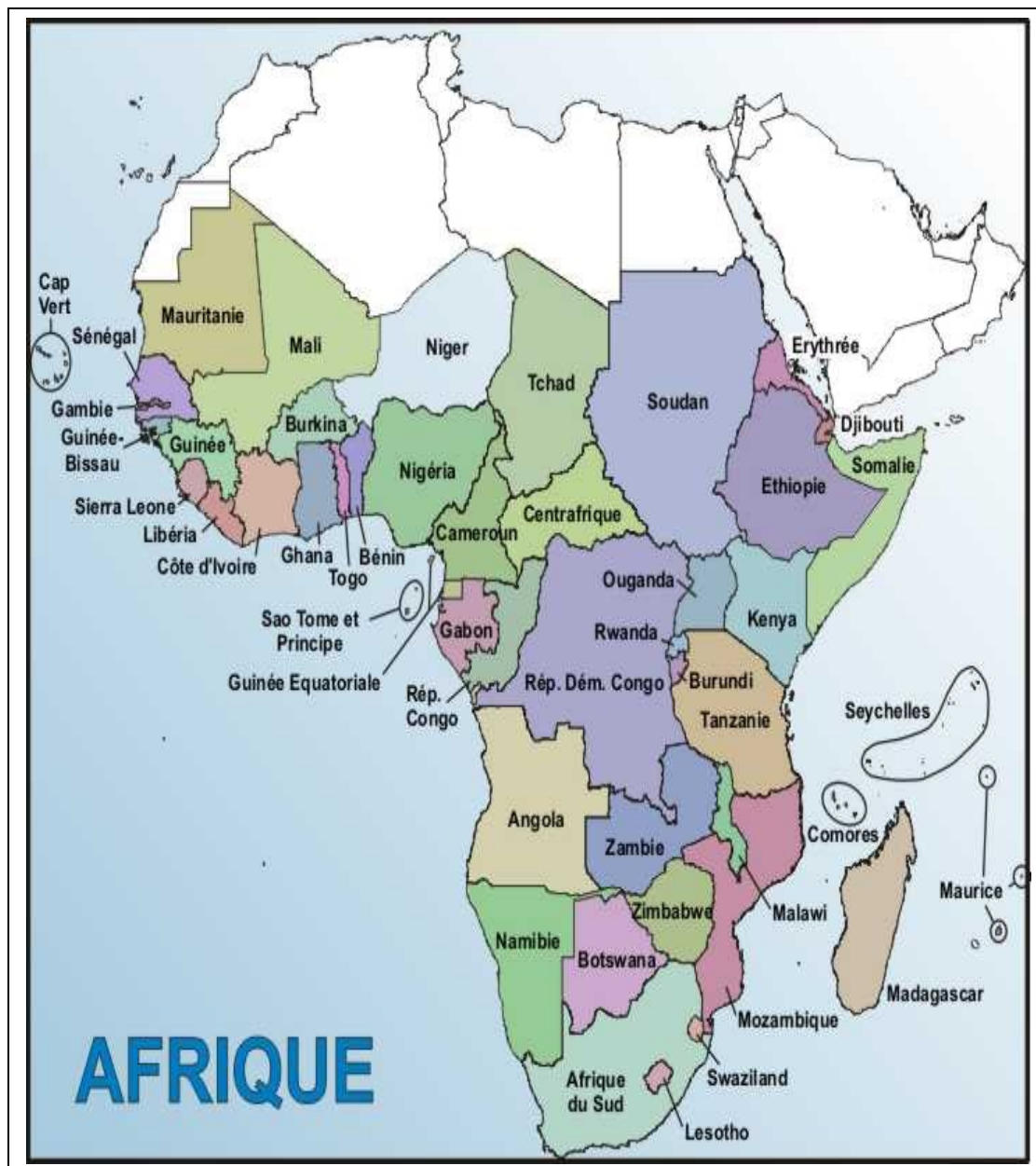


Les obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest

Étude comparative de trois cas : Bénin, Ghana et Togo



(Source : http://mines.acp.int/html/afrique_fr.html)

L'Afrique, et notamment l'Afrique de l'Ouest, est aujourd'hui une des régions les plus crisogènes au monde.

Les trois pays choisis, à savoir le Bénin, le Ghana et le Togo, s'insèrent dans un environnement géopolitique instable. Ces dernières années ont été marquées par une multiplication des coups d'État en Afrique de l'Ouest :

- la Guinée-Bissau, après un coup d'État en septembre 2003, a connu une tentative de putsch en octobre 2004 ;
- les îles de Sao Tomé et Príncipe ont vécu un renversement de pouvoir en juillet 2003 ;
- des tentatives de putsch ont fragilisé le Burkina-Faso ;
- la Mauritanie a été confrontée à deux coups d'État successifs, en octobre 2003, puis en 2005 ;
- au Liberia, après plusieurs années de guerre civile, le régime de Charles Taylor a été renversé par une rébellion en août 2003.

Par ailleurs, le Sénégal a vécu des remous politiques importants, la Côte d'Ivoire, depuis septembre 2002, est politiquement déstabilisée¹, des troubles politiques ont agité le Togo en 2005 et en 2006 et des guerres meurtrières ont déchiré la Sierra Leone pendant plus de dix ans.

Pour toutes ces raisons, il est important de s'intéresser au système de gouvernance de ces trois pays.

Faire face à la fois à un environnement aussi délétère et à des problèmes internes exige d'être solide.

Dans la mesure où ces pays sont, dans leur majorité, devenus indépendants dans les années 1960, la question de la construction de l'État, ou même de l'existence d'un État, s'y pose avec une certaine acuité.

¹ TAVARES (Pierre Franklin), « Pourquoi tous ces coups d'État ? », *Manière de voir*, n°79, février-mars 2005.

Avec la multiplication des coups d'États ou des élections truquées, les dirigeants manquent sérieusement de légitimité aux yeux des populations et cette absence de confiance est un obstacle essentiel à la construction d'un État viable dans ces pays. Ce problème de la légitimité des pouvoirs en induit un autre : que devient la démocratie et quelle valeur lui accorde-t-on dans ces régions ?

Considérant qu'un des prérequis de la démocratie est l'existence d'un large consensus sur la manière dont doit être exercé le pouvoir², la question de la légitimité d'un pouvoir qui s'imposerait à tous doit être posée. En effet, ce n'est qu'à travers des pouvoirs légitimes, ou tenus comme tels par la population, que l'on pourra fonder des modes de gouvernance viables.

Or, dans la majorité des pays africains issus de la colonisation, et contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des pays européens, la construction de l'État moderne a précédé celle de la Nation. Le tracé artificiel des frontières issu de la conférence de Berlin (1885) a forcé des peuples à cohabiter alors qu'ils qui n'en avaient pas forcément l'habitude, la volonté, ni même les dispositions.

Le manque de légitimité du pouvoir est un des facteurs de fragilité de ces États qui présentent un risque d'implosion et constituent un danger, non seulement pour leurs populations, mais aussi pour l'ordre et la sécurité internationales. Pour Patrick Chabal³, plus un pouvoir est illégitime et plus il est violent. La violence devient alors le seul moyen pour régner. Si l'on considère le nombre de régimes autoritaires et violents en Afrique, la question de la légitimité se pose encore.

Le choix de ces trois pays est guidé par plusieurs aspects qui, mis en comparaison, nous ont semblé intéressants pour appréhender les phénomènes de gouvernance actuelle qui y prévalent :

² CLAPHAM (Christoher), « *Failed states and non-states in the modern international order* », Conference of Failed States, Florence, April 2000.

³ CHABAL (Patrick), « Pouvoir et violence en Afrique postcoloniale », *Politique Africaine*, n° 42, Violence et pouvoir.

- tout d'abord, ces trois pays étant voisins, il y a la **proximité géographique**. Cette proximité explique également que le Ghana, le Togo et le Bénin abritent les mêmes ethnies, par exemple l'ethnie des Ewé, au sud. La même souche ethnique originelle, les Ajatado, fonde le peuplement de la partie méridionale du Ghana et du Togo. Ces Ewé s'étendent jusqu'au Bénin où ils forment l'ethnie des Fons, aux structures sociales très proches⁴. Un mouvement pan-Ewé, demandant la réunion des Ewé du Ghana et du Togo, a d'ailleurs émergé sous les dominations française et britannique.⁵

- ces trois territoires sont des **mosaïques ethniques**, avec un Sud plutôt chrétien et animiste et un Nord plutôt musulman. Il est donc intéressant d'étudier de quelle façon chacun d'entre eux gère cette hétérogénéité.

- la région est marquée par la **présence de grands empires coloniaux** pendant la période précoloniale. C'est le cas du Bénin et du Ghana mais pas du Togo. De quelle façon cela a-t-il pu affecter l'évolution de ces trois pays jusqu'à présent ?

- tous les trois ont connu la **colonisation** mais avec des puissances et des modalités différentes, ce qui a sans doute des répercussions encore actuellement : le Ghana (ex-*Gold Coast*) était dominée par les Britanniques, le Bénin (ex-Dahomey) était intégré à l'Afrique-Occidentale Française et le Togo a connu les deux influences puisque ce pays est le seul d'Afrique à avoir vécu sous colonisation allemande, puis sous domination franco-britannique.

- dans ces trois pays, l'indépendance a précédé la mise en place de **régimes autoritaires** avec une interdiction progressive des partis

⁴ GOEH-AKUE (N'buéké Adovi), « Relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo », revue CAMES, 1999, Sciences sociales et humaines, série B, vol. 01, p. 45-51.

<http://www.histoire-afrique.org/article51.html?artsuite=2>

⁵ Parmi les différents groupes (Xwéda, Xwla, Ayizo, Gun, Aja-houé, Fon, etc.) qui peuplent le Sud du Bénin, il y a eu ceux des Éwés, groupes majoritaires du Bas-Togo qui ont essaimé dans toute la zone sud jusqu'au Ghana

d'opposition. Aucun n'a échappé à des coups d'État militaires. De plus, dans les années 1990, ils ont entamé un processus de démocratisation, pour des raisons à la fois internes et externes et ce processus n'a pas été entériné de la même manière par la suite.

- au vu de ces similitudes, la **différence en termes de gouvernance** entre Togo d'une part, et Bénin et Ghana d'autre part, peut aujourd'hui surprendre. Le Ghana connaît son 9^{ème} président (John Kufuor) élu démocratiquement, depuis son indépendance en 1957. En 1991, le Bénin, dont Thomas Yayi Boni est le 17^{ème} président, a mis fin à la dictature pour établir un régime politique pluraliste. Il a ainsi été le premier pays africain à réussir sa transition démocratique.. Entre ces deux pays, le Togo a, quant à lui, échoué, malgré l'existence de partis d'opposition depuis les années 1990 : le président Gnassingbé Eyadema (3^{ème} président depuis l'indépendance en 1960) est mort le 5 février 2005 après 38 ans de règne et a été remplacé par un de ses fils, Faure Gnassingbé, dans des conditions fort contestables (modification constitutionnelle, suivie d'un scrutin qui s'est déroulé dans la violence). Si le Bénin et le Ghana paraissent avoir bien réussi leur transition politique vers la démocratie avec plus ou moins de violence, le processus apparaît plus problématique au Togo.

Faut-il voir dans ces divergences la marque de différences culturelles et historiques anciennes ou bien y'a-t-il d'autres facteurs explicatifs ?

Pourquoi n'assiste-t-on pas à un développement homogène du modèle démocratique dans la région ? Est-ce le fruit des spécificités des modes de gouvernance ?

- enfin, le Ghana, le Togo et le Bénin ne disposent **pas de ressources minières exportables en quantité importante**, telles que le diamant ou le pétrole. Ceci les met peut-être à l'abri de l'engrenage violent que connaissent leurs voisins dotés de telles richesses (Liberia, Sierra Leone ou Côte d'Ivoire). Il serait donc intéressant de s'interroger, en particulier dans le contexte actuel de globalisation, sur l'impact de ces ressources, de leur

redistribution, de l'étendue du territoire et de la densité de la population. Ces éléments, s'ils génèrent des tensions, peuvent influencer sur les questions de gouvernance. Par exemple, peut-on affirmer que plus un État est grand ou riche et plus il doit se doter d'institutions fortes qui assurent une meilleure répartition des ressources ? À quel niveau de représentativité l'État est-il plus à même d'assurer un contrôle du territoire ? Autant de questions qu'il serait intéressant d'aborder mais qui ne feront pas l'objet de cette présente étude.

Notre étude comparative de ces trois cas tend à démontrer que l'idée, affirmée par certaines thèses, selon laquelle la démocratie n'est pas faite pour l'Afrique n'est pas avérée et ne peut être systématisée. En effet, malgré quelques écueils, le Bénin et le Ghana sont des exemples qui fonctionnent. En revanche, au Togo, pays enserré entre les deux précédents, le processus est plus compliqué.

Quelles sont donc les raisons de ces différences ? Quels sont les obstacles à la formation d'un État « construit et fonctionnel »⁶, c'est-à-dire ayant des institutions viables, capables de remplir un certain nombre d'obligations vis-à-vis de sa population qui lui accorde alors sa légitimité ?

S'il peut exister une différence entre la gouvernance réelle et la façon dont celle-ci est perçue, plusieurs facteurs influencent les rapports entre les leaders politiques et les populations :

- la structure sociétale précoloniale car celle-ci va déterminer l'idée même de la construction d'un État ;
- les règles appliquées lors de la colonisation, notamment les institutions qui ont été créées ;
- la façon dont la décolonisation a été va être men
- la personnalité des chefs d'État, notamment la façon dont se construit cette personnalité et le rôle des populations dans cette construction : apparaît-il comme un homme messianique ? quels mécanismes peuvent le conduire ou pas à une gestion patrimoniale de l'État ? etc.

