

L'État multinational ou l'État multiethnique : nouvel acteur de la coopération internationale

L'enjeu du débat

« Coopérer avec quel État, pour quel État ? » (1). Voilà une interrogation fondamentale qui avait disparu, comme par enchantement, des tables de lois et des cogitations savantes sur la coopération en Afrique, depuis que l'échec de l'illusion de construction de l'État-nation occidental a discrédité le fonds de commerce des théoriciens développementalistes, dépendantistes et postdépendantistes.

Véritable serpent de mer, la question de la « coopération pour le développement » a été confisquée, voici des lustres, par des spécialistes qui se nomment « développeurs ». Agents des États industrialisés ou fonctionnaires des organisations internationales onusiennes, ces derniers ont été si arc-boutés sur les certitudes vacillantes de leurs maîtres qu'ils sont passés à côté de l'idéal du développement au service duquel ils prétendaient être. Chemin faisant, ils n'ont pas vu venir la faillite politique, économique, so-

ciale et culturelle de l'État postcolonial, qu'ils avaient baptisé par méprise « demiurge du développement et champion du bien-être social ».

Réveillées en sursaut par l'ampleur du chaos africain en marche, les élites occidentales et africaines à la solde de la tyrannie n'ont pas su à quel saint se vouer. Se retirant sur la pointe des pieds du front dégarni du développement, à l'image d'une soldatesque en déroute, elles ont été contraintes et forcées par les événements, de passer le témoin aux champions du « misérabilisme » et autres « marchands de sable » dont le mot d'ordre est : « *Face à l'incapacité des États à diffuser jusqu'aux populations les plus démunies l'aide publique au développement, il apparaît souhaitable d'amplifier une coopération non étatique.* »

Il s'en est suivi une prolifération d'organisations non gouvernementales (ONG), chacune étant plus préoccupée par la défense des intérêts bien compris de sa chapelle que par l'idéal noblement affiché. D'où, à force de vendre du cœur, nombre d'entre elles ont fini par perdre la raison.

En effet, au fil des ans, la faillite de l'État postcolonial et de sa société prétorienne (perversion du

(1) Thème d'une conférence-débat organisée par l'Observatoire permanent de la Coopération française, au centre Georges-Pompidou (novembre 1996).

modèle occidental de l'État-nation et de la société civile homogénéisée et individualiste) a généré une paralysie sans précédent contraignant les « développeurs » à constater que *« les risques d'effondrement des États constituent un danger supplémentaire pour ces mêmes populations, lorsque règnent l'insécurité, l'arbitraire, les seigneurs de guerre, voire les agitateurs ethnistes. »*

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que de tels propos rejoignent, à s'y méprendre, ceux des charlatans qui, ayant tué le malade à cause d'un diagnostic erroné et d'une thérapeutique inappropriée, accusent la victime d'être l'auteur de sa propre mort, au motif qu'elle a librement accepté de se soumettre à la macabre fantaisie de leur parodie de médecine.

C'est pourquoi, au moment où ce commerce illusoire est appelé à l'expansion, il est un devoir de mettre en garde tout le monde. Si bien qu'il ne suffit pas de constater « l'incapacité » de l'État postcolonial à diffuser l'aide publique jusqu'aux populations démunies. Encore faut-il savoir, au préalable, qu'elle est la cause première de cette incapacité généralisée qui touche tous les domaines de l'action publique, par-delà l'aide publique au développement, d'une part, et quel est le rapport État/populations, d'autre part.

En posant le problème de la sorte, on est bien obligé de constater que, contrairement aux idées reçues, l'incapacité généralisée de l'État postcolonial n'est ni structurelle ni conjoncturelle. Elle est en revanche, inhérente à la crise du modèle importé marquant la rupture historique entre les nations africaines précoloniales sans État dites ethnies et l'État postcolonial sans nation.

Cet antagonisme correspond à deux trajectoires historiques de construction de l'État et à deux logiques sociales irréductibles.

D'un côté, l'État postcolonial relève du modèle importé de l'État-nation européen dont la rationalité repose sur une logique sociale unitariste et homogénéisante, bien qu'il en soit une caricature fort éloignée.

De l'autre, les nations ethniques précoloniales sont tributaires d'une logique sociale plurale et différentielle, fondée sur l'État multinational ou l'État multiethnique, dont la destruction commencée par l'islamisation des flancs est et ouest du continent, continuée par la traite négrière, fut achevée par la colonisation européenne.

Il en découle que l'opposition frontale entre ces deux conceptions du monde et de la société, car c'est bien de cela qu'il s'agit, inscrit la dialectique peuples-État dans une conflictualité inéluctable et impitoyable.

