurs perceptions⁹¹ sur le sens de l'action des démembrements opérationnels de l'Etat. Le 9 septembre 2014, l'organisation avait déjà rendu publics les résultats de l'évaluation des feuilles de route ministérielles. Cette organisation mettait en évidence la marginalisation des organisations de la société civile dans ce processus. Or, celui-ci est considéré comme montrant pourtant un intérêt central pour les besoins des populations⁹², face notamment aux multiples enjeux que

⁹⁰ Cf. Emmanuel Banmi, Député RDPC, participant à la rencontre organisé par le réseau KNET.

⁹¹ NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in NAY Olivier et SMITH Andy (dir), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-22.

⁹² Cf. Rapport de la rencontre du 9 avril 2015 par le KNET sous le thème : « Mise sur pied d'un dispositif de participation des Organisations de la société civile à l'évaluation des feuilles de route ministérielles au Cameroun ».

rencontre l'administration publique⁹³ dans la gestion de la société.

La mobilisation sociale dévoile les positions discordantes sur la manière dont la restructuration du travail gouvernemental s'opère. Ces effets sont relatifs sur l'appropriation effective de la feuille de route par l'équipe gouvernementale. Elle passe plutôt par la consolidation de l'autorité du chef de gouvernement, dont l'engagement, à poursuivre la concrétisation de l'idée présidentielle de la rationalisation du travail étatique rencontre des résistances.

B – La régulation des luttes d'autorités associées à la coordination gouvernementale de la production des feuilles de route

L'élaboration des feuilles de route en 2011 gagne en densité s'agissant de l'argumentaire produit par le président Paul Biya. Il ne s'agit plus uniquement pour lui de demander le retour à cette technique de travail. Lors de sa communication du 15 décembre 2011 en Conseil des ministres, il effectue une proposition de calendrier de mise en œuvre de son discours par les départements ministériels. Les ministres disposent d'un temps précis pour agir, notamment un délai de 45 jours⁹⁴. Ils disposent ainsi d'un temps jugé suffisant, par le président de la République, pour réformer les modes techniques d'intervention publique de l'administration de l'Etat.

« Ces documents me seront transmis dans les quinze jours par Monsieur le Premier ministre, avec un éventuel avis de sa part. Une fois validées par les services de la Présidence de la République, ces feuilles de route

⁹³ BLUNDO Giorgio et DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, n° 83, 2001, pp. 8-37 ; DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n° 63, 1999, pp. 97-116.

⁹⁴ Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 15 décembre 2011.

devront faire l'objet dans les six mois, par le département ministériel intéressé, d'un rapport d'étape faisant apparaître les avancées, les retards constatés et leurs raisons. Ces rapports me seront également transmis »⁹⁵.

Un chronogramme de production des feuilles de route donne une dimension organisationnelle à la matérialisation des outils en 2011. Il en est de même de la définition de la chaîne hiérarchique chargée d'assurer l'acheminement de ces documents sectoriels vers le président de la République. En, 2004, les délais sont également de 45 jours pour la production de cet outil. Cependant, Il n'est indiquée aucune procédure de remontée des documents vers l'autorité hiérarchique qu'est le chef de l'Etat. L'organisation de leur réalisation est laissée à la charge du Premier ministre, qui, par ailleurs, reçoit l'instruction de réunir mensuellement ses collaborateurs du gouvernement. C'est aussi dans ce cadre que le suivi permanent des feuilles de route devra s'effectuer⁹⁶. Le message de 2011, par contre, planifie l'action et fixe les positions de pouvoir des différents décideurs concernant cet outil de travail.

Toutefois, une régulation par le président Paul Biya des rôles et des positions de pouvoirs entre le chef du gouvernement et le Directeur du Cabinet civil de la présidence de la République (DCCPR) se révélera indispensable. Ce dernier opère une incursion au sein de la configuration discursive articulée aux enjeux de la rationalisation de l'action étatique. Le DCCPR, dans une lettre aux Camerounais énonce que :

⁹⁵ Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 15 décembre 2011.

⁹⁶ Paul Biya parle d' « *évaluation continue* ». Cf. Communication spéciale en Conseil des ministres du 22 décembre 2004.

« Le gouvernement a été mis en mission, pour l'atteinte des objectifs assignés à travers les feuilles de route qui seront évalués en août 2012 »⁹⁷.

Il s'agit d'une intervention constituant une « prise de position par la position »⁹⁸ de la part du DCCPR sur le Premier s'agissant du pilotage de la production par les départements ministériels des feuilles de route. N'étant pas ministre détenteur d'un porte ministériel, et donc n'étant pas soumis à l'exigence de produire une feuille de route, il se positionne néanmoins comme l'instance chargé de rendre compte, aux populations, du niveau d'avancée de la production de celle-ci. Il adopte par là même une posture d'évaluateur de l'action gouvernementale. Il tire profit de sa position dominante à la présidence de la République pour agir en porte-parole de fait de la présidence de la République. Il réussit par cette prise de parole à s'imposer, au détriment du Premier ministre, comme autorité légitime devant prendre la parole face aux destinataires sociaux des politiques étatiques, pour informer sur la feuille de route.

La prise de pouvoir opérée par le DCCPR est pour le moins organisée par le propos du président de la République⁹⁹. Selon le discours présidentiel, tous les services de la présidence de la République¹⁰⁰ peuvent prétendre à un droit de parole sur les documents produits par les départements ministériels. Même si le propos présidentiel n'installe pas un

⁹⁷ Cf. Lettre du Cabinet civil aux Camerounais du 1^{er} juin 2012, intitulée : « *La Politique du Cameroun Emergent* ».

⁹⁸ BOURDIEU Pierre et CHRISTIN Rosine, « La construction du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81 (1), 1990, pp. 65-85.