⁶ DIJKEMA (Claske), GATELIER (Karine), SAMSON (Ivan), ZAGAINOVA (Anastassiya), papier présenté au colloque "L'État malgré tout ? Acteurs publics et développement", Mons, 14-16 mai 2007.

- le rôle de l'économie sociale : par exemple, l'État est-il capable d'accumuler des ressources pour ensuite les redistribuer ?

Partant de ces constats, nous avons considéré que la légitimité d'un État provient de trois facteurs essentiels :

- la fourniture de services ;
- la capacité à maintenir une certaine sécurité ;
- le traitement égalitaire des groupes en présence.

Dans cet article, nous définissons l'État selon 3 critères :

- l'État en tant qu'**Institution** ;
- l'État en tant que **Territoire** ;
- l'État en tant qu'**Identité/Nation**, c'est-à-dire l'idée d'appartenir à une même Nation.

Or, chacun de ces trois aspects pose problème, avec plus ou moins d'importance, dans les trois pays étudiés. C'est pourquoi nous avons cherché à déterminer les causes de ces difficultés afin de proposer des solutions acceptables en termes de gouvernance.

Le Ghana, le Togo et le Bénin, comme la majorité des pays africains, ont connu la colonisation et ont donc à la fois un héritage précolonial, colonial et postindépendance. **Notre grille d'analyse** porte sur les différents modes de légitimité du pouvoir et sur leur évolution au cours de ces trois périodes historiques. Comment s'articulent-ils avec la construction de l'État ?

Des modes de pouvoirs « légitimes » mais qui ne correspondent pas exactement à la définition d'un État moderne peuvent-ils quand même représenter un modèle acceptable ? Le modèle de démocratie « à l'européenne » est-il la seule solution à la légitimation du pouvoir en Afrique ?

Fiche d'analyse 1 - Des royaumes aux États modernes (historique)

Dossier : *Les obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest*

Étude comparative de trois cas : Bénin, Ghana et Togo

Rédacteur de la fiche : Cheffi BRENNER

Date d'écriture : Octobre 2007

Langue : Français

Chapeau : Ces trois pays ayant été marqués par les trois mêmes périodes historiques (précoloniale, coloniale et postindépendance), il est intéressant d'étudier les caractéristiques de chacune de ces périodes et d'essayer de déterminer les facteurs qui ont pu être structurants ou pas pour leur gouvernance actuelle.

Mots-clé :

Géographiques : Bénin, Togo, Ghana.

Thématiques : Période précoloniale, coloniale, indépendance, réforme de l'État, transformation politique, modes d'exercice du pouvoir.

Acteurs : Royauté, pouvoir colonial (français et britannique), pouvoirs locaux, figures de la lutte pour l'indépendance, État, gouvernement.

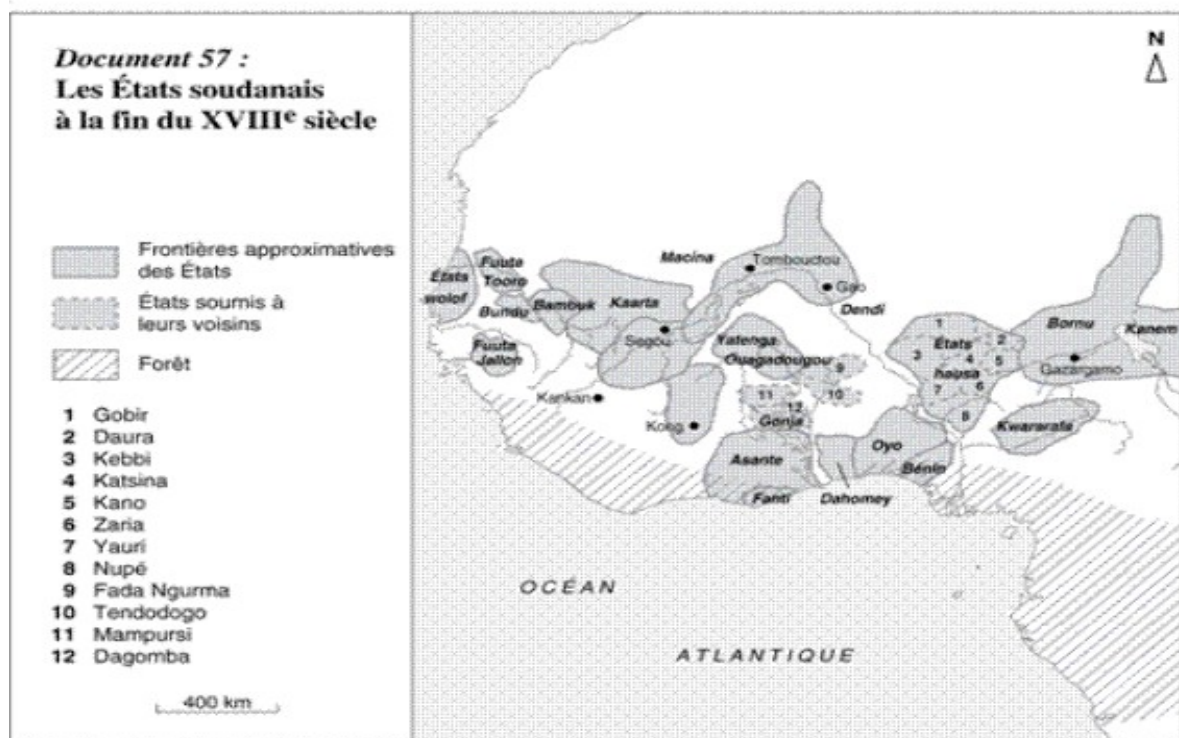
Échelle de gouvernance : Nationale et régionale (Afrique de l'Ouest).

Texte :

La période précoloniale

L'histoire précoloniale du Ghana et du Bénin est marquée par la présence de grands empires ou royaumes (Empire ashanti pour le Ghana et royaume du Dahomey pour le Bénin). Mais le Togo était émietté en différentes sociétés, au sud comme au nord, sans entité fédérative : aucun empire ne correspondait au territoire actuel

[Cf. Carte où le territoire de l'actuel Togo est enserré entre 2 empires : Asante et Dahomey.]



1567 Hatier AUPELF Tome I
17/587 Soudan XVIII
Format 130 x 100

Cf. également : l'Afrique politique vers 1800 : principales formations étatiques : <http://www.histoire-afrique.org/image.php3?i=gif/01.-Af.-politq.-1800.gif>

Éclatement des entités au Togo

- Au sud du Togo

À la fin du XVI^e siècle, sous le règne autoritaire d'Agokoli I^{er} sur le royaume de Tado (un royaume situé au sud de l'actuel Togo), un exode important aboutit à la dispersion des Éwés. Ce règne est en effet marqué par des conflits d'autorité à l'intérieur de la ville de Notsè et des vagues de migrations successives, entre la fin du XVI^e siècle et tout au long du XVII^e siècle, aboutissent à l'occupation du pays éwé⁷.

L'expérience du pouvoir centralisé très autoritaire d'Agokoli va laisser des traces et empêcher le renouvellement de telle expérience centralisatrice. Dès lors, des entités autonomes ayant leur mode de fonctionnement politique propre se développent, chacune ayant à sa tête le *dufia* (chef de village) entouré des *dumegan* (notables)⁸. Cette forme de pouvoir est loin d'être individuelle et tyrannique. Il s'agit, le plus souvent, d'un pouvoir collégial exercé par un chef certes, mais avec le concours des notables qui sont généralement les sages, aînés de chaque lignage ou bien de chaque quartier. Étant donné la proximité et les contacts réguliers avec l'aire culturelle des Akans (dans l'actuel Ghana), les structures du pouvoir sont largement influencées, par mimétisme avec les structures administratives

⁷ GOEH-AKUE (N'Bueké Adovi), Chronologie commentée www.histoire-afrique.org

⁸ Le *dufia*, en général, est de la lignée des premiers occupants ou un descendant en ligne directe ou collatérale du fondateur. Dans certains cas, il s'opère d'une rotation entre les différents lignages composant le *duko* ou communauté villageoise.

achanties, d'où l'adoption de terminologies comme *tchami* (notable et soldat), *asafo* ou autres ^{9/10}.

- Dans le moyen Togo, notamment dans la région des plateaux ainsi que parmi les populations de montagnes, les structures politiques traditionnelles sont les mêmes, largement influencées par le modèle achanti. Cependant, dans la partie centrale, c'est à dire les régions de Tchaoudjo (Sokodé) de Tchamba, et même de Bassar, l'introduction précoce de l'islam¹¹ par les caravanes qui se dirigeaient vers la zone de forêt au Ghana actuel, a entraîné une juxtaposition des pouvoirs traditionnels fondés sur les chefs de lignage et de la hiérarchie islamique des imams. L'autorité traditionnelle apparaît donc ici multiforme¹².

- Plus au nord, au sein des populations Kabyè, Lamba, et Nademba, il n'y a pas de pouvoir centralisé car l'habitat est très dispersé dans des sites parfois isolés et difficiles d'accès. Chaque *soukhala* est sous l'autorité du chef de lignage constitué en classes d'âge¹³. Seuls les regroupements épisodiques liés aux rites initiatiques donnent l'occasion de rassemblement mais le *tchotcho* (littéralement « le père du chef »), guide spirituel, n'a pas de pouvoir réel autre qu'une influence sur le plan religieux.

- À l'extrême nord, la notion de chefferie réapparaît, sur le modèle Gourma, c'est à dire avec à sa tête un *ladjo* aidé par un conseil des anciens.

⁹ GOEH-AKUE (N'Buéké Adovi), « Relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo », revue CAMES, 1999, Sciences sociales et humaines, série B, vol. 01, p. 45-51. (<http://www.histoire-afrique.org/article51.html?artsuite=2>)

¹⁰ Outre cette forme d'autorité, on rencontre aussi, dans cette région, une forme de pouvoir théocratique mais constituant, encore aujourd'hui, un recours juridictionnel ou spirituel en cas de menace grave pour la communauté. Par exemple, l'*anyigbafio* à Notsé, berceau du peuple éwé ou encore le roi de Tado, l'*avéto* ou le grand prêtre de la forêt sacrée à Bè et à Togoville. Mais ces pouvoirs théocratiques ont perdu de leur importance

¹¹ DELVAR (R.), *Les musulmans du Togo*, PUF & CHEAM, 1980.

¹² GOEH-AKUE (N'Buéké Adovi), « Relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo » revue CAMES, 1999, Sciences sociales et humaines, série B, vol. 01, p. 45-51, (<http://www.histoire-afrique.org/article51.html?artsuite=2>)

¹³ TCHAM (B.), *Les peuples du Nord-Togo*, Lomé Presses de l'UB, 1992, 132 p.



Dans le cadre des frontières de l'actuel Togo, il apparaît donc une grande diversité de modes de fonctionnement politique qui ne sont pas amenés à coopérer, ce qui peut encore aujourd'hui poser problème quant à la légitimité d'un pouvoir unique.

Toutefois, il est important de noter que, dans tous les cas, dans le sud comme dans le nord, la collégialité du pouvoir, le plus souvent exercé par les aînés censés être proches des ancêtres, a constitué un gage de solidarité entre les générations et un lien privilégié entre la base et ceux qui exercent le pouvoir. Dans certains villages du sud, il y a même une institution particulière de recours contre les abus éventuels des chefs. Il s'agit du *fioto*, un personnage auprès de qui l'on peut se plaindre des comportements répréhensibles du chef.

Tout ceci contribue traditionnellement à stabiliser les rapports entre les détenteurs du pouvoir et la base, c'est-à-dire la collectivité villageoise. Presque partout, la nécessité de prendre part à des travaux communautaires est inscrit dans les consciences collectives. Cela va de l'aménagement des places publiques à l'entretien des chefs ou des rois, en passant par la protection et la sauvegarde de l'environnement¹⁴.

Des empires fédérateurs au Ghana et au Bénin

- L'empire achanti au Ghana

Le Ghana actuel est à différencier de l'empire du Ghana qui disparut au XI^e siècle et qui était situé entre le moyen Sénégal et l'actuelle Tombouctou¹⁵. Parmi les entités politiques qui ont formé l'actuel Ghana, l'empire des Achantis est celui qui a l'histoire la plus cohésive et la plus influente, mais il faut aussi tenir compte d'autres empires comme celui des Mossis ou

¹⁴ GOEH-AKUE (N'Buéké Adovi), *ibid.*

¹⁵ Ce fut un des plus grands empires africains caractérisé par sa richesse en or et par une structure politique développée. Certaines sources prétendent que des populations au nord du Ghana moderne étaient dirigées par des nobles ayant émigrés de l'ancien Ghana.

encore celui des Gonjas. À partir de la moitié du XVII^e siècle, les Achantis, emmenés par des leaders charismatiques, commencent une expansion qui les mène à dominer différents peuples : ils deviennent ainsi l'empire le plus puissant de la zone forestière au centre du Ghana. Sous le règne du célèbre chef Ossei Tutu, la confédération des États achantis devient un empire avec sa capitale à Kumasi. Le roi entame une consolidation à la fois politique et militaire et met en place un pouvoir fortement centralisé. Cependant, Ossei Tutu permet à tous les territoires rejoignant la Confédération de garder leurs coutumes, leurs lois et leurs chefs qui siègent d'ailleurs au conseil de l'empire (*Achanti state council*). Chacune de ces sous-entités conserve ainsi un certain nombre de ses règles internes mais dans, le même temps, un fort sentiment d'unité se développe dans la mesure où ce qui relève de l'intérêt national est subordonné à l'autorité centrale, par les communautés elles-mêmes.

