

## **L'Afrique face au défi de l'Etat multinational DES GUERRES A LA CRISE SOCIALE**

« Etats-Unis d'Afrique » : le grand rêve, caressé depuis les premiers jours du panafricanisme, affleure dans les débats de toutes les instances communautaires africaines. Pour de nombreux responsables politiques, la faillite de l'Etat postcolonial constitue l'épicentre de la marginalisation du continent et la cause de la recrudescence de la violence, qui plonge des pans entiers de l'Afrique dans le chaos. Cette faillite serait aussi à l'origine de la misère exponentielle qui menace la survie de dizaines de millions d'individus, détruit ce qui reste de lien sociétal et laisse le champ libre aux redoutables pandémies du sida et de la malaria, tandis que les cadres sont au chômage, expatriés ou parqués dans une fonction publique en banqueroute, réduisant en poussière les savoirs conquis de haute lutte à l'école occidentale...

Mais ceux qui dressent ce sombre diagnostic posent rarement la question d'un nouveau modèle d'Etat, inspiré des traditions africaines, condition impérieuse d'une sortie de la crise, et seul capable de répondre aux défis de la mondialisation. Sans un tel renouveau, le projet d'Etats-Unis d'Afrique risque de demeurer une coquille vide ; et il n'y aura sur le continent ni authentique Etat de droit, ni développement durable, pas plus qu'un réveil des intelligences et un rassemblement des dévouements qui font si cruellement défaut.

En effet, la faillite de l'Etat postcolonial traduit une mise en cause du « vouloir vivre ensemble », une crise de sens et de dessein. Il existe un désaccord abyssal entre les nations (ou ethnies) et les citoyens, sur les valeurs fondamentales de la collectivité : définition d'une société de liberté, d'un pouvoir réellement consenti et partagé, d'un droit perçu comme naturel. L'articulation entre Etat et société apparaît conflictuelle depuis que les sociétés plurinationales n'ont survécu à l'anéantissement de leur modèle d'Etat que pour être soumises à une caricature de celui de l'Occident.

En dépit de la domination coloniale, qui a rompu la dynamique de leur construction étatique, la nature des sociétés africaines demeure plurinationale. Les nations précoloniales - qui furent les marqueurs identitaires de ces Etats multinationaux - survécurent malgré leur morcellement et leur fréquent éparpillement sur plusieurs Etats. Cependant, cette situation ne constitue pas un obstacle rédhibitoire à la reconstruction d'un lien sociétal. Car la crise de l'Etat-nation entraîne une conséquence inattendue : la libération du concept de nation de l'emprise du droit et de la mystique révolutionnaire. L'implosion de l'Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie, la séparation de la Tchéquie et de la Slovaquie, le génocide des Tutsis et le chaos somalien en font foi.

Désormais, on peut distinguer la nation juridique, « l'Etat », et la nation sociologique, dite « ethnie ». Cette dernière procède à la fois d'une communauté de caractères (langue, lien de sang, religion, histoire commune) et d'une volonté de vivre ensemble attestée. Elle représente le soubassement de la nationalité d'origine, dont l'Etat postcolonial se limite à constater l'existence - dépourvu qu'il est de la mémoire historique et administrative des hommes et pays juxtaposés par la seule volonté coloniale.

Réhabiliter ces « nations » permet de mettre fin à la crise de conscience nationale et aux conflits d'identités qui violentent l'Afrique, mais aussi d'empêcher la manipulation politique de la contestation de la nationalité, par exemple pour écarter la communauté banya mulengue à l'est du Congo-Kinshasa, l'ancien président Kenneth Kaunda en Zambie ou l'ancien premier ministre Alassane Ouattara en Côte-d'Ivoire. Si l'Etat multinational était instauré, la loi stipulerait partout que la nationalité se définit par la conscience et le statut d'appartenance à une communauté de caractères (Akan, Mosi, Bamileke), et la citoyenneté par la conscience et le statut d'appartenance à un Etat (Côte-d'Ivoire, Burkina, Cameroun) (1).