⁹⁹ D'après Paul Biya, « *ces documents me seront transmis dans les quinze jours par Monsieur le Premier ministre [...]. Une fois validés par les services de la Présidence de la République* ». Cf. Communication spéciale du 15 décembre de 2011.

¹⁰⁰ Sur l'ensemble des services de la présidence de la République, voir le décret n°98/237 du 22 octobre 1998, portant réorganisation de la présidence de la République.

flou sur l'identité de celui qui gouverne l'Etat ; contrairement à ce que peuvent considérer des analyses¹⁰¹, la posture du chef de gouvernement est rendue fluide concernant la mise en œuvre de la décision présidentielle. Le président de la République, par l'imprécision de son discours, aménage une place dans cet espace d'action étatique au DCCPR. Dès lors, sa communication du 1^{er} juin 2012 s'inscrit à la fois cadre institutionnel concernant cet agenda politique. Il s'agit néanmoins d'une légitimité institutionnelle que ne lui reconnaît pas le communiqué du SGPR rendu public le 7 mars 2012 puisqu'il n'est pas fait mention de sa participation dans le processus d'élaboration de cet outil de pilotage de l'action gouvernementale.

« Ces feuilles de route ont fait l'objet d'un examen concerté entre les différents départements ministériels concernés, les Services du Premier ministre et le Secrétariat Général de la Présidence de la République. Cette démarche consensuelle a abouti à un catalogue d'activités, de projets et de programmes réalistes, adossés sur les ressources budgétaires de l'exercice en cours »¹⁰².

Il s'agit alors d'une prise de position d'une autre instance de la présidence de République qui clarifie le discours du président de la République, de 2011 rendant public la décision des feuilles de route. S'il comporte les codes langagiers qui déterminent leur coordination par le chef du gouvernement, pour autant, les tensions perçues au sein de l'équipe au pouvoir révèlent une remise en cause de sa légitimité. C'est pour cette raison que l'approbation par le président Paul Biya, lors du conseil des ministres du 27 novembre 2012, des propositions du Premier ministre, Yang Philémon, est déterminante pour l'encastrement de la feuille

¹⁰¹ NGAYAP Pierre Flambeau, *Cameroun : qui gouverne ? De Ahidjo à Biya ; l'héritage et l'enjeu*, Paris, L'harmattan, 1983, pp. 96-136.

¹⁰² Cf. Communiqué de presse du 7 mars 2012 du MSGPR.

de route dans la pratique gestionnaire des départements ministériels.

« L'organisation d'un Séminaire gouvernemental sur ce sujet, comme vient de le suggérer le Premier ministre, sera donc fort utile pour faire progresser la réflexion méthodologique et affiner l'élaboration des feuilles de route à l'avenir ».

Le positionnement du président de la République en faveur du Premier ministre contribue à renforcer l'autorité du Chef du gouvernement mais, montre aussi son intéressement, au sens de Michel Callon¹⁰³, par le séminaire gouvernemental. Il s'engage ainsi dans une coalition de sens avec le Premier ministre s'agissant du procédé devant permettre la production des feuilles de route. Adhérer à l'argument du chef de gouvernement est ressource permettant d'exercer davantage de pression sur ce dernier afin qu'il accentue sa mobilisation pour la prise en charge du problème de l'inertie :

*« Je saisis l'opportunité de ce Conseil pour réitérer mes directives sur la nécessité de combattre sans relâche l'inertie, de faire preuve d'initiative et d'agir de manière solidaire et collégiale »*¹⁰⁴.

Le Président Paul Biya réaffirme aussi son intérêt pour la gestion de l'Etat à travers les feuilles de route. Le séminaire gouvernemental défendu par le Premier ministre vise à accentuer la réception gouvernementale de la vision réformatrice du travail étatique promue par le Chef de l'Etat. La tenue de celui-ci le 9 janvier 2013 opère une remise de l'ordre s'agissant des rôles et positions de pouvoir revendiqués par les protagonistes gouvernementaux en panne d'« entente », suivant la conceptualisation effectuée à

¹⁰³ CALLON Michel, « Eléments ... », *art. cit.*, p. 186.

¹⁰⁴ Cf. Intervention du président Paul Biya en conseil des ministres, le 27 novembre 2012.

ce propos par Jürgen Habermas¹⁰⁵. Le Premier ministre est conforté comme « propriétaire des solutions »¹⁰⁶ opérationnels devant faciliter la matérialisation des feuilles de route par les membres son gouvernement. Le séminaire du 9 janvier 2013 en est ainsi une de ces solutions. Il participe, tout comme l'ensemble des séminaires organisés par la suite à l'attention des responsables internes des départements ministériels, des normes pratiques¹⁰⁷ développées pour permettre à la volonté présidentielle d'être effective. L'organisation des discussions (en séminaire) par le Premier ministre pour le cadrage des feuilles de route des départements ministériels, intègre cette logique.

Les luttes de pouvoir surviennent ainsi avant les séances d'évaluation de novembre 2012, qui interviennent cependant en dehors du calendrier préalablement défini pour le mois d'août, délai qui a d'ailleurs été reconfirmé au mois de juillet par le Premier ministre. Pour autant, ce n'est qu'après cette étape que les responsables des départements ministériels travailleront effectivement sur la base des feuilles de route élaborées pour leurs ministères. Le président de la République, procède alors, lui-même, à des rappels constants de la nécessité de travailler à partir des feuilles de route. La répétition apparaît comme une variable notable pour raviver l'attention accordée à l'usage de cet outil et à son inscription dans la pratique gouvernementale. D'ailleurs, « la répétition constitue une stratégie permettant de contrer l'oubli »¹⁰⁸. Elle se révèle opératoire ici, vu le temps long dans lequel se déroule l'appropriation de la feuille de route

¹⁰⁵ HABERMAS Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 2 tomes, 1987.