Au milieu du XVIII^e siècle, l'empire achanti était hautement organisé. Les conquêtes d'États, comme ceux de Mamprusi, Dagomba et Gonja, permettent une expansion dans le nord de l'actuel Ghana. L'expansion vers le sud met les Achantis en contact avec les populations de la côte, les Fantes, les Ga-Adangbes et les Ewés.¹⁶

[Cf. Carte : Organisation de l'Asante au 17^{ème} et 18^{ème} siècle :

<http://www.histoire-afrique.org/image.php3?i=gif/156713Asante.gif>]

L'empire achanti nous donne donc l'exemple d'une organisation fédérale incluant des peuples différents mais qui, très tôt, ont appris à transcender les intérêts communautaires pour développer un sens de « l'intérêt national ». Cela s'est fait grâce à une acceptation et une représentativité de divers intérêts communautaires et non pas par la négation de ceux-ci.

- L'empire du Dahomey au Bénin

Fondé au début du XVII^e siècle, le royaume du Dahomey a graduellement étendu sa domination autour de sa capitale Abomey, sur l'essentiel du territoire qui forme maintenant la partie sud du Bénin. Jusqu'à la

¹⁶ Sources: <http://www.ghana.co.uk> – History & Culture

colonisation, ce royaume, dont les frontières dépassent celles du Bénin actuel, est dirigé par un *oba*.

[Cf. Carte : <http://www.histoire-afrique.org/image.php3?i=gif/156712Benin.gif>

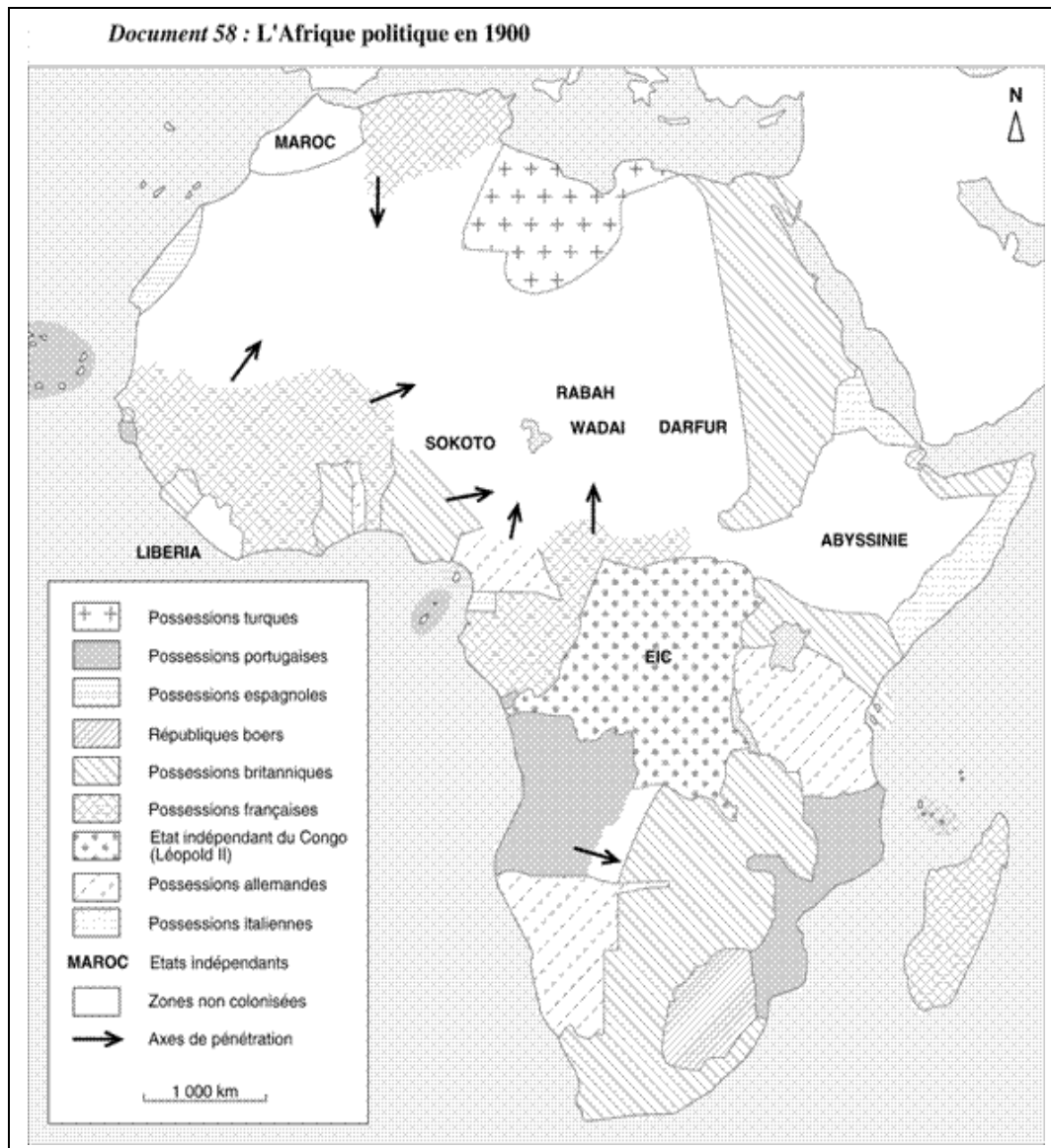
N.B : l'empire du Bénin figurant sur la carte ne correspond pas au Bénin actuel, c'est le Royaume du Dahomey qui se situe sur l'actuel Bénin]

C'est une société très organisée politiquement.

Ainsi, ces deux grands royaumes de la région côtière d'Afrique de l'Ouest, qui se sont également développés avec la traite négrière, étaient dotés d'une organisation politique qui a sans doute joué un rôle globalisant au sein de leur territoire, ce qui n'existe pas sur le territoire de l'actuel Togo.

Ceci pourrait expliquer, bien que ce ne soit sans doute pas la seule raison, les succès différenciés que connaissent les processus démocratiques au Ghana et au Bénin d'une part, et au Togo d'autre part.

La période coloniale



L'Afrique politique en 1900

Bénin

Dès 1851, la France signe un traité commercial et d'amitié avec le chef de Porto Novo, capitale de l'actuel Bénin, alors que des comptoirs portugais étaient déjà implantés sur la côte. Le roi de Porto Novo signe ensuite, en 1883, un traité de protectorat avec la France pour se protéger de l'expansion du royaume du Dahomey. Béhanzin, un célèbre roi du

Dahomey, a résisté aux Français mais il sera battu et capturé en 1894, ce qui marque la fin de ce royaume. Le nom de Dahomey est alors donné à tout le territoire. Le Dahomey est intégrée à l’Afrique-Occidentale Française en 1904.

Les frontières sont établies selon un accord commun avec la Grande-Bretagne (alors au Nigeria) et avec l’Allemagne (présente alors au Togo). La scolarisation se développe de façon importante après la première guerre mondiale, notamment grâce aux missions religieuses et surtout dans le sud. Cette région devient un des principaux foyers politiques et intellectuels de l’A-OF (Afrique-Occidentale Française). On parle même du « Quartier latin de l’Afrique ». Dès cette époque, de nombreux partis politiques se développent. Le Dahomey devient successivement colonie française jusqu’en 1946, territoire d’outre-mer de 1946 à 1958 puis république autonome dans le cadre de la Communauté en 1958 et accède à l’indépendance en 1960¹⁷.

Ghana

En 1874, les Britanniques fondent une nouvelle colonie après avoir battu les Portugais et les Hollandais installés sur le territoire de la *Gold Coast*. En 1922, une partie du *Togoland*, le Togo britannique, est rattachée à ce territoire qui deviendra le Ghana après l’indépendance. Aux yeux des Britanniques, la *Gold Coast* représente un cas à part : elle est alors une des colonies les plus riches d’Afrique et, dotée d’une agriculture prospère, elle restera le premier producteur de cacao pendant 40 ans. Son système éducatif était le plus avancé, constituant le réservoir de personnel formé le plus important des colonies africaines. Enfin, le pays est relativement homogène : la moitié de la population est d’origine akan et parle des dialectes s’y rattachant. Les tensions ethniques ou religieuses sont quasi-inexistantes. Le système britannique va donc s’adapter à ces

¹⁷ http://caom.archivesnationales.culture.gouv.fr/sdx/pl/doctdm.xsp?id=FRDAFANCAOM_EDF024_d0e7457&fmt=tab&base=fa&root=FRDAFANCAOM_EDF024&n=&qid=&ss=true&as=&ai=

particularités. En 1957, la *Gold Coast* est le premier pays colonisé d'Afrique à accéder à l'indépendance et devient le Ghana.

Togo

Les navigateurs portugais reconnaissent le littoral du Togo dès le XV^e siècle, mais les premiers établissements, au XVIII^e siècle, sont danois. Au XIX^e siècle, Anglais, Français et Allemands leur succèdent. L'Allemagne s'impose en 1884 et les limites de ses possessions sont fixées par des accords avec l'Angleterre et la France. Le Togo, alors *Togoland* et plus grand que le Togo actuel, devient un protectorat allemand. Après la défaite des Allemands à la fin de la première guerre mondiale, le *Togoland* passe sous mandat de la SDN (Société des Nations) et est divisé en deux : le Togo français, actuel Togo et le Togo britannique rattaché à la *Gold Coast*, actuel Ghana¹⁸. La SDN attribue aux deux puissances un mandat de tutelle.

En 1946, le Togo accède au statut de territoire associé de l'Union française sous tutelle des Nations-Unies et devient, en 1956, république autonome dans le cadre de la Communauté. Le pays obtient son indépendance en 1960¹⁹.

Colonisations britannique et française

Dans leur système de colonisation, Britanniques et Français adoptent des règles différentes. Les premiers, avec le système de l'*indirect rule* instauré dans la plupart de leurs sphères d'influence, maintiennent des structures de pouvoir indigènes, transformant les dirigeants locaux en représentants de la couronne britannique sur place. Les Français, quant à eux, choisissent de mettre en place des élites culturellement assimilées qui, selon eux, représentent l'idéal français dans les colonies.

¹⁸ Le *Togoland*, d'une superficie de 90500km², est divisé en deux : le Togo français (actuel Togo) est réduit à 56 600 km² et le Togo britannique, d'une superficie de 33 800 km², est rattaché à la *Gold Coast*, actuel Ghana.

¹⁹http://caom.archivesnationales.culture.gouv.fr/sdx/pl/doctdm.xsp?id=FRDAFANCAOM_EDF024_d0e16980&fmt=tab&base=fa&root=FRDAFANCAOM_EDF024&n=&qid=&s=true&as=&aj=

Contrairement aux colonies britanniques, les territoires des colonies françaises sont considérés comme une partie du territoire français, de « la plus grande France ». Cela signifiait qu'une certaine représentativité africaine était donnée au parlement français. C'est ainsi que, dès le XIX^e siècle, les résidents de quatre villes de la côte du Sénégal peuvent élire un représentant. En 1914, Blaise Diagne, le premier député français africain, élu au Sénégal, arrive à Paris et devient bientôt ministre junior²⁰.

Après les indépendances

Depuis leur indépendance, ces trois pays ont connu, à des époques différentes, une radicalisation du régime au pouvoir, des coups d'État militaire et l'installation de partis uniques que les puissances étrangères ne vont pas dénoncer.

Au **Bénin**, en effet, les années qui suivent l'indépendance sont marquées par une grande instabilité politique : coups d'État et régimes politiques se succèdent ²¹.

En octobre 1972, le colonel Mathieu Kérékou renverse le régime civil et prend le pouvoir. À partir de 1974, il met en place une politique d'inspiration marxiste-léniniste et, en 1975, la République populaire du Bénin est proclamée. Une nouvelle constitution institue un régime à parti unique (le PRPB, Parti de la Révolution Populaire du Bénin). Dans les années 1980, le régime adopte une politique économique plus libérale ²².

Au **Ghana**, au moment de l'indépendance en 1957, Kwami N'Krumah est déjà le chef d'État du gouvernement local car son parti, le *Convention*

²⁰ MEREDITH (Martin), *The State of Africa*, The Free Press, 2005

²¹ Hubert Maga (1960-1963); gouvernement militaire du colonel Christophe Soglo (1963-1964); présidence de S.M. Apithy (1964-1965); retour au gouvernement militaire du général Christophe Soglo (1965-1967); gouvernement militaire du lieutenant-colonel Alphonse Alley (1967-1968); présidence du docteur Emile Derlin Zinsou (1968-1969); gouvernement d'union nationale du chef d'état-major Maurice Kouandété (1969-1970); triumvirat civil de S. M. Apithy, H. Maga et Ahomadegbé (1970-1972).

²² <http://www.memo.fr/dossier.asp?ID=99>

People's Party, a remporté les élections législatives de 1951. Ayant mené les négociations pour l'indépendance avec les Britanniques, il jouit d'une légitimité certaine. Sa vision du panafricanisme lui permet d'acquérir également une aura dans tout le reste de l'Afrique. Cependant, ses politiques économiques d'industrialisation à grande échelle ruinent le pays et le rendent moins populaire. Son régime se durcit, en interdisant peu à peu toute opposition. S'ensuivra une série de coups d'États qui mèneront Jerry Rawlings au pouvoir de 1982 à 2000. En 1992, le multipartisme est rétabli. L'ouverture démocratique est amorcée.