En d'autres termes, le défi démocratique africain prend, dans ce cas de figure, une dimension dramatique. L'État postcolonial, accroché à la culture politique occidentale qu'il ne maîtrise pas, est contraint à l'exil soit dans les méandres de la fiction nationale de son ombre en niant l'existence juridique des nations sociologiques du pays qu'il régent, soit dans les pratiques magico-religieuses, soit dans la perversion des coutumes et traditions africaines au nom d'une pseudo-authenticité.

En retour, les nations ethniques et les citoyens ne se reconnaissent pas en l'État postcolonial et pensent qu'il n'a qualité ni de parler en leur nom, ni de les engager par sa signature. Ce qui explique les velléités de certaines nations précoloniales à

s'autodéterminer, en créant un État spécifique (sécessions du Katanga au Zaïre et du Biafra au Nigeria) et les rébellions du Tchad, du Mali et du Niger (des Touaregs), du Sénégal (la Casamance), du Sud-Soudan, etc.

Dès lors, l'État postcolonial est privé de la libre adhésion de sa dimension humaine qui donne corps et signification à la citoyenneté, donc à l'existence de tout État moderne. A l'instar de l'État colonial, il est un État administratif, c'est-à-dire une sorte de coquille vide et rame à contre-courant des aspirations légitimes des nations africaines « en chair et en os », s'il faut se permettre cette trivialité, dans la mesure où celles-ci ne participent pas, ès qualité, aux affaires publiques.

C'est pourquoi, embobeliné dans cet exil, l'État postcolonial est incapable d'imaginer un projet de société suscitant la mobilisation multisectionnelle et multinationale, qu'implique toute stratégie de développement, c'est-à-dire une stratégie de lutte contre l'appauvrissement et les inégalités, en optimisant la créativité de chacun des citoyens, et de chacune des nations en cause.

Chemin faisant, faire fi de ce préalable et suggérer la nécessité de relégitimer l'État postcolonial, au motif noble d'en faire le bastion imprenable de l'État de droit et partant, de la solidarité nationale ne peut être qu'une vue de l'esprit, une illusion d'optique fondée sur une fausse prémisse : l'importation des gadgets et non des significations démocratiques.

Certes, la pseudo-démocratisation en cours sur le continent africain et sa transition chaotique ont donné de l'eau au moulin des héros de la construction de l'État-nation en Afrique noire, pour spé-

culer, une fois de plus, sur les vertus du multipartisme, de la laïcité, des élections, de l'État de droit, de la décentralisation, de la bonne gouvernance, etc.

Mais à la lumière de la vie politique africaine, telle qu'elle s'observe à travers la période dite de transition, il est de notoriété publique d'affirmer que ces concepts n'ont plus de sens ; et que les élections, la laïcité, le multipartisme, l'État de droit, etc., n'ont pas mis fin à l'incapacité de l'État, c'est-à-dire à l'incompétence et à l'irresponsabilité originelles de l'État postcolonial (2).

Outre que tout État de droit n'est pas un État de droit démocratique, car l'histoire contemporaine a prouvé qu'il existe des États de droit qui n'ont rien à voir avec la démocratie ; l'État postcolonial est un lieu de pouvoir personnel, dépourvu d'un centre, qui supporterait l'idée même de décentralisation.

Et qui plus est, il est fondé de demander à l'État postcolonial, de quel droit est-il ? S'il est établi, qu'il est un État de droit étranger, comme c'est le cas aujourd'hui, il faut avoir le courage de dénoncer cette extériorité. Pour ce faire, il importe de souligner qu'il n'est pas un État de droit africain et qu'il est en porte-à-faux avec le pluralisme juridique, principe sacro-saint de la culture juridique négro-africaine.

La perspective historique

Si l'on souhaite voir naître sur le sol d'Afrique noire un État moderne, qui soit capable d'assumer

(2) M. Tshiyembe, *L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique*, Paris, Présence Africaine, 1990.

ses responsabilités d'acteur international, en donnant à l'action publique l'efficacité et l'innovation qui lui font défaut à ce jour, l'heure est venue de changer de fond en comble la problématique classique de l'État. Il s'agit d'une rupture épistémologique devant reposer sur deux hypothèses.

Premièrement, il faut dépasser le cadre des innovations apportées ces dernières années par les problématiques de l'État importé (3) ; de rejet du modèle occidental de l'État-nation et ses mythologies (4) ; de la dialectique État-ethnie (5), dont la faiblesse principale est de n'avoir proposé aucun modèle de l'État alternatif à celui de l'État-nation, qui soit fondé sur la réalité ethnique.