¹⁰⁶ ZITTOUN Philippe, *La fabrique ... Op. cit.*, pp. 186-195.

¹⁰⁷ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année Sociologique*, 40, 1990, p. 43-71.

¹⁰⁸ TRENT Judith et FRIEDENBERG Robert, *Political Campaign Communication: Principles and Practices*, New York, Praeger, 1991, pp. 225-227.

ainsi que de la propension des ministres à évoluer à la marge des consignes de l'autorité présidentielle. La prise de parole du président Paul Biya, le 9 décembre 2014 en conseil des ministres, alors qu'il expose des mesures, sous la forme d'un plan d'urgence triennal, pour relancer la croissance économique et entraîner l'amélioration des conditions de vie des populations, est évocatrice à ce propos. Elle éclaire à nouveau sur le sens de la feuille de route et impose son maintien ainsi que son usage permanent. C'est pour cette raison qu'il considère que le plan d'urgence, qui constitue d'ailleurs le centre de sa communication, intervient « *en complément des feuilles de route des départements ministériels dont l'exécution doit se poursuivre avec diligence et méthode* »¹⁰⁹.

Cela dit, pour le président de la République, l'utilisation des feuilles de route par les membres du gouvernement semble ne plus faire l'objet de doute. Cependant, si au niveau gouvernemental l'adhésion est effective, il émerge du champ politique, ainsi qu'administratif, des interprétations opposées sur la capacité de cet outil à entraîner une rationalisation des politiques étatiques.

« Permettez-tout d'abord que nous situions ce qu'est une feuille de route dans l'action managériale d'un gouvernement. C'est une initiative horizontale qui concrétise l'engagement d'un gouvernement à travers un discours de politique générale. Cet engagement lui-même est contenu soit dans un programme politique (celui du Président de la République) soit dans le discours de politique générale prononcé par le Premier ministre devant la représentation nationale. Ici, nous n'avons ni l'un ni l'autre. La publicité faite donc aujourd'hui autour de ces non-feuilles de route au regard de ce qui précède participe du vaudou politique. En effet, il s'agit de vendre une enveloppe vide à un peuple

¹⁰⁹ Cf. Communiqué rendant public le déroulement du conseil des ministres du 9 décembre 2014.

médusé et en souffrance qui, éternellement, cherche du contenu dans un contenant »¹¹⁰.

La prise de parole montre la constitution en « thématique permanente »¹¹¹ du champ politique, l'enjeu de réaménager les modes de travail gouvernemental. Des protagonistes sociaux et politiques parviennent à s'emparer de la question et donnent un sens différent pour traduit leur rejet des politiques étatiques. Ils ne disposent néanmoins pas de l'autorité et de la position suffisante pour remettre en cause le cours de l'usage gouvernemental de la feuille de route. Il en est de même d'ailleurs d'une autre catégorie d'acteurs en occurrence les fonctionnaires des Cellules du suivi des ministères ou des Services constituant les Directions ministérielles qui élaborent au quotidien des outils administratifs sans toutefois y adhérer¹¹². C'est le paradoxe qui caractérise l'administration de l'Etat s'agissant du recadrage et du pilotage technique des politiques étatiques. Il ne s'agit pour autant pas d'un écart entre les aspirations des acteurs et la faisabilité de la feuille de route, qui pourrait les pousser à ajuster leurs perceptions¹¹³ sur le nouveau mode de travail de l'administration. La feuille de route est effective et s'insère même au sein d'un dispositif global d'action étatique, le « Planning Programing Budgeting System » (PPBS). Elle correspond ici à la dernière séquence

¹¹⁰ Cf. Vincent-Sosthène Fouda, homme politique du Mouvement Camerounais pour la Social-Démocratie (MCSD). Propos tirés du journal *Le Messager* du 11 septembre 2012.

¹¹¹ OLERON Pierre, « Sur l'argumentation polémique », *Hermès*, (16), 1995, pp. 15-27.

¹¹² A la Direction de la Protection Civile du MINATD, un fonctionnaire ayant régulièrement participé à l'élaboration des feuilles de route révèle, lors de l'entretien d'un entretien réalisé le 8 août 2016, que les feuilles de route n'ont plus lieu d'être depuis 2013. Cela en raison de l'entrée en application du budget programme qui prescrit désormais l'action triennale.

¹¹³ FESTINGER Leon, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, Payot, 1957.

liée à l'action budgétaire puisqu'elle intègre la logique annuelle.

La feuille de route comme rationalité de changement suit, de ce qui précède, une trajectoire autre que celle définie dans les processus de transfert des modèles bureaucratiques en direction du continent africain¹¹⁴, et dont l'unanimité est d'ailleurs remise en cause¹¹⁵. Elle porte un intérêt à l'altération des capacités de gestion de l'Etat. En cela, elle évolue à l'inverse des logiques de production externalisée des réformes bureaucratiques. Celle-ci est une approche qui considère la restructuration de l'Etat en termes de contrainte institutionnelle internationale avec un point focal sur l'atteinte du développement¹¹⁶. Ce procédé a révélé ses limites, tant technique¹¹⁷ que s'agissant de la connaissance de l'Etat sur le continent africain¹¹⁸, car le travail pluriel des entrepreneurs en développement¹¹⁹ y est privilégié au détriment des mécanismes politiques locaux. Or, la transformation des administrations est aussi le fait des gouvernements qui mobilisent des outils d'action et les imposent dans le répertoire des savoirs techniques et pratiques de gouvernement de l'Etat. La feuille de route au Cameroun

¹¹⁴ HIBOU Béatrice, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, n° 8-9, 1998, pp. 98-140.

¹¹⁵ DARBON Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue Française d'Administration Publique*, 1, n° 105-106, 2003, pp. 135-152.