Au **Togo**, l'indépendance installe au pouvoir Sylvanus Olympio, issu d'élections organisées sous la tutelle de l'ONU. Il met en place un pouvoir autoritaire et les tensions qui existaient déjà auparavant sont exacerbées. Elles opposent notamment les deux principaux partis, le CUT (Comité de l'Unité Togolaise) de Sylvanus Olympio, partisan d'un Togo totalement autonome, et le MPT (Mouvement Populaire Togolais), favorable à une coopération plus étroite avec la France. La fracture entre le nord et le sud, jusque là sous-jacente, s'accroît également. En 1963, le premier coup d'État d'Afrique, orchestré par le général Eyadéma, mène à l'assassinat de Sylvanus Olympio. La même année, Nicolas Grunitzky est élu à la tête du pouvoir. En 1967, un deuxième coup d'État est perpétré par le même général Eyadéma qui restera au pouvoir jusqu'à sa mort en 2005. Son fils, Faure Gnassingbé, prend alors la direction du pays dans des conditions fortement contestables.

Les jeunes États, nés après les indépendances, doivent faire face au défi de leur construction et de leur maintien sur la base d'héritages politiques et culturels divers.

Fiche d'analyse 2 - Les obstacles à la construction de l'État en tant qu' « Institution »

Dossier : Les obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest

Étude comparative de trois cas : Bénin, Ghana et Togo

Rédacteur de la fiche : Cheffi BRENNER

Date d'écriture : 2007

Langue : Français

Chapeau : Au cours des trois périodes historiques envisagées, l'organisation du pouvoir est passée d'une légitimation politique (période précoloniale) à une légitimation institutionnelle (période coloniale). La principale difficulté réside dans le fait que la seconde a détruit la première, ce qui pose aujourd'hui le problème de la **légitimité réelle** d'un État représentant une institution. De même, la personnification de l'État après les indépendances est un frein à l'émergence d'une entité neutre et représentative de tout un peuple.

Mots-clé :

Thématiques : Légitimité politique, légitimité institutionnelle, légitimité réelle, chose publique, facteurs de stabilisation, institutions.

Acteurs : Élites dirigeantes, pouvoirs coloniaux, chefferies, population

Échelle de gouvernance : Nationale et régionale (Afrique de l'Ouest).

Texte :

A - Légitimité politique versus légitimité institutionnelle

L'étude de ces trois pays nous démontre qu'il y aurait deux sortes de légitimité :

- une **légitimité politique**, c'est à dire a 'une reconnaissance *de facto* des pouvoirs en place par la population qui en accepte d tutelle ;
- une **légitimité institutionnelle**, issue de processus et de mécanismes comme le suffrage par les urnes et que l'on pourrait qualifier de reconnaissance *de jure*.

Il semble que l'existence de pouvoirs tenus comme légitimes en période précoloniale, bien que cette légitimité ne soit pas institutionnelle au sens moderne du terme, joue un rôle structurant dans la mise en place de structures institutionnelles viables après les indépendances. Pendant la période coloniale, des structures institutionnelles essentielles pour les démocraties des pays européens sont créées. Mais, en Afrique, parce qu'elles sont imposées sans concertation, elles apparaissent exogènes et sont moins bien acceptées par les populations africaines. Elles n'ont parfois même aucun lien avec les réalités internes des sociétés en présence. Cette légitimité institutionnelle s'appuie souvent sur des pouvoirs ayant perdu toute légitimité politique et on peut alors s'interroger sur sa validité. L'État, en tant qu'institution, existe bien puisque les attributs de l'État-institution peuvent être identifiés, comme par exemple une administration structurée, avec des fonctionnaires, etc. Mais, il semble cependant que c'est l'exercice du pouvoir au sein de ces institutions qui peut poser problème et remettre en cause l'existence de cet État.

Après les indépendances et jusqu'aujourd'hui, les trois pays étudiés ont dû construire leur propre modèle en combinant les deux modes de légitimation de pouvoir.

1-La structure sociétale précoloniale est déterminante dans l'idée même de la construction d'un État.

L'existence de sociétés politiques au sein de ces empires précoloniaux semble avoir facilité, par la suite, la naissance de structures institutionnelles.

Des modes d'organisations politiques existaient en Afrique avant la période coloniale.

Bien souvent, *« les empires ou royaumes, qui sont, pour les plus anciens, contemporains du Moyen Age européen, ont eu leurs institutions propres, leurs modes de gestion des affaires publiques, d'organisation et de transmission du pouvoir politique, leur propre mode de régulation des rapports sociaux, de gestion et de règlement des conflits. Ces constructions institutionnelles ont organisé les rapports entre les différentes communautés sur de vastes territoires. Elles ont mis au point des modes de gestion qui, dans bien des cas, ont assuré la paix et la sécurité aux peuples concernés et elles ont établi des partenariats avec le reste du monde. La rencontre de Kulukanfuga²³, comme le rapportent les traditionalistes, a regroupé en 1235, sous Soundiata Keita²⁴, tous les chefs de provinces de l'empire du Mali pour convenir des règles de gestion de leurs territoires. »²⁵*

À cette époque, plus que des liens institutionnels, ce sont surtout des liens politiques qui se développent. L'armée par exemple, dans l'empire achanti, est davantage à la solde du souverain qu'une institution nationale. De même, la figure de l'État est incarnée par le souverain mais celui-ci est assisté de son conseil. La légitimité des gouvernants apparaît donc plus politique qu'institutionnelle, mais elle existe pourtant bien.

La comparaison de nos trois cas semble également montrer, comme nous l'avons évoqué dans la fiche historique, que la présence de royaumes forts

²³ Un lieu-dit à 90 km au sud de Bamako

²⁴ Le premier empereur du Mali

²⁵ DIJKEMA (Claske), papier présenté pour le projet de colloque international à Bamako, « Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ? », octobre-novembre 2006

avant l'arrivée de la puissance colonisatrice est un facteur de stabilisation et de fédération des peuples au sein des entités qui seront artificiellement créées par la suite.

Comme le fait remarquer Christopher Clapham, les sociétés africaines qui ont pu le mieux mettre en place, dans la période contemporaine, des systèmes effectifs d'État sont celles qui ont une histoire de la formation et du maintien de l'État bien antérieure à la colonisation. Le fait que cette expérience de l'État puisse influencer la gouvernance actuelle peut être prouvé en observant le devenir des différents mouvements d'insurrection. Dans les sociétés dépourvues de tradition étatique précoloniale, par exemple en Somalie, au nord de l'Ouganda, au Sud-Soudan, au Liberia et au Sierra Leone, ces mouvements insurrectionnels ont eu les plus grandes difficultés à établir des structures politiques effectives, alors que dans les sociétés ayant une tradition de l'État, ces mêmes mouvements réussissent à établir des structures efficaces de gouvernement, parfois même malgré le chaos résultant du renversement des régimes précédents (au sud de l'Ouganda, au nord de l'Éthiopie ou en Érythrée par exemple)²⁶.

Emmanuel Terray²⁷ démontre également que les sociétés africaines sont des sociétés politiques dans la mesure où il existe en leur sein des débats sur l'organisation des pouvoirs publics. Ces débats sont bien des débats politiques « *dans la mesure où les camps qui s'y affrontent sont des coalitions souvent hétérogènes, dont les frontières ne coïncident pas avec celles des lignages, des régions ou des clientèles* ». Wilks²⁸, dans le cas des Achantis, utilise d'ailleurs le mot de « partis » dont l'unité tient d'abord à une communauté de vues, à une conception identique des intérêts et de la grandeur des intérêts de l'État. Une des particularités de ces discussions est la recherche systématique d'un consensus maximal et le refus de la règle majoritaire et de la procédure de vote. Dans la pratique chacun donne son avis en présence du souverain ou du chef qui écoute en silence et tranche lorsqu'une solution satisfaisante pour tous apparaît. Le

²⁶ CLAPHAM (Christopher), *ibid*

²⁷ TERRAY (Emmanuel), « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest, Enjeux et formes », *Revue de Sciences Politiques*, n° 38, février 1988.

²⁸ WILKS (Ivor), *Asante in the XIXth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975

principe fondamental qui guide cette procédure est qu'il n'y a de solutions justes que celles qui préservent au maximum l'union et la cohésion de la communauté. Transparaît ici en filigrane le fait que dans beaucoup de cultures africaines, l'individu se définit avant tout au sein d'une communauté avant d'être un élément individualisé et, par là même, l'idée que son bien-être est intrinsèquement lié à celui de sa communauté. Emmanuel Terray donne l'exemple de plusieurs interlocuteurs abrons²⁹ qui voient plutôt la procédure de vote de façon négative car

« il y a des hommes intelligents et il y a des imbéciles, il y a des vieillards expérimentés et d'innocents blancs-becs ».

De plus, de leur point de vue, le vote divise plus qu'il ne rassemble dans la mesure où il pousse les uns à l'arrogance et à la présomption et les autres à l'humiliation et à la rancune. Dans ce cas, une procédure de vote nuit plutôt à l'unité du groupe.³⁰

On voit donc qu'il existe bien déjà à cette époque une « culture politique » mais dont les modalités et le fonctionnement sont propres à ces cultures.

On peut en outre se demander si cette tradition du consensus n'a pas de répercussions sur la manière dont les sociétés d'aujourd'hui perçoivent le fait majoritaire et les modes de démocratie censés être appliqués. La procédure du vote est-elle aujourd'hui intériorisée et acceptée par toutes les couches de la population comme ayant une vertu légitimante ?

Ceci peut être un élément pour comprendre le clivage entre la stabilité béninoise et ghanéenne et la situation au Togo. En effet, les deux premiers États ont été des royaumes fédérateurs et ont pu développer un habitus de réflexion politique plus globale, ce qui n'est pas le cas du Togo. Une telle tradition de discussion politique au sein de ces royaumes a sans doute favorisé une réflexion sur le type d'institutions qu'ils voulaient mettre en place et la légitimité de ces institutions a pu ainsi être renforcée

²⁹ Les **Abrons** sont une branche du peuple akan en Afrique de l'Ouest. Ils fondèrent le royaume de Gyaaman vers la fin du XVI^e ou le début du XVII^e siècle dans la région de l'actuel Ghana et de la Côte d'Ivoire. Ils seront vaincus par les Achantis au XIX^e siècle.

³⁰ TERRAY (Emmanuel), *op. cit.*

2-Les règles et les institutions instaurées lors de la colonisation, mais aussi la façon dont la décolonisation va être menée ont également des répercussions actuelles

À l'arrivée des puissances coloniales, ces grands royaumes sont encore en place. Mais les colonisations française et britannique, malgré leurs différences, vont délégitimer les figures du pouvoir qu'elles contribuent à installer parce qu'elles déstructurent les modes de gouvernance en place. La mise en place d'institutions étatiques se fait sans concertation avec les populations. Celles-ci les perçoivent alors comme des institutions imposées et elles sont donc mal acceptées.

Ainsi, quel que soit le modèle de colonisation appliqué, la délégitimation des figures du pouvoir entraîne une perte de légitimité de ce pouvoir politique. Dans le cas de *l'indirect rule* par exemple, bien que les chefferies soient maintenues, le mode d'élection des chefs devient tributaire du bon vouloir du pouvoir colonial qui fait parfois fi des règles préexistantes. Dans le système du Ghana moderne, le chef jouit d'une position particulière dans son royaume. Sa légitimité vient du fait qu'il est considéré par ses sujets comme le chef religieux, politique et judiciaire du royaume. Il est l'« incarnation spirituelle de la nation »³¹. Le système de *l'indirect rule*, introduit au Ghana par sir Frederick Gordon Guggisberg, ne détruit pas ces structures traditionnelles mais les soumet au contrôle du pouvoir colonial. Les chefs qui sont maintenus en place sont ceux qui servent le mieux les intérêts de la couronne. Il en résulte une délégitimation de ces chefs aux yeux de la population qui ne se reconnaît plus dans ces entités. Dans le même temps, dans la mesure où le choix de ces chefs ne dépend plus des populations, ceux-ci ne se sentent plus responsables devant elles.

On constate donc un double mouvement : une délégitimation des pouvoirs aux yeux de la population et un phénomène de « déresponsabilisation » des gouvernants devant leur population.

³¹ http://www.ghana.co.uk/history/history/colonial_rule.htm

Dans les systèmes français, les élites culturellement assimilées, souvent issues de la bourgeoisie, apparaissent éloignées des populations qu'elles sont censées représenter. De plus, le système d'assimilation des élites autochtones instaure un clivage entre le nord et le sud au Bénin et au Togo. Ce clivage sera ensuite repris et instrumentalisé après les indépendances par les régimes en place. En effet, le contact européen s'établit en premier lieu avec les populations côtières du sud puisque les colonisateurs arrivaient par la mer. Ce contact se maintient au moment de la traite négrière, organisée avec les royaumes africains. Le pouvoir colonial favorise ainsi l'émergence d'une élite bourgeoise instruite au sud. Ce sont ses membres qui, souvent, partent en Europe pour étudier et qui seront à l'origine des luttes pour l'indépendance, bien qu'il ne faille pas négliger la participation des autres populations à cette lutte. De même, la multiplication des échanges commerciaux, parmi lesquels la traite d'esclaves joue un rôle important, entraîne parallèlement un développement accru des régions du sud, au détriment des zones plus septentrionales. Le Bénin et le Togo ont à peu près la même configuration géographique et ce phénomène s'observe dans les deux pays. Au moment des indépendances, le manque d'intérêt de ces élites méridionales pour les autres régions cristallise des rancœurs supplémentaires dans les populations du nord qui se reconnaissent peu dans leurs gouvernants et se sentent délaissées.

Apparaît alors un autre clivage, au sein même des élites, selon qu'elles vont se revendiquer de l'une ou de l'autre partie du pays.