Cette « renaissance » de l'Etat peut s'ancrer dans l'africanité. Contrairement aux idées reçues, l'Afrique noire avait en effet, à l'instar de l'Europe, créé son propre modèle d'Etat multinational et de nation-ethnie, avec les empires d'Ethiopie, du Ghana, du Mali, du Songhay, du Noupé, d'Ifé, du Bénin, du Kanem-Bornou, du Congo, du Monomopata ou du Zimbabwe, qui remontent au Moyen Age africain (2). Dans ces sociétés, le politique avait précédé l'invention de l'Etat - alors que la théorie classique assimile la construction du politique à l'avènement de l'Etat-nation.

A l'opposé de l'Etat-nation, qui a le monopole de production du droit, la nature plurinationale des sociétés africaines les a poussées à inscrire dans l'acte de fondation de l'Etat multinational les deux espaces autonomes de production du droit : l'espace étatique (lieu de production du droit général) et l'espace national ou ethnique (lieu de production du droit particulier sur le foncier, la succession, l'état civil, etc.). L'individu baigne dans un véritable pluralisme juridique, selon qu'il est sollicité par l'un ou l'autre de ces deux espaces, en fonction des types d'activité qu'il y exerce et de statut qu'il y revendique.

Il importerait ainsi de sortir le droit africain de l'espace de non-droit, dit de « la coutume », où il a été relégué par le mimétisme hérité de la colonisation, en restaurant le pluralisme juridique. La charte africaine des droits de l'homme a certes voulu refléter cette spécificité en proposant la notion de « droit des peuples », mais sans en préciser le contenu. L'Etat postcolonial a ainsi conservé sa primauté souveraine, et des peuples se sont vu priver de leurs « propres moyens de subsistance » (au sens de l'article premier) : ainsi le peuple Ogoni du delta du Niger, zone pétrolière du Nigeria, ou le peuple Dioula de la Casamance en rébellion contre l'Etat sénégalais.

Par ailleurs, dans ce modèle d'Etat multinational, les droits des minorités ne sont pas opposables aux droits de la majorité, car l'acte de refondation du pacte républicain contient l'obligation faite à l'Etat et aux nations constitutives de respecter les principes de l'égalité et du droit à la différence, afin de réaliser un destin

commun. En contrepartie, ces nations jouissent automatiquement de mêmes droits et devoirs relevant des « droits de fondation », notamment celui de parler sa langue, de pratiquer sa religion et sa culture, de jouir de sa nationalité, etc. Dès lors, la question des droits des minorités n'a aucun fondement politique dans un Etat multinational.

Ainsi se définit une sorte de fédéralisme intégral, qui distribue le pouvoir selon la logique d'une triple fédération des nations, des citoyens et des terroirs. Sa fonctionnalité repose sur le postulat que l'Etat est l'appareil de plusieurs nations, disséminées sur plusieurs terroirs. Dans ce sens, la rationalité de l'autorité et de l'action politique ne peut être efficace que si le pouvoir est attribué d'abord en fonction des nations et des citoyens, ensuite des territoires. Si bien que les chefferies, les communes et les provinces autonomes n'ont de signification politique que pour autant qu'elles constituent le berceau des nations et des citoyens en cause, fondateurs de l'ordre politique.

Innovation majeure du fédéralisme intégral, la transformation de ces collectivités infra-étatiques en espaces politiques de cogestion conduit à brasser, dans le même destin, des peuples différents, évitant ainsi toute « purification ethnique ». Alors que le fédéralisme territorial de l'Etat-nation se fonde sur le postulat que, la nation étant une et indivisible, l'autorité politique ne peut s'y exercer efficacement que si elle touche l'ensemble du territoire sur lequel s'éparpille la population, dans le fédéralisme intégral, chemin faisant, le pouvoir doit être organisé en fonction du découpage politique du territoire : en cantons, communes, Etat fédéré, etc.

### **Au-delà du terroir**

La fédération des terroirs suggère l'idée de dépassement de ce concept européen de « territoire », et l'investissement dans le concept africain de l'espace, pensé comme cadre de vie, tissé des réseaux, des flux d'échanges et des lieux de mémoire attachant les êtres humains à leur sol et à leur environnement. Dans nombre de cas, il n'y a d'ailleurs pas de corrélation entre l'espace politique et l'espace socioculturel (3). Un nouveau pacte social est indispensable pour fonder l'Etat multinational sur le double consentement des nations et des citoyens, réconciliant ainsi la citoyenneté (individualisme) et la multinationnalité (communautarisme) comme deux pôles de légitimation.