¹¹⁶ CHIBBER Vivek, « Bureaucratic Rationality and the development State », *American Journal of Sociology*, vol. 107, n° 4, 2002.

¹¹⁷ HIBOU Béatrice, « Banque... », *art. cit* ; GORE Charles, « The Rise and Fall of the Washington Consensus as paradigm for Developing Countries », *World Development*, 28, 5, 2000, pp. 789-804 ; STIGLITZ Joseph, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

¹¹⁸ DARBON Dominique, « Réformer ... », *art. cit*.

¹¹⁹ TOYE John, « Nationalising the anti-Poverty Agenda », *IDS Bulletin*, vol. 30, 2, 1999, pp. 6-12 ; BIRSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean Pierre et DE SARDAN Jean-Pierre Olivier, (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Khartala, 2000.

participe d'une gouvernementalité produite par des pouvoirs publics en quête d'efficacité face à la pression social.

CONCLUSION

L'entrée de la feuille de route dans la pratique gouvernementale entre 2004 et 2014 au Cameroun, sur le plan théorique, est révélatrice de l'Etat en action ailleurs. L'équipe gouvernante, président de la République, Premier ministre et ministres, en montrant leur engagement, en tant qu'associés-rivaux, pour la rationalisation du travail gouvernemental, cristallise un Etat réformateur. Celui-ci est marqué par un ordre mélioratif, produit de la « délibération »¹²⁰ de ces acteurs étatiques. L'ordre est par conséquent recherché à travers leurs discours, au sens où l'entend Marteen Hajer¹²¹.

Sur le plan empirique, l'entrée de la feuille de route dans la pratique gouvernementale entre 2004 et 2014 au Cameroun, révèle une connaissance banale de l'administration en Afrique¹²² et même au-delà. L'efficacité des politiques étatiques repose aussi sur la régulation des conflits d'autorité pouvant émerger au sein des gouvernements. Le temps long de l'entrée de la feuille de la route dans la pratique gouvernementale, montre effectivement le délitement des gouvernements, leur errements dans l'application des décisions et en définitive l'écart entre le discours et pratique. Il s'agit là des traits des administrations contemporaines, peut-être du fait de leur « en faillite » comme le pense Dominique Darbon¹²³. Pourtant, les populations l'ont

¹²⁰ FISCHER Frank, « L'expertise ... », *art. cit.*

¹²¹ HAJER Marteen et Laws David, « Ordering ... », *art. cit.*

¹²² DARBON Dominique, « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II. Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, 4, n° 96, 2004, pp. 163-176.

¹²³ DARBON Dominique, « De l'introuvable ... », *art. cit.*, pp. 27-42.

intériorisée et y sont devenues dépendantes¹²⁴, car, ce sont elles qui demeurent légitimes pour prendre en charge leurs doléances.

¹²⁴ GRAEBER David, *Bureaucratie. L'utopie des règles*, Paris, Les liens qui libèrent, 2015.

CHRONIQUES POLITIQUES

L'ISSUE DES PRÉSIDENTIELLES FRANÇAISES DE 2017 ANALYSEE PAR LA PRESSE : DE L'EFFRÈTEMENT DU MONOPOLE DES PARTIS TRADITIONNELS À UN GOUVERNEMENT DE RASSEMBLEMENT

Waldémar E. G. de SOUZA

Docteur en Science Politique

Sciences Po Bordeaux-Université de Bordeaux

Les présidentielles françaises de 2017 ont connu plusieurs rebondissements inhérents, entre autres, à la présence d'un candidat ne représentant aucun parti. Ces élections ont été aussi l'occasion pour le Front national (FN) de s'afficher une nouvelle fois comme un parti politique capable de proposer dorénavant aux Français des alternatives et offres politiques séduisantes reposant en l'occurrence sur le principe de la préférence nationale. Plus que tout, ces élections présidentielles ont révélé une profonde crise de la représentation en France, face au rejet des anciennes élites issues des partis traditionnels tels que ceux des *Socialistes* et des *Républicains* (regroupés auparavant sous l'étiquette de l'Union pour un Mouvement Populaire dit *UMP*)¹. En effet,

¹ Alex LANTIER, « Les Républicains se divisent en se retournant contre la campagne de Fillon », *Comité International de la Quatrième Internationale*, 6 mars 2017 in <https://www.wsws.org/fr/articles/2017/mar2017/fill-m06.shtml> ; OLI/Daphné Benoît/AFP, « Vers la fin du monopole droite/gauche en France ? », 9 mars 2017 in <https://www.lorientlejour.com/article/1039527/vers-la-fin-du-monopole-droite-gauche-en-france-.html> et Frédéric JOIGNOT, « La fin des partis traditionnels, histoire d'un chamboulement citoyen », *Le Monde*, 27 avril 2017, in http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/04/27/la-fin-des-partis-traditionnels-histoire-d-un-chamboulement-citoyen_5118919_4854003.html consultés le 18 mai 2017.

plusieurs enquêtes émanant de différentes institutions ont révélé la déception progressive des Français peinant à faire confiance aux élites et partis politiques. D'après les conclusions d'une investigation d'Harris Interactive d'avril 2016, réalisée au profit de *La Chaîne parlementaire*, « les Français associent les partis politiques au mensonge. Si 50 % d'entre eux les jugent “nécessaires”, notamment pour “permettre à toutes les sensibilités politiques d’être représentées” et “organiser les campagnes électorales”, ils se disent déçus par leurs capacités à innover et à réformer »². Un sondage diligenté par *Le Baromètre* 2017 a établi ces constats : « 89 % des personnes interrogées considèrent que les élus “ne se préoccupent pas de ce qu’elles pensent”, 67 % qu’ils se soucient d’abord des riches et des puissants. La chute des adhésions aux grands partis témoigne de ce désamour »³. Ces organisations politiques, comme le rappelle Bruno Cautrès, « ne mènent plus un travail de réflexion sur “les grands clivages concernant la vie démocratique” » et les moyens de procéder à leur transformation⁴. Par exemple, si au niveau du Parti socialiste, la représentation de Benoît Hamon et le ralliement personnel de Manuel Valls à Emmanuel Macron ont été fortement critiqués, ces événements ont révélé des dissensions intérieures, outre l’existence de plusieurs courants au sein du Parti socialiste⁵. De même, chez Les