Les coups d'État du général Gnassingbé Eyadema (ressortissant du nord) au Togo et celui du général Soglo en 1963 au Bénin relèvent bien de cette logique revancharde d'un nord sur le sud. Cet « héritage colonial » est ensuite instrumentalisé, notamment pour asseoir le pouvoir de dirigeants autoritaires et il continue aujourd'hui encore à produire des effets, empêchant, au Togo tout du moins, l'émergence d'un pouvoir libéré de ces considérations et dans lequel l'ensemble de la population pourrait se reconnaître.

N'buéké Adovi Goeh-Akue ³² constate également que la période coloniale apporte des changements qui vont rompre le consensus traditionnel autour des chefferies. Les chefs ne sont plus perçus, en tout cas au Togo, comme les garants d'une autorité morale, mais plutôt comme des instruments de répression à la solde du pouvoir colonial. En effet, le désir des colonisateurs de traiter avec ce qui représente pour eux des interlocuteurs valables désorganise les rapports entre les autorités traditionnelles et les collectivités locales. Selon cet auteur, « *dès l'époque de la traite, la suprématie des États précoloniaux de la côte, courtiers des négriers blanc, [leur confère] des privilèges sur ceux de l'intérieur. Au sein même des États et groupes sociaux, la hiérarchie traditionnelle, fondée sur la gérontocratie, est remise en cause par l'introduction progressive de nouvelles formes de catégorisation, [...] avec la prise en compte de nouvelles valeurs fondées, non plus sur les relations lignagères, mais davantage sur les richesses matérielles.[...] Cette situation [se trouve] aggravée par l'immixtion de l'administration coloniale qui peut, selon son intérêt, donner sa reconnaissance à un chef désigné par-devers des règles traditionnelles, pourvu qu'il accepte de garantir ses intérêts* ».

On peut se demander si ces changements n'alimentent pas aujourd'hui encore des conflits, à la fois entre générations et entre urbains et ruraux, sur ce que doit être le pouvoir.

La colonisation a donc déstructuré les modes de gouvernance préexistants et c'est dans un tel environnement que se construisent les acteurs des indépendances de ces pays. La lutte contre le pouvoir colonial devient alors un nouveau mode de légitimation politique du pouvoir et un élément de cohésion en soutien à ces personnalités. En effet, les luttes indépendantistes leur confèrent une légitimité *de facto*.

C'est pourquoi, le moment des indépendances représente certainement un point de rupture dans la mesure où la lutte contre le pouvoir colonial

³² GOEH-AKUE (N'Buéké Adovi), *op.cit.*

pouvait constituer un élément fédérateur. Dès que celui-ci disparaît et en l'absence de valeurs fortes suffisamment cohésives pour construire un État-nation, les luttes internes qui existaient déjà sont s'exacerbées. L'Angola est à ce titre un exemple frappant et la Côte d'Ivoire d'après Houphouët-Boigny reflète aussi, dans une certaine mesure, cet état de fait.

Les dérives autoritaristes que connaissent le Bénin, le Togo et le Ghana après leur indépendance sont sans doute une des conséquences de cette absence de légitimité des gouvernements qui arrivent au pouvoir, même si, au Ghana, cette délégitimation ne se produit que progressivement puisque Kwami N'Krumah jouissait à son arrivée d'une popularité indéniable. On peut en effet se demander comment le Ghana qui, au moment de son indépendance, était un des pays les plus riches d'Afrique, doté d'une fonction publique des plus efficaces, d'un pouvoir judiciaire impartial et d'une classe moyenne prospère, a pu être touché par cette montée autoritaire parallèle à l'effondrement de son économie.

B- La personification de l'État ou la question de la construction et de la légitimité des élites dirigeantes après les indépendances

La superposition artificielle d'une légitimité institutionnelle sur une légitimité politique plus ancienne pose donc des problèmes dans la mesure où un certain nombre de repères s'en trouvent bouleversés.

L'ère qui s'ouvre après les indépendances hérite, dans ces trois pays, d'un système institutionnel directement issu de la colonisation. Cependant, ces jeunes États sont peu, ou pas, préparés à diriger des États centralisés. Or, comme le constate Christopher Clapham³³, bien que les règles coloniales aient, dans la plupart des cas, établi les structures institutionnelles de gouvernement sans lesquelles une démocratie n'est pas possible, cela n'a

³³ CLAPHAM (Christopher), « Democratisation in Africa : obstacles and prospects », *Third World Quarterly*, vol.14, n°3, 1993.

pas été accompagné de règles ou de structures engageant une responsabilité des gouvernants devant les populations. Ces règles coloniales sont apparues comme étant imposées et elles sont donc plutôt mal acceptées par les populations.

Les Chefs d'État qui prennent la tête de ces trois pays juste après les indépendances sont issus d'élections organisées sous la tutelle encore présente des pouvoirs coloniaux ou de l'ONU. Ces pays doivent alors affronter à des défis de taille : faire en sorte que ces élites soient justement représentatives de la population et construire un État autonome. Ces défis peuvent-ils expliquer à eux seuls les dérives autoritaristes ?

Dans ce contexte, les jeunes républiques issues des indépendances doivent trouver des systèmes de représentativité à leurs dirigeants. Cependant, il apparaît très tôt une personnification de l'État pourtant censé être une institution impersonnelle et représentative de l'ensemble d'une population. Or, cette représentativité à travers une seule entité pose problème dès le départ. Si Kwami N'Krumah au Ghana par exemple n'est pas issu de la bourgeoisie traditionnelle, ce sont quand même des élites instruites qui dirigent. On assiste donc à l'émergence d'une nouvelle classe dirigeante, plutôt urbaine, et dans laquelle toutes les populations peuvent avoir du mal à se reconnaître.

1-La violence, moyen de légitimation du pouvoir

Un des arguments avancés pour justifier l'installation de régimes forts est la nécessité de construire des États jeunes. Est-ce une certaine fragilité de leur assise populaire qui justifie la volonté des dirigeants de faire disparaître toute opposition ? Dans les trois cas en effet, multipartisme est aboli, alors qu'il existait avant l'indépendance, et les personnalités fortes des combats pour l'indépendance sont, soit intégrées dans le système du monopartisme, soit tout simplement éliminées. On peut alors penser que la fragilité ou l'absence d'éléments unificateurs qui fonderaient la légitimité des élites explique qu'elles se sentent fragiles et ne veulent pas avoir à rendre des comptes. Il en résulte une utilisation de la violence pour imposer leur pouvoir, une violence qui devient alors un mode de

légitimation du pouvoir. Or, un des effets pervers est que, l'opposition se construit elle aussi selon ce registre. Aujourd'hui encore, dans le cas du Togo, un opposant est d'autant plus légitime qu'il a été persécuté à un moment donné. Dans ces conditions, il est difficile de voir émerger des figures apaisées de l'opposition. Le Bénin et le Ghana sont sans doute sortis de ce schéma parce qu'ils ont trouvé une alternative à ce mode de légitimation.

Une confusion existe aussi parfois entre la violence légitime³⁴, monopole de l'État et censée être un gage du respect de l'intérêt commun, et la violence illégitime qui sert à légitimer des pouvoirs illégitimes. C'est une perversion des fonctions mêmes de l'État. Le caractère « légitime de la violence » de l'État provient uniquement du fait qu'elle doit servir à sanctionner les violations de la règle de droit définie par la société. Or, cette légitimation n'existe plus quand l'utilisation de la force par l'État ne sert plus l'intérêt général mais celui de la classe dirigeante. Si le Ghana et le Bénin sont sortis de ce modèle de violence étatique, ce n'est pas le cas du Togo. L'absence d'alternative crédible pourrait expliquer ce phénomène et l'on ne peut qu'être d'accord avec O. Przeworski lorsqu'il considère que « *la crise de légitimité d'un régime ne suffit pas à expliquer sa chute; il faut aussi et surtout qu'existe une alternative préférable et organisée.* »

35

2-La figure du “chef de l'État”

La construction de la personnalité du « chef » par les populations elles-mêmes est également à prendre en compte. A titre d'exemple, la façon dont la personne de Kwami N'Krumah a été mythifiée est édifiante. Le journal *Evening News* en 1961 l'évoquait en ces termes:

³⁴ Selon Max Weber, l'État détient le monopole de la violence légitime

³⁵ PRZEWORSKI (O.), « Some problems in the study of transition », in *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, G.O'Donnell, P.Schmitter, L.Whitehead, eds, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 47-63.

*“When our history is recorded, the man Kwame Nkrumah will be written of as a liberator, the Messiah, the Christ of our day, whose great love for mankind wrought changes in Ghana, in Africa and in the world at large”.*³⁶

Ce culte de la personnalité sera également appliqué à Eyadema au Togo ou à Kérékou au Bénin.

De plus, pour comprendre la construction de la figure du chef de l'État, la personnalité même de ces dirigeants ne peut pas être niée. Les populations, là encore, jouent un grand rôle : apparaît-il comme un homme messianique ? quels mécanismes peuvent le conduire ou pas à une gestion patrimoniale de l'État ? etc. Par exemple, Kwame N'krumah au Ghana, en tant que « père de l'indépendance », était perçu comme un héros avant de sombrer dans des dérives autoritaires ; au Togo, Gnassingbé Eyadema participait directement à la vie privée des citoyens qui venaient eux-mêmes la lui soumettre.

Dans la mesure où ces chefs d'État sont amenés à intervenir dans la vie privée des citoyens qui n'hésitent pas à leur confier le règlement de leurs litiges personnels, une confusion entre sphère publique et sphère privée découle de cette personnification du pouvoir. De nombreux exemples évoquent des familles qui vont les solliciter pour faire trancher des conflits d'héritages, des différends matrimoniaux, etc. Il y a sans doute là une confusion avec la figure traditionnelle du chef de village qui intervient directement dans la vie de ses sujets. Mais, à la différence de ces chefs, il n'y a plus de système de responsabilisation. Ce sont des États que ces chefs doivent désormais diriger et non plus des communautés réduites. Dans une telle configuration, on peut comprendre que ces élites aient eu du mal ensuite à accepter que ces mêmes populations qui les avaient déifiés puissent leur demander de quitter le pouvoir.

C'est sans doute toujours dans cette confusion entre sphère privée et sphère publique que s'inscrit la gestion patrimoniale des ressources économiques nationales. Dans un pareil contexte, où l'émergence de la « chose publique » (*la Res Publica*) devient plus problématique, ces

³⁶ MEREDITH Martin, *ibid.*

élites ne pouvaient pas vouloir de système qui les rendrait responsables. En effet,

la fragilité de ces États ne résulterait-elle pas également de l'impossibilité pour les gouvernants de régler un certain nombre de difficultés comme la gestion de l'économie, du développement ou la redistribution équitable des richesses? Face à leur impuissance à relever ces défis, un système de responsabilisation les aurait sans doute fragilisés. De même, un tel État personnifié gérant de façon patrimoniale les ressources de tout un pays n'est pas en mesure d'accumuler les richesses pour ensuite les redistribuer équitablement entre toutes les forces en présence. Dans le même temps, on assiste donc à une négation du rôle de l'État en termes d'économie sociale.

On peut donc penser que l'accumulation de ces facteurs a renforcé la difficulté à construire un État. Cela peut expliquer, sans toutefois les excuser, les dérives dictatoriales postindépendance.

C- L'absence d'une réflexion de fond sur un mode de gouvernance qui serait choisi et non pas subi

Dans la plupart des pays africains, avec la guerre froide et l'influence des deux blocs, il n'y a pas eu, après les indépendances, de période de réflexion profonde sur le mode de gouvernance qu'ils auraient voulu choisir et qui aurait pu, peut-être, être en adéquation avec leur système propre. Cette réflexion a existé en Europe avec le siècle des Lumières et la Révolution française et les expériences actuelles sont le fruit de cette lente gestation. En Afrique, le choix se réduisait en réalité à deux possibilités : le libéralisme ou le communisme. Cette réflexion serait peut être nécessaire aujourd'hui. Mais ce choix est en pratique rendu très compliqué avec la mondialisation et la globalisation.

1- Une réflexion bénéfique dans le cas du Ghana

L'existence d'une telle réflexion a été bénéfique au Ghana. En effet, malgré la multiplication de coups d'États, suivis de transition vers des démocraties constitutionnelles, il existe au Ghana une réflexion ancienne sur le type de gouvernement voulu par la population. Après l'indépendance, si pour la grande bourgeoisie la démocratie libérale restait l'« option la plus viable », la classe moyenne ghanéenne se positionnait en faveur d'un modèle alternatif de gouvernement. C'est pourquoi, après le coup d'État de 1981 et ses intentions révolutionnaires, puis pendant les deux premières années du gouvernement du PNDC³⁷, certaines structures sont mises en place dans le but de modifier les rapports entre l'État et la société. Il s'agit d'organes d'expression pour permettre aux masses populaires de participer démocratiquement aux décisions politiques : des comités de défense des travailleurs (WDC) et des comités de défense populaire (PDC) sont créés, y compris dans les forces armées et dans les services de police, un comité national d'enquête (NIC), un comité de défense nationale (NDC), un comité de contrôle de la sécurité des citoyens (CVC) et des tribunaux publics sont instaurés³⁸. Pour Emmanuel Hansen, ces organes populaires « [ont constitué] *des contre-institutions au pouvoir de l'État postcolonial* »³⁹ et démontrent de la volonté du Ghana de trouver son propre système de gouvernance.