Il s'agit d'un principe de multinationnalité (4) qui se définit comme l'espace politique de fondation et de médiation d'un nouveau pacte démocratique, liant juridiquement chacune des nations et l'Etat, par un strict respect de l'égalité et du droit à la différence, en vue de bâtir un destin commun. Elle représente une autre façon de vivre l'Etat, lorsque l'unité politique ne se confond pas avec l'unité nationale.

Ainsi définie, la multination met deux principes en mouvement : d'une part, le principe de la double représentativité des nations et des citoyens en tant qu'entités distinctes ; d'autre part, le principe de divisibilité de la souveraineté ou souveraineté partagée, ce partage se réalisant au profit soit des nations et des citoyens sur le plan interne, soit des Etats souverains sur le plan externe - comme avec l'intégration économique et politique dans l'Union européenne actuellement, dans la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (Cedeao) ou, demain, des Etats d'Afrique australe.

De nouveaux droits politiques s'attachent à la multinationnalité : droit à l'existence, au vote, à la résistance à l'oppression, à la terre ancestrale, au partage des richesses, etc. Il s'agit d'une « républicanisation » du pouvoir traditionnel, qui réconcilie la tradition avec la modernité à travers une série de mécanismes : réhabilitation de la chefferie (gouvernement et assemblée), désignée comme première collectivité locale au-dessus de laquelle se trouvent la commune et la région autonomes, attribution à la chefferie de compétences en matière d'état civil, de santé primaire, d'éducation de base, de développement rural, consécration du droit de vote des nations afin qu'elles désignent leurs propres représentants dans les assemblées bicamérales, au niveau communal, régional et fédéral.

Exercent ce droit de vote des mandataires librement désignés par chaque communauté villageoise, parmi les socioprofessionnels, appelés grands électeurs, à travers un collège spécifique. Les partis politiques ne détiennent donc plus le monopole de l'activité politique, et le gouvernement de la chefferie peut solliciter la compétence de tout citoyen. Cette rénovation ne remet en cause ni les frontières internes et externes de l'Etat ni la balkanisation des nations opérée par la conférence de Berlin (1878).

A la différence de l'Etat-nation, l'Etat multinational ne s'approprie pas les citoyens, qui, là, suscitent l'Etat, désignent et destituent les gouvernants selon les règles communément acceptées. Partant de l'inversion de cette relation dialectique, la citoyenneté est à polarisation variable. Elle est une dans l'Etat multinational fédéral, double dans l'Etat multinational confédéral où elle remplace la classique double nationalité. La citoyenneté de l'Union européenne, telle que définie dans l'article 8 du traité de Maastricht, va dans ce sens.

En rupture radicale avec l'approche classique, la Constitution fondée sur les peuples - « démotique » (5) ou pluraliste - renouvelle l'infrastructure juridique en prenant en compte le pluralisme de la société par-delà le multipartisme : elle restitue aux différentes composantes des sociétés hétérogènes leur statut de peuples ou nations, comme réalité juridique et politique distincte de l'Etat multinational. Bien que corsetées dans les entités politiques taillées par la seule volonté coloniale, les populations composites continuent inlassablement de témoigner d'elles-mêmes. Loin de se manifester comme un corps unifié et homogénéisé dans une nation étatique chimérique, elles traduisent plutôt une diversité des nations sociologiques à la recherche de l'Etat de tous les peuples, sinon de toutes les nations (Akans, Bambaras, Bamilékés, Dioulas, Fangs, Haussas, Peuls, Mandingues, Ibos, Hutus, Lubas, Lundas, Kikuyus, Kongos, Mboshis, Mosis, Ovimbundus, Saras, Shonas,

Tutsis, Touaregs, Yorubas, Vilis, Wolofs, Zulus, Xhosas, etc.).

Dans cette perspective, la constitution de l'Etat multinational n'a pas seulement pour objet de donner un statut au pouvoir et au citoyen (lire encadré ci-dessous). Elle offre surtout un statut politique et juridique aux nations sociologiques ou ethnies, afin de fonder leur droit inaliénable à la légitimation de l'Etat et à l'exercice du pouvoir au même titre que les citoyens.