² Frédéric JOIGNOT, *art. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ SudOuest & AFP, « ‘minable’, ‘sans honneur’ : Valls très critiqué à gauche après son soutien à Macron », *SudOuest*, 29 mars 2017 in <http://www.sudouest.fr/2017/03/29/minable-sans-honneur-valls-tres-critique-a-gauche-apres-son-soutien-a-macron-3319423-710.php> ; AFP, « Boutih : l’effondrement’ de Hamon ‘signe la fin du PS’ », *Le Parisien*, 30 mars 2017 in <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-politique/boutih-l-effondrement-de-hamon-signe-la-fin-du-ps-30-03-2017-6809514.php> consulté le 18 mai 2017 ; OLI/Daphné Benoît/AFP, *art. cit.* ; Olivier SAINT-FAUSTIN, « Le Parti socialiste va-t-il exploser après les élections ? », *Sudouest*, 30 mars 2017 in <http://www.sudouest.fr/2017/03/30/le-parti-socialiste-va-t-il-exploser-apres-les->

Républicains (LR), le bilan politique est également peu reluisant. François Fillon a été éclaboussé par de nombreuses affaires aussi bien à l'interne qu'à l'international qui l'ont fragilisé comme représentant de son Parti⁶. Sa candidature a divisé ses partisans, de même que la France, et certaines voix, non des moindres, se sont élevées parmi *Les Républicains* pour lui trouver, sans y parvenir, un remplaçant, en la personne d'Alain Juppé⁷. Dans ce contexte, ces difficultés éprouvées par les *Socialistes* et les *Républicains* en faillite profiteront aux *Frontistes*⁸. De telles considérations pourraient expliquer la présence de Marine Le Pen et d'Emmanuel Macron au second tour⁹. Tous deux s'en sont sortis avec 23,7% des suffrages, pour la première, et 21,9%, pour le second¹⁰. Les résultats du premier tour ont été diversement interprétés dans le monde¹¹. Il appert notamment que la Gauche s'est retrouvée divisée. Le Parti socialiste, plus particulièrement, a essuyé une « défaite historique » et la Droite des *Républicains*, par son score, a présenté des signes évidents d'affaiblissement¹². Ainsi donc,

elections-3322784-710.php et SudOuest & AFP, « Entre hamonistes et macronistes, le PS est écartelé », *SudOuest*, 24 mars 2017 in <http://www.sudouest.fr/2017/03/24/entre-hamonistes-et-macronistes-le-ps-est-ecartele-3306606-710.php> consultés le 18 mai 2017.

⁶ Alex LANTIER, *art. cit.* ; OLI/Daphné Benoît/AFP, *art. cit.*

⁷ Alex LANTIER, *art. cit.*

⁸ OLI/Daphné Benoît/AFP, *art. cit.*

⁹ Courrier International, « Présidentielle. Macron face à Le Pen, la fin de l'ordre établi ? », 24 avril 2017 in <http://www.courrierinternational.com/article/presidentielle-macron-face-le-pen-la-fin-de-lordre-etabli> consulté le 18 mai 2017.

¹⁰ Sami AYADI, Diego BEAUMONT et Dorian BURNOD, « Ce qu'il faut retenir du premier tour de l'élection présidentielle », *Radio-Londres*, 23 avril 2017 in <http://radio-londres.fr/2017/04/quil-faut-retenir-premier-tour-de-lelection-presidentielle/> consulté le 18 mai 2017.

¹¹ Le Point.fr, « 'l'Europe respire', le rejet du 'mainstream' : le premier tour vu de l'étranger », 24 avril 2017 in http://www.lepoint.fr/presidentielle/le-premier-tour-de-la-presidentielle-francaise-vu-de-l-etranger-24-04-2017-2122085_3121.php consulté le 17 mai 2017.

¹² Sami AYADI, Diego BEAUMONT et Dorian BURNOD, *art. cit.*

si les grands partis traditionnels sont désormais fragilisés, le FN n'a quant à lui cessé de progresser depuis le 21 avril 2002¹³. Plusieurs raisons expliqueraient la montée du FN¹⁴. Par exemple, le choc des différents attentats qui ont frappé la France depuis 2015, a permis peu ou prou aux Frontistes de remporter quelques voix¹⁵. Ainsi Jean-Vincent Holeindre rappelait ceci : « Le Front national (FN) réussissait son premier coup d'éclat électoral d'envergure, obtenant près de 11% des suffrages lors des élections européennes de 1984 »¹⁶. Plusieurs chercheurs, essentiellement des politologues, au cours des années 1990, ont essayé de comprendre les raisons de l'ascension de ce parti auprès des électeurs qui avaient souvent « tendance à dissimuler un