Toujours au Ghana, la tradition politique bipartite, qui domine encore aujourd'hui la vie politique, trouve ses racines dans la période de lutte pour l'indépendance. En effet, selon Nana K.A. Busia Jr⁴⁰, le bipartisme est un legs de la *United Gold Coast Convention* (UGCC), puis du *United Party* (UP) et enfin de la *Convention People's Party* (CPP). Créée en 1947, l'UGCC va jouer un rôle prépondérant dans l'indépendance du Ghana. Elle regroupe des membres de la grande bourgeoisie (hommes d'affaires,

³⁷ Parti de J. Rawlings

³⁸ K.A. BUSIA Jr (Nana), « Ghana (1982-1992), une si longue transition », *Les figures du politique en Afrique, des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, sous la direction de Momar-Coumba Diop et Mamadou Diouf, éditions Karthala et Codesria, 1999.

³⁹ HANSEN (Emmanuel), « The State and Popular Struggles in Ghana, 1982-1986 », *Popular Struggles for Democracy in Africa*, Peter ANYANG'NYONG'O ed, Zed Books and the United Nations University, London 1987.

⁴⁰ K.A. BUSIA Jr (Nana), *ibid.*



chefs traditionnels, juristes, médecins, grands planteurs de cacao etc.) alors que le CPP de Kwami Nkrumah, fondé en 1949, est un parti populiste avec une vision anti-impérialiste et panafricaniste. « *La position idéologique de ces deux partis a déteint sur la politique ghanéenne au point que, depuis l'indépendance, les gouvernements civils élus, voire les régimes militaires, tirent leur soutien et revendiquent leur légitimité de l'une ou l'autre tradition* »⁴¹. Ce clivage ne découle pas, il faut le remarquer, d'une division ethnique mais bien d'une différence idéologique.

2 - Une nécessaire réflexion sur le rapport entre les populations et leurs leaders

Ce rapport entre les populations et leurs leaders détermine fortement la légitimité d'un pouvoir et donc sa pérennité. C'est pourquoi la réflexion sur la gouvernance des pays évoqués doit se concentrer, entre autre, sur cette question.

Au moment des indépendances, un problème de taille se pose : quelle place accorder dans le nouveau schéma de gouvernance aux anciennes figures du pouvoir représentées par les chefs traditionnels ? Doit-on les oublier, d'autant que le système colonial a modifié la donne, ou doit-on les intégrer ? Au Togo par exemple, Eyadema fait adhérer les chefs coutumiers à son parti unique, le RPT. Mais cela contribue, d'une certaine manière, à les décrédibiliser car ils doivent, par là même, faire allégeance au pouvoir en place. Aujourd'hui encore, leur place dans les institutions doit être étudiée pour tenir compte de toutes les couches de la population.

Il semble cependant qu'il puisse y avoir une légitimité en dehors des urnes. Ainsi, lorsque Rawlings prend le pouvoir au Ghana par un coup d'État en 1982, il détient une certaine légitimité car il chasse du pouvoir un régime qui, pourtant élu, a rendu le pays économiquement exsangue.

⁴¹ K.A.BUSIA Jr (Nana), *ibid.*

De plus, il véhicule l'idée du rétablissement d'un certain ordre moral dans la politique. Ce n'est qu'à partir de 1984, avec le durcissement de son régime et la mise en place d'une politique d'ajustement structurel imposée par les institutions financières internationales, qu'une certaine contestation va naître.

Comme dans le cas du Togo, il apparaît que ce n'est pas la forme de la prise du pouvoir par un coup d'État qui est délégitimante, du moins au début, mais plutôt les abus qui s'ensuivent.

Il semble donc, et l'étude des trois périodes historiques nous le démontre, qu'il existe ou qu'il a existé, dans ces trois pays, deux formes de légitimité du pouvoir. Une légitimité institutionnelle, issue de processus institutionnels incluant le suffrage par les urnes, et une légitimité politique signifiée par le fait que les populations reconnaissent et acceptent le pouvoir en place, même s'il n'est pas choisi par un processus électoral.

Le manque de légitimité des gouvernants actuels et la personification du pouvoir sont des freins certains à la construction de l'État en tant qu'institution. Même dans les modèles qui fonctionnent, par exemple au Bénin et au Ghana qui disposent désormais d'élections démocratiques, il semble que les taux d'abstention demeurent encore relativement haut pour que ces processus soient qualifiés de plein succès. Les problèmes économiques auxquels ces pays doivent faire face risquent de remettre en cause des pouvoirs s'ils ne sont pas considérés comme légitimes par l'ensemble des populations. Cette remise en cause se fera-t-elle de façon pacifique ? Dans ces conditions, le vote est-il la seule solution ? Dire cela n'est pas prôner la prise de pouvoir par la force, bien au contraire, mais laisser la place à une réflexion qui doit avoir lieu pour définir le mode optimal de choix des dirigeants.

Certes, le modèle idéal serait que ces deux légitimités aillent de pair, la légitimité institutionnelle devenant alors l'expression de la légitimité politique. Mais, au vu des résultats mitigés en termes de gouvernance enregistrés dans cette région, il est essentiel de se poser la question de la **légitimité réelle** du pouvoir. En effet, les coups d'États, parce qu'ils

ancrent les sociétés dans une logique de la violence et empêchent tout compromis (l'exemple de Haïti est sur ce point édifiant) ne sont pas acceptables. Pourtant, face aux multiples élections galvaudées, qui parfois donnent une légitimité au regard de la communauté internationale mais pas aux yeux du peuple, comme c'est le cas au Togo, on doit se demander s'il n'existe pas de légitimité autre qu'institutionnelle. Les peuples sont-ils prêts à accepter des régimes forts (mais non dictatoriaux) et très centralisés si ceux-ci leur garantissent une certaine paix économique et sociale ? C'est sans doute à eux avant tout qu'il faudrait poser la question.... et le débat devrait rester ouvert sur ce qu'ils attendent réellement de leurs dirigeants.

Fiche d'analyse 3 - Les obstacles à la construction de l'État en tant que « territoire » et en tant que « nation »

Dossier : Les obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest

Étude comparative de trois cas : Bénin, Ghana et Togo

Rédacteur de la fiche : Cheffi BRENNER

Date d'écriture : Octobre 2007

Langue : Français

Chapeau : Les frontières de ces trois pays ont été tracées de façon artificielle au cours de la conférence de Berlin en 1884. Ce tracé a ignoré les réalités en termes de groupes ethniques ou de territoires. Ces deux aspects qui fondent un État doivent donc être construits, ce qui ne manque pas de poser problème.

Mots-clé :

Thématiques : Territoire d'un État, Nation, légitimité réelle du pouvoir.

Acteurs : Élités dirigeantes, pouvoirs coloniaux, chefferies, population

Échelle de gouvernance : Nationale et régionale (Afrique de l'Ouest).

Texte :

Le tracé artificiel des frontières issu de la conférence de Berlin (1885) a obligé des peuples à vivre ensemble, or ceux-ci n'avaient pas forcément ni la volonté, ni l'habitude de cette cohabitation..

En effet, la conférence de Berlin (1884-1885), convoquée par le chancelier allemand von Bismarck n'avait pour souci que de répartir des zones d'influences sur le continent entre les pays occidentaux. Aucun représentant africain ne fut d'ailleurs convié. Le principe de *l'uti possedetis* (intangibilité des frontières), repris ensuite par l'OUA, validait cet état de fait en se fondant sur le souci d'éviter un phénomène de « balkanisation ». Ce tracé des frontières hérité de la colonisation le porte en lui les germes des nombreuses instabilités que vont connaître ces pays. Toutes les composantes de la construction de l'État sont donc importantes dans ces pays car elles fondent la pérennité ou l'échec même de leur mode de gouvernance.

Pour ces États jeunes et hétérogènes en termes de peuplement, l'appartenance à un territoire et à une nation unique n'a pas de signification a priori, car le territoire et la nation sont des constructions artificielles. Il s'agit donc aujourd'hui de trouver ce qui pourrait faire cohésion autour de valeurs reconnues comme étant partagées par tous. Sans cela, la notion d'État demeure une coquille vide ce qui pose problème en matière de gouvernance.

A- Nation et territoire, des notions peu intériorisées...

D'après Fukuyama⁴², certaines nations d'Europe se sont construites parce que des causes extérieures, comme une crise monétaire, une récession, une hyperinflation ou la guerre, les poussaient à une certaine unité. Pour certains comme Tilly⁴³, la création des États-nations en France, en Espagne ou en Suède a été encouragée par la nécessité de faire la guerre

⁴² FUKUYAMA (Francis), *State Building, Governance and world order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca, New-York, 2004

⁴³ TILLY (Charles), *The Formation of National States in Western Europe* », Princeton University Press, Princeton, NJ, 1975.

à une plus grande échelle, dans la mesure où une telle guerre demandait un effort institutionnel accru pour, par exemple, lever des taxes, mettre en place des administrations viables ou une bureaucratie centralisée. La guerre et la sécurité nationale sont aussi, indéniablement, à l'origine de cette construction aux États-Unis. Or, comme Sorensen⁴⁴ le constate, la guerre n'a pas pu, comme en Europe ou au Japon, jouer ce rôle dans la construction d'une nation dans les pays en développement. En effet, ces États ont pu se procurer de la technologie militaire sans avoir à fournir des efforts nationaux. Au moment de leur indépendance dans les années 1960, il était plus aisé de se procurer cette technologie. Toujours selon Fukuyama⁴⁵, la demande d'institutions de l'État doit provenir essentiellement de l'intérieur, c'est à dire des populations. Dans la majorité des cas où un État-nation a pu se construire et que des réformes institutionnelles ont eu lieu, il y avait une forte demande interne pour ces institutions. L'existence de cette demande interne apparaît donc comme un préalable incontournable. Mais dans ces États jeunes, et en l'absence d'une cohésion nationale, l'émergence d'une telle demande est apparue plus problématique.

En comparant les performances économiques des pays d'Asie de l'est et de ceux d'Amérique latine, l'auteur montre, par ailleurs, l'importance des facteurs culturels et structurels, « capital social », dans la notion de l'État : selon lui le développement des institutions formelles est intimement lié à des facteurs culturels. Le rôle du capital social dans les relations entre le gouvernement et ses bénéficiaires illustre aussi cette corrélation. Si la responsabilité des gouvernements est, dans une certaine mesure, assurée par le modèle institutionnel qui détermine un certain nombre de mécanismes de contrôle, c'est en premier lieu les personnes que ce gouvernement est censé servir qui sont responsables de ce contrôle, en lui demandant des comptes. Des sociétés organisées en groupes seront plus à même de réclamer cette responsabilité que des sociétés éclatées en individus désorganisés⁴⁶. Or, en l'absence de notion

⁴⁴ SORENSEN (Georg), « War and State-Making : Why doesn't It Work in the Third World ? », *Security Dialogue* 32(3), 2001, p.341-354.

⁴⁵ FUKUYAMA (Francis), *ibid*, p.34 sq.

⁴⁶ FUKUYAMA (Francis), *ibid*, p.29 sq.

forte de nation, il est difficile de voir des groupes s'organiser de façon cohérente afin de formaliser de façon claire de telles demandes.

« *La plupart des nationalismes européens [...] se sont fondés selon la formule de Ernest Gellner, « one culture, one state », dans laquelle il sous-entend « une culture ethnique, un État.»*⁴⁷ Cette vision ne peut s'appliquer aux États africains colonisés tant le tracé des frontières a ignoré les aspects relatifs au peuplement, forçant des populations qui n'avaient parfois aucun lien commun, à vivre ensemble. De plus, la mise en place du système international post-seconde guerre mondiale, garantissant les frontières des États, a diminué la menace de guerre inter-État et n'a donc pas encouragé la formation de nations unies autour de la défense de leur territoire⁴⁸.

B- ...cependant l'hétérogénéité du peuplement ne pose pas toujours de difficultés

En l'absence d'un sentiment d'appartenance à une nation, il est apparu très tôt des clivages fondés sur l'appartenance ethnique. Cependant, et il faut le noter, cela n'a pas eu les mêmes répercussions selon la manière dont le fait ethnique est considéré. On assiste à une résurgence, différenciée selon les pays, de l'appartenance ethnique comme premier mode de définition personnelle.

Au Ghana, N'Krumah, appartenant à une minorité, n'a pas instrumentalisé le fait ethnique et celui-ci n'est donc pas apparu comme mode de définition principal des clivages politiques.

Au Togo en revanche, le pouvoir en place va fortement cristalliser et instrumentaliser le clivage entre le nord et le sud. Les populations du nord étant favorisées, par exemple dans l'administration ou dans l'armée qui est largement composée de ressortissants du nord, les populations du sud

⁴⁷ MAYALL (James), « The legacy of colonialism », in *Making the states work : State failure and the crisis of governance*, p.39, edited by Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Takur, United Nations University Press, 2005

⁴⁸ FUKUYAMA (Francis), *ibid*

vont, elles aussi, développer un sentiment de supériorité délétère vis-à-vis des populations du nord.

Quant au Bénin, où il y a également une hétérogénéité ethnique, celle-ci va être considérée d'une autre manière. En effet, la régionalisation tripartite est assumée après les indépendances : dans les années 1970, la rotation de trois dirigeants à la tête de l'État, chacun représentant une région, en est une illustration. Puis, avec Kérékou, on assiste à une tentative d'unification forcée mais qui n'a pas aboli les régionalismes. De plus, les « associations de développement » qui sont mises en place vont créer un espace de dialogue entre les populations rurales et l'élite urbaine. Ce sont certes des dialogues régionaux mais qui serviront de base à la création de nombreux partis après l'adoption du multipartisme intégral lors de la conférence nationale. *« Ainsi donc, les premiers militants d'un parti politique seront presque toujours les membres de l'association de développement, et la première base électorale [sera] le terroir d'origine. [...] Cette articulation du fait démocratique multipartiste avec cette logique de terroir va déterminer dans une large mesure les formes d'expression des suffrages et aussi les éligibles aux différentes charges électorales. »*⁴⁹

C- La nécessité de construire un « vivre ensemble » afin de créer une nation partageant un même territoire

Cette comparaison montre de quelle façon le fait ethnique peut être un gage de déstabilisation (Togo), mais aussi de stabilisation (Bénin) selon la façon dont il est perçu et mis en place. Ce ne serait donc pas le fait ethnique lui-même qui poserait problème ?