En ce sens, la Constitution fondera - pour la première fois dans l'Afrique post coloniale - le statut juridique d'un Etat compatible par sa nature démocratique, son droit, son histoire, sa culture, avec les logiques sociales des sociétés plurinationales qui lui donnent corps et signification.

### **Un humanisme patriotique**

Dans les sociétés traditionnelles, la faillibilité des majorités est l'un des principes cardinaux de la gouvernance. Sa réhabilitation doit corriger la démocratie à l'occidentale conçue comme pouvoir de la majorité. Le but : substituer le principe gagnant-gagnant au principe gagnant-perdant afin d'instaurer une démocratie où le pouvoir est partagé proportionnellement au rapport des forces en présence, établi par les urnes, de sorte que la majorité gagne beaucoup mais que la minorité gagne aussi. Il ne s'agit pas d'empêcher une majorité dégagée des urnes de gouverner, mais de séparer le pouvoir de gouverner du pouvoir de contrôler la gestion gouvernementale. La majorité exerce le premier, l'opposition parlementaire le second.

Par exemple, dans les sociétés paradoxales du Rwanda et du Burundi, où la dualité sociologique majorité hutue et minorité sociologique tutsie paraît irréductible, la paix civile passe par plusieurs leviers : reconnaître les Hutus, les Tutsis, les Twas comme peuples distincts ; élaborer un nouveau pacte républicain fondé sur le partage proportionnel de tous les pouvoirs d'Etat entre les trois peuples (force publique, gouvernement, diplomatie, administration, etc.) afin qu'une victoire électorale des partis ne remette pas en cause le droit à l'existence de chaque peuple ; républicaniser le pouvoir traditionnel ; et proclamer le droit inaliénable de chaque peuple à vivre en paix dans un Etat multinational du Rwanda (6) et du Burundi, dans leurs frontières actuelles.

Contrairement à l'Etat-nation qui prône le nationalisme, l'Etat multinational a pour idéologie l'humanisme patriotique. Comme humanisme, il sert de berceau de protection et de promotion des droits de l'homme, du citoyen et des peuples, par-delà leur nationalité, langue, religion, us et coutumes, etc. Même s'il a reçu mission de protéger le nationalisme en tant qu'idéologie des nations du pays qu'il régent, l'Etat multinational n'a pas qualité d'en revendiquer la paternité. En tant que patrie, il représente l'union sacrée des nations et des citoyens (Etat fédéral) et des Etats (Etat confédéral), ancrée dans le sol par les terroirs, à la fois lieux des mémoires et d'activités unissant dans le même destin les morts et les vivants.

La renaissance d'une société civile multiculturelle passe par l'ordonnement de plusieurs niveaux de citoyenneté : politique, économique, social et culturel. Certes, la politique est la plus connue, même si la proclamation et l'effectivité des droits du citoyen demeurent encore primordiales en Afrique noire.

Toutefois, avant de s'épanouir et de prospérer politiquement, la citoyenneté représente d'abord un lien sociétal coulé dans la solidarité, qui devient le catalyseur de la volonté de vivre ensemble. Or la sociabilité autant que la solidarité constituent un défi politique permanent, dont les enjeux sont d'ordre économique, social et culturel. Si bien que la création de ces nouvelles citoyennetés lance un défi vital au chômage, à la perte d'identité et à la dislocation du lien social, aux guerres civiles, etc., fléaux qui menacent chaque type de citoyenneté. Etant donné les difficultés d'accès aux droits économiques, sociaux et culturels, tous les pays constituent des poudrières. Dès lors, la conception classique de ces citoyennetés, articulées jadis exclusivement par rapport à l'Etat, doit être radicalement repensée.

Trois mutations s'imposent : briser le monopole de la créance exclusive des droits économiques, sociaux et culturels sur l'Etat ; placer les citoyens, les nations et l'Etat au coeur de la complexité du réel, en transformant les droits économiques, sociaux et culturels en droits de l'homme et du citoyen, des nations et de l'Etat ; et redonner à chacun un rôle actif dans le cadre d'un partenariat tripartite Etat-citoyens-nations, afin de jeter les bases d'une nouvelle politique de redistribution des richesses (7). La mutation de l'économie de subsistance en économie d'accumulation doit concilier l'efficacité économique et la cohésion sociale, la mobilité du capital et la mobilité du travail, la vertu de la régulation et celle de la libre entreprise afin que les citoyens, les nations et l'Etat redeviennent les acteurs de leur propre histoire. L'émergence de nouvelles citoyennetés politique, économique, sociale et culturelle est un défi vital eu égard au chômage, à la perte du lien social et d'identité, aux guerres civiles, etc., qui souvent aujourd'hui les réduisent à néant.