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Marc VOINCHET, « Pourquoi, où vote-t-on FN ? Les nouvelles cartes du Front national », *Les Matins/France Culture*, 12 mars 2015 <https://www.franceculture.fr/emissions/les-matins/pourquoi-ou-vote-t-fn-les-nouvelles-cartes-du-front-national> ; Aude LORRIAUX, « Les quatre leçons que les partis traditionnels devraient tirer du FN », *Slate*, 27 mai 2016 in <http://www.slate.fr/story/111433/ingredients-reussite-fn> ; Antoine GUERRIER et Christine MONCLA, « De Jean-Marie à Marine Le Pen : 30 ans de progression du vote FN », *Radio France*, 16 décembre 2016 in <https://www.franceculture.fr/politique/la-progression-du-vote-front-national-en-france-depuis-sa-creation> consulté le 18 mai 2017 ; Sami AYADI, Diego BEAUMONT et Dorian BURNOD, *art. cit.* ; La Tribune, « Régionales : fausse défaite du Front national, pour la presse étrangère », 14 décembre 2015 in <http://www.latribune.fr/economie/france/regionales-fausse-defaite-du-front-national-pour-la-presse-etrangere-535821.html> ; Atlantico & Jérôme FOURQUET, « les deux raisons pour lesquelles le Front national pourrait ne pas bénéficier tant que ça du sanglant mois de juillet 2016 » in <http://www.atlantico.fr/decryptage/deux-raisons-pour-lesquelles-front-national-pourrait-ne-pas-beneficier-tant-que-sanglant-mois-juillet-2016-jerome-fourquet-2779230.html> et Euronews, « Marine Le Pen : ses 144 propositions, le programme du Front national », 13 avril 2017 in <http://fr.euronews.com/2017/04/13/marine-le-pen-ses-144-propositions-le-programme-du-front-national> consultés le 18 mai 2017.

¹⁵ Sami AYADI, Diego BEAUMONT et Dorian BURNOD, *art. cit.* ; La Tribune, *art. cit.* et Atlantico & Jérôme FOURQUET, *art. cit.*

¹⁶ Jean-Vincent HOLEINDRE, « Front national : les raisons d'une ascension », *Sciences Humaines*, 15 novembre 2013 in https://www.scienceshumaines.com/front-national-les-raisons-d-une-ascension_fr_31658.html consulté le 18 mai 2017.

vote souvent mal perçu par les autres »¹⁷. Ils ont dégagé deux facteurs majeurs permettant d'expliquer un vote en faveur du Front national dont :

- l'un corrélé à « une sensibilité de l'électorat frontiste à certains thèmes qui font la marque de fabrique de ce mouvement : immigration, insécurité, chômage et baisse du pouvoir d'achat »¹⁸ ;
- et l'autre reposant sur la dimension contestataire du *FN*, à savoir « un discours anti-élite qui se nourrit du rejet, croissant dans la population, des grands partis de gouvernement », accusés de se coaliser entre eux mais aussi d'être « incapables et responsables du déclin français »¹⁹.

Face donc aux nouvelles inconnues, les Français auraient opté au premier tour pour deux choix : un repli identitaire, conforté par un populisme, et un libéralisme, peu ou prou, novateur et social. Cette recomposition sociopolitique de la France semble confirmer, d'une part, l'existence d'un clivage déterminant autour de la mondialisation et des nationalismes et, d'autre part, l'effritement progressif des liens sociaux entre citoyens de différentes origines et classes socioéconomiques. De surcroît, cette élection présidentielle pourrait à certains égards entraîner plusieurs questionnements identitaires auxquels sont confrontés certains Français qui aspirent à une redéfinition politique, culturelle et historique, en autres, face aux nouvelles menaces que constituent : le terrorisme international, le développement de l'islamisme radical, la montée du libéralisme, le chômage massif, l'immigration non maîtrisée et la présence massive de réfugiés étrangers aux portes de

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

l'Europe, entre autres. Dans de telles conditions, il n'était pas absolument exclu que le *FN* gagne les élections présidentielles²⁰. Il n'en demeure pas moins que Marine Le Pen a perdu au second tour des présidentielles de 2017 avec 33,90%²¹. Toutefois, son parti a progressé de 4 points à ces présidentielles. Mais si certaines propositions du programme du Front national ont probablement séduit une partie des Français, Marine n'aura pas réussi à trouver des arguments solides sur la question de l'usage de la monnaie européenne dans l'Hexagone, à l'occasion de son débat sur *France 2*, le 4 mai dernier, face à Emmanuel Macron qui est apparu tel un centriste libéral (voire un social démocrate, certes), mais moderne et progressiste, capable d'une certaine maîtrise face aux attaques de son adversaire²². Ce

²⁰ Eddy FOUGIER, « Pourquoi la victoire de Marine Le Pen à la présidentielle est possible », *Huffington Post*, 16 février 2017 in <http://www.huffingtonpost.fr/eddy-fougier/pourquoi-la-victoire-de-marine-le-pen-a-la-presidentielle-est-possible/> consulté le 18 mai 2017.

²¹ L'express, « Marine Le Pen, présidente du FN, battue au second tour de la présidentielle 2017 » in http://www.lexpress.fr/actualite/politique/marine-le-pen-affole-la-classe-politique_969590.html consulté le 18 mai 2017.

²² Euronews, *art. cit.* Delphine GRANIER, « La révolution de Macron, un programme bien plus complet que celui de Fillon », 26 novembre 2016 in https://www.challenges.fr/election-presidentielle-2017/la-revolution-de-macron-un-programme-bien-plus-complet-que-celui-de-fillon_440199 ; Sébastien Maillard, « Présidentielle 2017 : Emmanuel Macron dans le vif de son programme », *La Croix*, 11 décembre 2016 in <http://www.la-croix.com/France/Politique/Presidentielle-2017-Emmanuel-Macron-dans-programme-2016-12-11-1200809608> consulté le 18 mai 2017 ; La Rédaction, « Débat Le Pen-Macron : ce qu'il faut retenir d'un débat pénible et confus », *Challenges*, 3 mai 2017 in https://www.challenges.fr/election-presidentielle-2017/presidentielle-en-direct-le-debat-du-second-tour-marine-le-pen-emmanuel-macron_471025 ; Lucas BUREL et Ludwig GALLET, « Macron-Le Pen : plus de deux heures de débat virulent », *L'express*, 3 mai 2017 in http://www.lexpress.fr/actualite/politique/elections/en-direct-debat-macron-le-pen-entre-deux-tours-presidentielle-2017_1904314.html ; Yohan BLAVIGNAT, Alexis FEERTCHAK et Le Figaro.fr, « Présidentielle : ce qu'il faut retenir de la journée », *Le Figaro*, 4 mai 2017 in <http://www.lefigaro.fr/elections/presidentielles/2017/05/04/35003-20170504LIVWWW00021-macron-le-pen-debat-second-tour-presidentielle.php> et Marc VIGNAUD, « Sortie de l'Euro : les confusions de Marine Le Pen », *Le Point*,