Il est vrai qu'il ne semble pas qu'il y ait une demande de séparation territoriale de la part des différents groupes en présence. Il n'y a presque pas eu de mouvements indépendantistes dans ces trois pays pourtant hétérogènes. L'exemple des Éwés qui, pendant la colonisation, demandait

⁴⁹ BAKO ARIFARI (Nassirou), « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique Africaine*, n° 59, octobre 1995.

une réunification de leur peuple, séparé entre le Togo et le Ghana , semble être un phénomène marginal. Cela signifierait-il alors que la séparation territoriale est peu importante? Dans ce contexte, les tensions qui peuvent apparaître ne sont-elles pas avant tout une demande de reconnaissance particulière de chaque groupe ? Même si cela demanderait pour confirmation une étude approfondie sur le terrain, il semble que les différences culturelles, qui existent vraiment dans la mesure où ces États sont un amalgame de peuples différents, sont amplifiées, utilisées par les pouvoirs pour mettre en place souvent des politiques du « diviser pour régner ».

La comparaison du vécu de l'ethnie entre ces trois pays tend à démontrer que ce n'est pas le fait ethnique en tant que tel qui est facteur de conflits, mais plutôt l'instrumentalisation qui peut en être faite. Il a donc pu être destructurant dans le cas du Togo, alors qu'il a été structurant au Bénin dans la mesure où il a permis, très tôt, l'émergence de partis politiques et qu'il a donc encouragé une vie politique apaisée.

Par ailleurs, si l'on considère le fait que la plupart des royaumes africains étaient très peu homogènes car ils résultaient de l'annexion de différents territoires, l'hétérogénéité des peuples au sein des États postcoloniaux ne semble pas être un aspect insurmontable pour leur survie. Sans faire l'apologie d'une époque révolue, il paraît intéressant de noter que ces royaumes avaient trouvé des moyens de régler ce « vivre ensemble » en respectant les traditions et les cultures des peuples conquis.

Ainsi, l'évêque de Bunia, analysant l'un des conflits ethniques entre Hemas et Lendus qui déchirent l'est du Congo, nous apprend que

« les différences qui semblent aujourd'hui poser problème ont toujours existé et les ancêtres avaient su les intégrer dans un système de lois et d'alliances au service commun, pour les Hemas et les Lendus ; les deux ethnies avaient édifié, au cours des siècles, un système qui permettait à ces deux groupes différents de vivre en paix, au besoin de former un front commun pour se protéger contre un ennemi extérieur. Dans ce système,

*tous les membres de deux clans alliés avaient les mêmes ennemis, les mêmes droits, les mêmes devoirs, les mêmes interdits que les frères de sang : les Lendus firent même don de leur langue, de là naquirent les Hema Gegeres ».*⁵⁰

Il faut également rappeler que, selon la tradition africaine, bien souvent le chef n'appartient plus, ni à lui-même, ni encore moins à sa communauté d'origine, mais à toute la communauté nationale. Cette appartenance à toutes les communautés était assurée, dans les sociétés précoloniales, par des institutions comme la polygamie ou par la présence des enfants de tous les chefs locaux à la cour royale, où ils avaient le statut de prince. Bien plus, certains rituels spécifiques devaient assurer que le chef se coupe symboliquement de sa parenté.⁵¹

Tout ceci tendrait à démontrer que l'hétérogénéité de peuple en elle-même peut ne pas poser de difficultés.

Cependant, dans la mesure où l'appartenance ethnique semble être une donnée instrumentalisable, il est important, dans ces pays constitués de mosaïques de peuples, que chacune de ses populations soient représentées de façon égalitaire. Pour ce faire, il serait nécessaire de mettre en place un appareil étatique capable de remplir cette mission.

⁵⁰ DJOLI ESENG'EKELI (Jacques), *Le constitutionnalisme africain, entre la gestion des héritages et l'invention du futur* », 2006 p.385.

⁵¹ DJOLI ESENG'EKELI (Jacques), *ibid*, p.389.

Fiche d'analyse 4 - A la recherche de l'État légitime...

Dossier : *Les obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest*

Étude comparative de trois cas : Bénin, Ghana et Togo

Rédacteur de la fiche : Cheffi BRENNER

Note biographique :

Date d'écriture : Octobre 2007

Langue : Français

Chapeau : En partie à cause de leur histoire, les États d'Afrique de l'Ouest ont eu peu de réflexion sur le mode de gouvernance qu'ils voulaient eux-mêmes adopter au sortir des indépendances. Aujourd'hui, il ne peut être fait l'économie d'une telle réflexion dont la question centrale doit être : « Quel État légitime pour nos pays ? »

Mots-clé :

Thématiques : Territoire d'un État, nation, légitimité réelle du pouvoir.

Acteurs : Dirigeants, gouvernements, populations

Échelle de gouvernance : Nationale et régionale (Afrique de l'Ouest).

Texte :

La question de la représentativité des différentes populations au sein de ces États ethniquement hétérogènes se pose avec acuité. Cette idée se conjugue assez mal avec celle d'une démocratie ne représentant que deux visions, celle de la majorité et celle de la minorité.

Il est donc nécessaire de trouver des valeurs fortes, suffisamment acceptées et légitimées par le plus grand nombre pour construire la notion d'État-nation. Mais quelles caractéristiques doivent avoir ces valeurs ?

Des systèmes de gouvernance fédéraux ou de décentralisation ne seraient-ils pas plus adaptés à ces pays multiethniques, sur le modèle de fonctionnement du Mali par exemple ?

Cela permettrait de prendre en compte les préoccupations locales tout en construisant un « vivre ensemble » par la pratique. En créant des forums de discussion où les représentants des différents groupes seraient amenés à dialoguer, l'émergence d'un sens d'appartenance à une entité commune pourrait émerger. Cela autoriserait également l'élaboration, au sein des populations, d'une idée de la légitimité d'un pouvoir national qui ferait participer l'ensemble des populations aux processus décisionnels.

L'exemple que nous avons donné du Bénin est intéressant, mais est-ce qu'une telle définition de l'appartenance politique à travers le régionalisme ne pose pas le problème du discours politique ? Peut-il y avoir, dans de telles conditions, émergence d'un discours affranchi des appartenances régionales dans la mesure où cette appartenance garantit en même temps l'éligibilité ?

Puisque pour nombre de pays africains, la construction de l'État a précédé celle de la nation, le construit de l'unité pourrait se faire par la prise en compte de la diversité dans un premier temps. Cette prise en compte se doit d'être globale, et non exclusive les uns des autres, pour favoriser un dialogue au sein de ces entités que sont les États africains ayant été colonisés.

A-Une histoire qui a des répercussions

Au-delà du facteur déstructurant qu'a pu être la période coloniale (et les différents systèmes mis en place), l'existence (au Bénin et au Ghana) ou non (Togo) d'une culture politique au sein des empires précoloniaux joue un rôle important pour la stabilité ou l'instabilité actuelle de la gouvernance dans les trois cas étudiés ici. Une comparaison peut être faite (mais cela serait à approfondir) entre les régions d'Afrique de l'Ouest, où les zones les plus crisogènes sont celles où il n'y avait pas de tels empires (voir carte doc.57).

Ceci étant dit, dans les zones où cet habitus politique n'existait pas (dans notre cas, le Togo), il est nécessaire de définir les critères d'un « vivre ensemble ». En effet, une remise en cause des frontières paraît peu praticable, d'autant que le principe de droit international de *l'uti possedetis*, repris par l'OUA, réaffirme l'intangibilité des frontières. De plus, comme le considère Radha Kumar⁵² cité par Gilles Bertrand⁵³:

“Les partitions⁵⁴ ne constituent jamais une solution satisfaisante aux conflits ethniques. Bien au contraire, elles ravivent en les restructurant les sources de conflits autour des frontières, des réfugiés et des diasporas. Dans un monde postcolonial et en voie de globalisation, elles ne fonctionnent pas non plus comme stratégies de sortie ni comme moyens d'endiguement”.

B-De l'utilité de la démocratie

On ne peut qu'être d'accord avec Francis Fukuyama⁵⁵ lorsqu'il considère que sa légitimité est un des aspects de l'existence même de l'État. Les

⁵² KUMAR (Radha), « Pacifier les hostilités issues d'une partition : des leçons aux options/Settling Partition Hostilities: Lessons learnt, the Options Ahead », *Transeuropéennes*, “Pays divisés, villes séparées”, n°19/20, hiver 2000-2001, p. 26. Sur la question des diasporas, voir CEMOTI, n°30, juillet-déc. 2000.

⁵³ BERTRAND (Gilles), «La solution au conflit identitaire ?», in *Cemoti*, n° 34 - Russie-Asie centrale : regards réciproques. URL : <http://cemoti.revues.org/document747.html>. Consulté le 27 avril 2007.

⁵⁴ Gilles Bertrand définit le partitionnisme comme le système dans lequel l'existence de l'État est remise en cause et sa disparition en tant que telle est souhaitée voire réalisée, à la différence du sécessionnisme où la séparation s'apparente surtout à une amputation et où l'État préexistant n'est pas fondamentalement remis en cause et survit.

⁵⁵ FUKUYAMA (Francis), *ibid.*

institutions doivent fonctionner mais également être considérées comme légitimes par la population. Selon lui, Samuel Huntington dans *Political order in Changing societies* (1968) affirme pourtant que les deux peuvent être séparés. En effet, l'ex-URSS ainsi que les États-Unis étaient des sociétés hautement développées politiquement alors que l'une était une dictature communiste et l'autre une démocratie libérale. Or, pour Fukuyama, si l'Union soviétique s'est effondrée à la fin des années 1980, c'est précisément parce que l'appareil étatique ne pouvait plus fonctionner à cause d'une délégitimation de son caractère dictatorial par les citoyens. Fukuyama conclut donc que, bien qu'il ait existé historiquement différentes formes de légitimation du pouvoir, dans le monde contemporain, la seule source sérieuse de cette légitimation est la démocratie. De plus, il considère que les régimes démocratiques ont au moins des capacités institutionnelles contre les pires formes d'incompétences des leaders dans la mesure où ceux-ci peuvent être démis par le vote.

Un autre avantage du débat politique que met en place une démocratie est de traduire en des termes négociables (appartenance politique, choix politiques) des valeurs non-négociables (ethnie, religion etc.). Lorsque ce qui est mis en discussion est de l'ordre du politique, alors il peut être discuté de façon pacifique. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de traduire les valeurs intrinsèques de chacun, comme l'ethnie, en des termes négociables ou de traduire les exigences de chacun par rapport à l'État en des termes discutables de façon pacifique. Mais la question de la légitimité réapparaît dans la mesure où les entités qui vont permettre ce débat politique doivent à leur tour être légitimes.

C-De l'inefficacité de la démocratie imposée

Si la démocratie est certainement une source sérieuse de légitimation du pouvoir, la façon dont elle fonctionne doit également tenir compte des spécificités culturelles. En effet, les cultures propres à chaque pays ou aux

régions doivent être prises en compte pour que les institutions démocratiques soient légitimes. À propos d'une démocratie qui serait imposée, Bertrand Badie écrit qu'« *il est déjà curieux d'imposer un régime dont la principale caractéristique est de prôner la participation et il est scabreux de faire venir du dehors un ordre politique qui consacre le gouvernement d'un peuple par lui-même* »⁵⁶. De même, il considère que « *l'institution électorale elle-même mérite d'être maniée avec précaution. Sa vertu légitimante est aussi à la hauteur du respect qu'on lui porte* ». ⁵⁷

Ce n'est donc pas la démocratie en tant que modèle de gouvernement qui ne serait pas adaptée à l'Afrique. Affirmer le contraire serait considérer que les Africains seraient inaptes à se diriger, vision réductrice. De plus, cette idée pourrait être instrumentalisée par des régimes dictatoriaux. Cependant, il est nécessaire de trouver, au sein des institutions mises en place, des mécanismes à même de prendre en compte les particularités culturelles du continent, voire de chaque pays, pour rendre ces institutions légitimes.

Le refus du vote qui a pu s'exprimer dans des sociétés anciennes pouvait peut être fonctionner dans des structures plus petites ou au sein d'entités où le concept de groupe unitaire, et donc d'un intérêt commun, existait. Cependant, dans le cadre des États post-coloniaux, au sein desquels cette notion de nation n'existe pas encore tout à fait ou est en construction, des régimes de démocratie fondés sur une prise de décision au vote semblent être la meilleure issue pour conjuguer tous les intérêts en place.

Un sondage mené auprès de populations africaines, notamment au Bénin et au Togo a démontré que celles-ci étaient largement en faveur d'un régime démocratique. Ainsi, 86,2 % des populations interrogées préfèrent un système démocratique, 14,4 % sont favorables à un régime militaire et 18,2 % optent pour un gouvernement d'un seul homme. Les Togolais, malgré la situation politique, sont ceux qui expriment le plus grand désir de démocratie. Bien que la moitié considère que la démocratie peut avoir

⁵⁶ BADIE (Bertrand), *La Diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance*, 2002, Librairie Arthème, Fayard

⁵⁷ BADIE (Bertrand), *ibid.*

comme inconvenient de rendre difficile la prise de décisions entre intérêts divergents, ils considèrent ces inconvenients comme mineurs face aux bénéfices que la démocratie peut apporter⁵⁸.