L'Etat multinational constitue à la fois une organisation du politique - à l'échelle de la société plurinationale - et une capacité d'agir ensemble pour faire face aux enjeux et défis qui pèsent sur le destin commun. Démocratique, il est un pouvoir accepté et partagé par les nations et les citoyens. Postnational, il s'articule sur le principe de l'unité dans la diversité. A ce titre, il forme un espace fédérateur des nations, langues, religions, cultures, terroirs, normes dont l'Etat a pour charge de garantir la survie.

Poser le problème de la sorte contribue à sortir le débat africain de dix ans d'une pseudo-démocratisation qui l'a stérilisé : l'Afrique noire du XXIe siècle a le devoir de produire son propre modèle d'Etat de droit démocratique. Mais, même là où l'on a salué une certaine audace, l'Ethiopie s'est contentée de transformer la reconnaissance du pluralisme ethnique en moyen de domination politique, et non en révolution démocratique. Echaudée par les

« tripatouillages » ethniques de l'apartheid, l'Afrique du Sud n'a pas eu la lucidité et le courage de reconnaître la nature plurinationale de sa société. Et, en Ouganda, si quelques royaumes ont été réhabilités, cette mise en scène du pouvoir traditionnel ne sert jusqu'ici que de décor symbolique destiné à légitimer le régime.

La problématique de l'Etat multinational inscrit l'originalité africaine dans la mondialisation, qui est un champ de bataille ouvert au choc frontal des cultures. L'Afrique doit s'y investir, si elle veut exister et se renouveler au cours du troisième millénaire. Revanche de l'histoire, elle donnerait ainsi une leçon à une Europe poussée vers l'hétérogénéité des nations, des langues, des religions, des cultures, des normes, des terroirs, etc., par la crise de l'Etat-nation et l'élargissement de l'Union européenne.

Ainsi, l'Etat multinational pourrait, par sa nature démocratique et postnationale, fournir le modèle « idéal-typique » de la mutation constitutionnelle, politique et conceptuelle des sociétés plurinationales au XXI<sup>e</sup> siècle, qu'il s'agisse de nations sociologiques (cas de l'Afrique noire), juridiques ou étatiques (Union européenne) (8). Cette spécificité donne au concept de « renaissance » son sens originel de régénération de l'ancien, que celui-ci soit l'Etat ou la société civile.

MWAYILA TSHIYEMBE

Directeur de l'Institut panafricain de géopolitique de Nancy.

---

(1) En outre, la revendication de la nationalité d'origine serait une prérogative des chefferies traditionnelles et non de l'Etat. Lire Ivan Crouzel, « La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux », *Afrique contemporaine*, Paris, n° 192, 1999, pp. 30-39.

(2) Ibrahima Baba Kaké, *L'Ere des grands empires*, ACTT/Présence africaine, Paris, 1988. Cet historien situe le Moyen Age africain entre le VII<sup>e</sup> et le XVI<sup>e</sup> siècle.

(3) Lire Achille Mbembe, « Vers une nouvelle géopolitique africaine », in « *Afriques en renaissance* », *Manière de voir*, n° 51, mai-juin 2000.

(4) Il s'agit d'une conception différente de l'autonomie personnelle de Karl Renner. Lire *Nation, mythe et réalité*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1998, pp. 97-99.

(5) Stéphane Pierré-Caps, « Etat, société et pouvoir à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *Mélanges François Borella*, Presses universitaires de Nancy, Nancy, 1999, pp. 403-422.

(6) Lire Anne-Cécile Robert, « Au Rwanda, vivre avec le génocide », *Le Monde diplomatique*, juillet 2000.

(7) Lire Philippe Engelhard, « Pour un développement à l'africaine », in « *Afriques en renaissance* », *Manière de voir*, n° 51, mai-juin 2000.

(8) Lire *L'Etat multinational et l'Europe (actes de colloque)*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1997.