dernier a donc été élu président de la République française le 7 mai avec un score de 66,10% des voix²³. Sa première décision controversée aura été le choix d'Edouard Philippe, homme de Droite, comme Premier ministre²⁴. Le gouvernement²⁵ en formation devait remplir trois critères à savoir être « paritaire, ouvert à la société civile, et enfin, à la fois 'de droite et de gauche' »²⁶. Celui-ci comprend 22

5 mai 2017, in http://www.lepoint.fr/presidentielle/ecu-monnaie-commune-retour-au-franc-les-approximations-de-marine-le-pen-04-05-2017-2124884_3121.php consultés le 18 mai 2017.

²³ Valérie MAZUIR, « Présidentielle : ce qu'il faut savoir sur la victoire d'Emmanuel Macron », *Les Echos*, 7 mai 2017 in <https://www.lesechos.fr/elections/dossiers/0211680794992/0211680794992-presidentielle-2017-emmanuel-macron-sa-campagne-son-projet-2057545.php#ZCzQu0XkogfuOYvm.99> consulté le 17 mai 2017.

²⁴ Rémy DEMICHELIS, « Edouard Philippe Premier ministre : "Un signe pour l'électorat de droite", 15 mai 2017 in <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/0212088775412-edouard-philippe-premier-ministre-un-signe-pour-lelectorat-de-droite-2086942.php> ; Le JT, « Edouard Philippe : un élu de droite nommé Premier ministre », *France 3*, 16 mai 2017 in http://www.francetvinfo.fr/politique/les-republicains/edouard-philippe-un-elu-de-droite-nomme-premier-ministre_2193253.html ; F.M. et B.T. avec J.Cl., « Qui est Edouard Philippe, nommé Premier ministre par Emmanuel Macron ? », *Le Parisien.fr*, 15 mai 2017 in <http://www.leparisien.fr/elections/presidentielle/qui-est-edouard-philippe-nomme-a-matignon-par-emmanuel-macron-15-05-2017-6949746.php> ; Antoine RONDEL, « Comment Macron divise les Républicains en nommant l' 'homme de droite' Edouard Philippe à Matignon », *LCI*, 16 mai 2017 in <http://www.lci.fr/elections/nomination-edouard-philippe-premier-ministre-macron-divise-les-republicains-2052118.html> et Philippe PEYRE, « Edouard Philippe premier ministre : pourquoi n'est-il pas exclu des Républicains ? », *RTL*, 16 mai 2017 in <http://www.rtl.fr/actu/politique/edouard-philippe-premier-ministre-pourquoi-n-est-il-pas-exclu-des-republicains-7788560654> consultés le 18 mai 2017.

²⁵ A propos des personnalités qui composent ce gouvernement voir Sarah PAILLOU, « Découvrez les visages du nouveau gouvernement », *Le JDD*, 17 mai 2017 in <http://www.lejdd.fr/politique/voici-les-ministres-du-gouvernement-forme-par-edouard-philippe-et-emmanuel-macron-3333593> et l'Essentiel, « Bayrou, Hulot, Collomb, Flessel... sont ministres », *L'Essentiel*, 17 mai 2017 in <http://www.lessentiel.lu/fr/news/france/story/Bayrou-Hulot-Collomb-Flessel-sont-ministres-25721733> consultés le 18 mai 2017.

²⁶ FranceTV info, « Ce qu'il faut retenir de la nomination du premier gouvernement d'Edouard Philippe », *MSN*, 17 mai in <http://www.msn.com/fr-fr/actualite/france/ce-qu'il-faut-retenir-de-la-nomination-du-premier-gouvernement-dedouard-philippe/ar-BBBexAg?ocid=spartanntp> ; AFP, « Macron nomme son

membres dont 18 ministres (8 proviennent de la société civile et 10 sont des politiques), à savoir 9 hommes et 9 femmes, outre 4 secrétaires d'Etat également paritaires en genre²⁷. Par ailleurs, cette formation compte trois ministres d'Etat que sont : Gérard Collomb (au ministère de l'Intérieur), membre de l'aile droite du Parti socialiste (*PS*) ; François Bayrou (Ministère de la Justice), président d'un parti centriste, Mouvement Démocrate (*MoDem*), et Nicolas Hulot (Ministère de la Transition écologique et solidaire), écologiste issu de la société civile²⁸. En termes de coloration politique, en ce qui concerne l'ensemble des ministres, le gouvernement compte précisément : 3 *Républicains* (Droite), 4 *Socialistes* (Gauche), 2 *Radicaux* (Gauche) et 3 *Centristes* (affiliés ou proches du *MoDem*)²⁹. Les postes ministériels clés (la *Justice*, les *Armées*³⁰, l'*Intérieur*, l'*Economie*, les *Comptes Publics*, les *Affaires Etrangères* et les *Affaires Européennes*) sont occupés par des élites politiques précédemment affiliées au Parti socialiste, à la Droite républicaine et au Centre³¹.

gouvernement : recomposition, parité et ouverture », *Libération*, 17 mai 2017 in http://www.liberation.fr/france/2017/05/17/macron-nomme-son-gouvernement-recomposition-parite-et-ouverture_1570131 ; Les Echos, « Philippe Le Drian et Bayrou devront démissionner de leurs mandats locaux », 17 mai 2017 in https://www.lesechos.fr/medias/2017/05/17/2087519_direct-philippe-le-drian-et-bayrou-devront-demissionner-de-leurs-mandats-locaux-web-0212102130828.jpg et Les Echos, « Emmanuel Macron et Edouard Philippe présentent leur gouvernement », 17 mai 2017 in <https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/0212099891156-direct-emmanuel-macron-et-edouard-philippe-presentent-leur-gouvernement-2087519.php> consultés le 18 mai 2017.