D-Une représentativité égalitaire de tous les groupes de la population

Dans de telles sociétés pluriethniques, il importe donc que les institutions assurent la représentativité et la visibilité de tous les peuples formant la mosaïque. On aboutira alors, comme le dit Jacques Djoli Eseng'Ekeli⁵⁹, à un État plus légitime, plus efficace et plus sûr, « *un État de droit qui ne peut évidemment prospérer qu'à la condition que la population se reconnaisse en lui, ce qui suppose la constitution d'une image nationale suffisamment consistante* ».

C'est sans doute le rôle qu'ont joué au Bénin les associations de développement qui, avec leur base régionale, ont assuré la représentation de tous les groupes.

On voit ici l'importance que les institutions mises en place devront donner à une redistribution égalitaire des ressources et à un développement indifférencié de toutes les régions. Le gage d'une stabilité est indéniablement que tous les groupes présents se sentent respectés et représentés.

Dans la mise en place de ces institutions, il est nécessaire de prendre en compte les particularités locales si l'on veut que leur place fasse sens auprès des populations. Toujours selon Jacques Eseng'Ekeli, le principe de

⁵⁸ *Governance, Democracy and Poverty Reduction : lessons drawn from household surveys in sub-saharan africa and latin America*, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/gouvernance_int_ANG.pdf

⁵⁹ DJOLI ESENG'EKELI (Jacques), *ibid.*

séparation des pouvoirs, telle que développée par Montesquieu⁶⁰ et repris par l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1789, est inspiré de principes judéo-chrétiens (notamment celui de la sainte Trinité) avec l'idée d'un seul Dieu et donc d'un seul pouvoir. Or, la vision africaine du monde peut être différente, « elle [peut donc commander] *un autre principe d'organisation de l'État et des pouvoirs.* »

Mwayila Tshiyemb⁶¹ donne cet exemple intéressant d'organisation : « *La république nouvelle distingue la représentation des ethnies ou peuples, symbolisée par la chambre des peuples ou le Sénat, de la représentation des citoyens, matérialisée par la chambre des citoyens ou l'Assemblée.* »

De plus, au sein des sociétés traditionnelles, le souci d'éviter tout despotisme existe, ce qui témoigne donc d'une certaine idée de démocratie. Mais « *un des principaux enjeux de la structuration de l'État en Afrique est de réconcilier ce dernier avec la société, d'intégrer et de canaliser les énergies dont disposent les acteurs communautaires, c'est-à-dire « ceux qui ont un lien particulièrement fort et chaleureux entre eux », et ensuite d'organiser la solidarité et la participation intercommunautaire dans le grand cercle de la famille nationale* »⁶². Car aujourd'hui « *en Afrique, notamment de l'Ouest, il n'y a plus d'EtatÉtats indépendants au sens politique du terme.[...] Aux yeux des citoyens, des dirigeants, des factions et des chefs militaires, la puissance étatique est devenue une fiction que l'on subit ou dont on cherche à tirer profit* ».⁶³

Ainsi, ce sont les institutions démocratiques qui ont besoin d'être réformées et adaptées. Ce faisant, si les traditions peuvent servir d'inspiration, elles ne peuvent en être la seule source. D'une part parce que cela serait un anachronisme stérile, et d'autre part parce que cela peut se transformer en ethnocentrisme, alors que les États postmodernes

⁶⁰ MONTESQUIEU, *L'Esprit des Lois*, Livre XI, chapitre 4, « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

⁶¹ TSHIYEMB (Mwayila), « La diversité ethnique socle de la modernité », *Géopolitique Africaine*, 2004.

⁶² DJOLI ESENG'EKELI (Jacques), *ibid.*, p.378-379.

⁶³ TAVARES (Pierre Franklin), *ibid.*

africains ont besoin de se nourrir également d'une ouverture sur le monde globalisé s'ils veulent s'y insérer. Enfin, dans ces pays, il faut également prendre en compte les différences intergénérationnelles ainsi que celles qui existent entre zones urbaines et zones rurales. Il ne peut pas être fait l'économie d'un dialogue approfondi entre ces différents groupes (jeunes/moins jeunes et populations rurales/populations urbaines). Cela risquerait encore de délégitimer des institutions qui ne ressembleraient qu'à l'un ou à l'autre de ces groupes car ces différences fondent et structurent ce que les populations attendent d'un pouvoir.

C'est l'ensemble de ces aspects qui doivent être pris en compte dans la reformation des institutions si l'on veut qu'elles soient pérennes.

Il apparaît que, depuis la colonisation, les gouvernants n'ont plus été responsables devant leurs populations ou, tout du moins, ils l'ont été beaucoup moins que pendant la période précoloniale. En effet, s'ils ont été responsables devant le pouvoir colonial puis, à partir des indépendances, devant les différents bailleurs de fonds, avant ou après la guerre froide, il résulte de cet état de fait un vrai problème de légitimité devant les peuples. Or, un État ne peut être légitime s'il ne l'est pas avant tout devant sa population.

Au vu des particularités des pays que nous avons étudié, trois objectifs-clés, liés entre eux, doivent guider la mise en place des institutions étatiques :

- la prise en compte de toutes les composantes de la population ;
- une redistribution équitable des richesses entre tous les groupes ;
- la mise en place des conditions d'une responsabilité effective des gouvernants, avant tout et essentiellement devant leur peuple ;

Reste à définir quelles formes et quelles figures du pouvoir sont les mieux à même d'assurer ces objectifs tout en assurant un bien être individuel...

ANNEXE

Données pays

	BENIN	TOGO	GHANA
Superficie	112 622 km ²	56 785 km ²	238 537 km ²
Population	6,9 millions d'habitants	5 millions d'habitants	22,6 millions d'habitants en 2006
Capitale	Porto-Novo	Lomé	Accra
Monnaie	Franc CFA (100 FCFA = 0,15 euro)	Franc CFA (100 FCFA = 0,15 euro)	nouveau cedi, mis en circulation en juillet 2007 et équivalant à 10 000 cedis (1 euro = 1,16 cedi environ)
Diversité ethnique*	<p>Environ 50 langues, fon (24,2 %), yorouba (8 %), bariba (7,9 %), goun (5,5 %), ayizo (3,9 %), nago (3 %), gen (2,1 %), ditamari, (2 %), etc.</p> <p>Aucun groupe majoritaire</p>	<p>environ 40 langues, dont l'éwé (20 %), le kabiyé (16 %), le watchi (8,3 %), le tem (4,6 %), le moba (4,3 %), le naudem (3,3 %) et le lama (2,6 %) .</p> <p>Près de 45 ethnies différentes, dont aucune n'est majoritaire, mais les Éwés</p>	<p>plus de 70 ethnies, dont aucune n'est numériquement dominante</p> <p>Les langues ghanéennes sont représentées par deux sous-groupes linguistiques importants: le groupe kwa et le groupe gour.</p> <p>Groupe majoritaire : Akan</p>

		<p>au sud et les Kabiyés au nord sont les plus représentés. Dans le Sud, vivent les ethnies du groupe kwa, notamment les Éwés (22 %) et les Ouatchis (10 %). Dans le Centre et le Nord, moins peuplés, vivent des ethnies du groupe gur, notamment les Kabiyés (13 %).</p> <p>Aucun groupe majoritaire</p>	
Langue officielle	Français	Français	Anglais
Indépendance	1 ^{er} août 1960	27 avril 1960	6 mars 1957
Croissance démographique	2,6 % par an (P.N.U.D., 2005)	2,6% par an (P.N.U.D., 2005)	1,7% par an (FMI 2005)
	BENIN	TOGO	GHANA
Espérance de vie	54 ans	54 ans	57 ans (BAfD)

	(P.N.U.D., 2005)	(P.N.U.D., 2005)	2007)
Taux d'alphabétisation	33,6% (P.N.U.D., 2005)	53% (P.N.U.D., 2005)	53% (gouvernement du Ghana 2006)
Religions	Vaudou (61%), catholicisme (19%), islam (15%), protestantisme (3%), autres (2%)	Animisme (50%), christianisme (30%), islam (20%)	animisme (38%), protestantisme (29%), catholicisme (14%), islam (19%)
Indice de développement humain	0,431 / 162 ^{ème} sur 177 pays (P.N.U.D., 2005)	0,512 / 143 ^{ème} sur 177 pays (P.N.U.D., 2005)	0,532 / 136 ^{ème} sur 177 pays (P.N.U.D.2006)
PIB	4 milliards de dollars en 2004 (The E.I.U., 2005)	1,9 milliards de dollars en 2004 (The E.I.U., 2005)	12,2 milliards de dollars en 2006 (BAfD 2007)
PIB/Habitant	420 dollars (The E.I.U., 2005)	310 dollars (The E.I.U., 2005)	543 dollars en 2006 (BAfD 2007)
Taux de croissance	3% en 2004 (The E.I.U., 2005)	1,5% en 2004 (The E.I.U., 2005)	6,1% en 2006 (BAfD 2007)
Taux de chômage	Nd	<u>Nd</u>	estimation à 18,4% en 2006 (OCDE)
Part des	Primaire : 36% ;	Primaire :	Primaire :

secteurs d'activité dans le PIB	Secondaire : 14% ; Tertiaire : 50% (Banque de France, 2004)	43% ; Secondaire : 22 % ; Tertiaire : 35% (Banque de France, 2004)	38,4% ; Secondaire : 24,6% ; Tertiaire : 37%
---------------------------------------	--	---	---

Source : Ministère des Affaires étrangères- France

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/index.html

*Autres sources

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/ghana.htm>

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/benin.htm>

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/togo.htm>

Données ethno-linguistiques

(Sources :

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/benin.htm>

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/ghana.htm>)

GHANA

Ethnie	Population	%	Langue maternelle
Akan asante	3 068 000	13,6 %	akan
Akan-Fante	2 436 000	10,8 %	akan
Éwé	2 250 500	9,7 %	éwé
Brong	1 117 000	4,9 %	abron
Dagaaba du Sud	1 067 000	4,7 %	dagari du Sud
Dangme	833 000	3,6 %	dangme
Dagomba	800 000	3,5 %	dagbani
Dagbamba	782 000	3,4 %	dagbani
Gurenne	782 000	3,4 %	farefare
Akan-Akyem	653 000	2,9 %	akan
Ga amina	625 000	2,7 %	ga (accra)
Akan-Akwapem (Akuapim)	578 000	2,5 %	akan
Konkomba	532 000	2,3 %	konkomba
Kusasi de l'Est	437 000	1,9 %	kusaal
Akan-Kwawu	423 000	1,8 %	akan
Yorouba	330 000	1,4 %	yorouba
Wasa	329 000	1,4 %	wasa
Mossi moré	323 000	1,4 %	moré (mossi)
Nzema (Appolo)	273 000	1,2 %	nzima
Sefwi	266 000	1,1 %	sehwi
Anyi	266 000	1,1 %	anyin
Gonja	239 000	1,0 %	gonja
Mamprusi	229 000	1,0 %	mampruli
Haoussa	202 000	0,9 %	haoussa
Efutu awutu	191 000	0,8 %	awutu
Busansi bissa	176 000	0,7 %	bissa
Builsa buli	160 000	0,7 %	buli
Ahanta	151 000	0,6 %	ahanta
Wala waali	147 000	0,6 %	wali
Akan-Asen	140 000	0,6 %	akan
Kasem	135 000	0,6 %	kasem
Birifor du Sud	133 000	0,6 %	birifor méridional
Bimoba	125 000	0,5 %	bimoba

Chiripon	118 000	0,5 %	chiripon
Sisaala, Tumulung	112 000	0,5 %	sisaala tumulung
Mandinka	110 000	0,5 %	mandinka
Akan-Dankyira	107 000	0,4 %	akan
Larteh	79 000	0,3 %	larteh
Anufo	70 000	0,3 %	anufo
Nchumburu	70 000	0,3 %	chumburung
Banafo	65 000	0,2 %	nafaanra
Anum-Boso	64 000	0,2 %	gwa
Krache	60 000	0,2 %	krache
Bassari ntcham	59 000	0,2 %	ntcham
Akan-Ahafo	57 000	0,2 %	akan
Kotokoli tim	56 000	0,2 %	tim
Buem lelemi	52 000	0,2 %	lelemi
Nabra nabt	50 000	0,2 %	farefare
Total	21 327 500	94,6 %	
Autres langues	1 228 500	5,4 %	
TOTAL DE LA POPULATION (2006)	22 556 000	100 %	

BENIN

Langue	Nombre des locuteurs	%	Province
Fon	1 400 000	24,2 %	Atlantique, Zou
Yourouba	465 000	8 %	Ouémé, Zou
Bariba	460 000	7,9 %	Central, Borgou (nord)
Adja	360 000	6,2 %	Atlantique, Mono
Goun	320 000	5,5 %	Porto Novo, Ouémé
Ayizo	227 000	3,9 %	Atlantique, Mono
Nago	175 000	3 %	Ouémé, Atakora
Gen	126 000	2,1 %	Atlantique, Mono
Ditamari	120 000	2 %	Atakora
Ouatchi	110 000	1,9 %	Mono
Cabé	80 000	1,3 %	Borgou, Zou
Boko	70 000	1,2 %	Borgou
Pila	70 000	1,2 %	Atakora
Mahi	66 000	1,1 %	Zou
Tofin	66 000	1,1 %	Atlantique, Ouémé
Mokolé	65 500	1,1 %	Borgou
Ouémé	60 000	1 %	Ouémé
Lama	60 000	1 %	Atakora