²⁷ FranceTV info, *art. cit.* et AFP, *art. cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Fabien CAZENAVE, « Qui est Sylvie Goulard, la nouvelle ministre des Armées ? », *Ouest-France*, 17 mai 2017 in <http://www.ouest-france.fr/politique/gouvernement/qui-est-sylvie-goulard-la-nouvelle-ministre-des-armees-4995074> consulté le 18 mai 2017.

³¹ FranceTV info, *art. cit.* et AFP, *art. cit.*

Au total, Emmanuel Macron a donc opté pour un gouvernement *ad hoc* visant à rassembler le plus possible de Français en y introduisant plusieurs politiques de Gauche et de Droite, de même que des membres de la société civile. Outre plusieurs *Socialistes*, 120 députés de Droite et du Centre, en dehors de certains des ministres actuels, se sont rapprochés du nouveau président de la république, même s'ils ont été exclus de leurs partis de référence (*Les Républicains* et l'*UDI*, c'est-à-dire l'Union des Démocrates et des Indépendants)³². C'est fort de cette alliance circonstancielle, opportune ou réelle, que le Mouvement *En marche* affrontera les *Législatives* prochaines.

³² AFP, *art. cit.*

RECOMMANDATIONS AUX AUTEURS

Envoi

Par courrier électronique à : cespouac@gmail.com

Titre de l'article

Un titre qui indique clairement le thème de l'article, n'excédant pas 25 mots.

Nom de l'auteur

Le prénom et le nom de ou des auteurs (es)

Présentation de l'auteur

Une courte présentation des auteurs (es) ne devant pas dépasser 100 mots par auteur.

Résumé de l'article

Un résumé de l'article ne doit pas dépasser 200 mots. Le résumé doit être en français (police Arial, taille 12, interligne 1,15).

Mots clés

Une liste de cinq mots clés maximum décrivant l'objet de l'article.

Corpus de l'article

Les articles conformes aux normes de présentation, doivent contenir les rubriques suivantes : introduction, problématique de l'étude, itinéraire méthodologie adoptée, résultats de la recherche, perspectives pour recherche, conclusions, références bibliographiques. Compte tenu des exigences du CTS CAMES, les articles peuvent excéder 20 pages et ne doivent pas dépasser 35 pages, police Arial, taille 12 et interligne 1,5 (maximum 10 000 mots).

Présentation de l'article

- ▶ Arial, corps 12 ; Interligne 1,15.
- ▶ Mettez le titre et les sous-titres en gras.
- ▶ Vos nom et prénom suivent le titre de l'article
- ▶ Le corps du texte doit être sans tabulation
- ▶ Ecrire « les années 1980 » (et non « les années 80 » ou « les années quatre-vingt »).
- ▶ Les citations sont toujours entre guillemets à la française «...». En cas de besoin, utiliser des guillemets à l'anglaise dans un passage déjà entre guillemets "...".
- ▶ Tous les mots d'une langue autre que le français sont mis en italiques (exemple, ehuzu).
- ▶ Toute modification d'une citation (suppression, adjonction, remplacement de mots ou de lettres, etc.) par l'auteur du texte est signalée par des crochets droits [...].
- ▶ Evitez de procéder à d'autres mises en forme de votre texte.

Présentation des références en bas de page

** Pour un article dans une revue*

- ▶ Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de l'article écrit normalement. Les guillemets sont inutiles.
- ▶ Champ revue : + le nom de la revue, + le numéro de la revue (éventuellement le tome ou le volume), + l'année de parution, + les numéros de la première et de la dernière page de

l'article.

** Pour un ouvrage*

- ▶ Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- ▶ Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

** Pour un chapitre dans un ouvrage collectif*

- ▶ Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre 1 : le titre du chapitre écrit normalement.
- ▶ Champs auteur 2 : le nom du directeur (ou des directeurs) de publication (même règle que pour les noms d'auteur) précédé par "in". C'est l'éditeur au sens anglais du terme. L'expression "(Ed)" suivant le nom du directeur de publication est un usage fréquent mais pas obligatoire.
- ▶ Champs titre 2 : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- ▶ Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

** Pour une communication d'un congrès ou colloque*

- ▶ Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- ▶ Champs titre : le titre de la communication écrit normalement.
- ▶ Champs congrès : + le nom du congrès, + la ville du congrès, + les dates du congrès, + la page où la citation a été notée.

Tableaux, figures et graphiques

Les tableaux, figures et graphiques sont insérés directement dans le texte avec leurs titres. Les figures et les graphiques sont au format "gif" ou "jpg". Il convient de souligner que toute illustration (tableaux, figures et graphiques) doit être de très bonne qualité afin de permettre une reproduction directe.

Plagiat

Dans la mesure du possible, nous analyserons les articles réceptionnés avec un logiciel anti-plagiat. Pour éviter un rejet de publication, il faudra préciser toutes les sources documentaires et d'Internet.

Impression

Pour une bonne qualité d'impression de la revue, vous devriez utiliser le format 15,5 x 24 cm.

La direction de la revue.