En effet, il n'est point besoin d'être un savant pour constater que l'échec de la tentative de construction de l'État européen, faite voici plus de trente ans, au mépris des logiques sociales irréductibles (l'institutionnalisme occidental porte sur la question « qu'est-ce que l'État », alors que le fonctionnalisme négro-africain porte sur la question « A quoi sert l'État ? ») a généré la débâcle politique, économique, sociale et culturelle qui ravage l'Afrique noire, en cette fin du xx^e siècle.

Et qui plus est, l'État-nation est un modèle de modernité politique

dépassé par la mondialisation (6), en dépit de la fascination que son ingénierie institutionnelle exerce encore sur les esprits des dirigeants africains et sa quasi-sacralisation par les Nations unies comme modèle de référence.

Deuxièmement, la refondation du modèle négro-africain de l'État multinational ou multiethnique précolonial du type État du Mali, du Ghana, du Songhay, du Kongo, d'Éthiopie, du Monomotapa, etc., s'impose comme la seule perspective qui épouse les contingences culturelles et historiques, permettant aussi bien aux nations ethniques qu'à l'État réconciliés, de disposer de la capacité de se gouverner eux-mêmes en réveillant les intelligences et en rassemblant les dévouements, à la lumière de leur projet de société démocratique plural, c'est-à-dire la démocratie intégrale.

D'une part, en rénouvant les éléments constitutifs de l'État (territoire, nation, gouvernement), l'État multinational est la condition *sine qua non* de la renaissance d'une authentique démocratie locale, fondée sur une triple fédération des terroirs, des nations ethniques et des citoyens, en vue de transférer des savoirs, des richesses et des pouvoirs à la localité autonome (région, province, canton, État fédéré), dotée d'un autogouvernement (gouvernement, assemblée, constitution), s'appuyant sur la chefferie traditionnelle, redevenue une personne morale de droit public, avec statut de collectivité territoriale de base. C'est ce que j'appelle la « républicanisation du pouvoir traditionnel ».

D'autre part, le déploiement du projet démocratique plural ou dé-

(3) B. Badie et P. Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 2^e édition, 1982, pp. 160-166 et *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992.

(4) E. Le Roy, « Le modèle européen de l'État en Afrique francophone, logiques et mythologiques du discours juridique », in C. Coquery-Vidrovitch (dir.), *Décolonisation et nouvelles dépendances*, Presses universitaires de Lille, 1986, pp. 81-110.

(5) G. Pambou-Tchivounda, *Essai sur l'État postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982, pp. 93-102 et T. Michalon, *Quel État pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 1984, pp. 93-128.

(6) Lire entre autres « État, nation, peuple », *Le Monde*, Dossiers et Documents, n° 253, avril 1997.

mocratie intégrale sur l'ensemble du champ social doit créer une dynamique nouvelle matérialisée par le couplage de nouveaux espaces de démocratie politique, économique, sociale et culturelle, avec de nouveaux espaces de citoyenneté politique, économique, sociale et culturelle.

Il s'agira, alors, de jeter les bases de la forme politique de la société plurale globale, qui soit fondée sur l'organisation de la différenciation, en vue de souligner l'originalité de la démocratie africaine, définie comme le moyen politique de sauvegarder la diversité sociale en tant que facteur structurant l'unité des contraires, c'est-à-dire le référentiel global largement partagé par les nations ethniques et les citoyens, par-delà le pluralisme né de la division du travail (associations, partis politiques, mouvements sociaux, groupes de pression, etc.).

Au demeurant, s'ouvrir au monde n'est pas seulement s'adapter au monde. L'Afrique noire doit également adapter à elle les apports du monde, en combinant lucidement sa volonté d'assimiler les influences externes avec sa capacité de revenir à ses propres sources et de s'en instruire.

Pour ce faire, force est de partir des matériaux élaborés par la sociologie politique et l'anthropologie du politique (7), du droit (8) et de l'État (9), en vue de forger les nouveaux instruments de la sociologie de l'État multinational ou multiethnique (10).

Pareille refondation est la

(7) G. Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 4^e édition, 1984.

(8) N. Rouland, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988 ; O. Jacob, *Aux confins du droit*, Paris, 1991.

(9) M. Abélès, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin, 1990.

(10) M. Tshiyembe, *L'État multina-*

condition *sine qua non* pour répondre positivement au besoin d'État et de sociétés démocratiques exprimé à travers les conférences nationales et autres forums démocratiques par les peuples africains. Dans cette hypothèse, la théorie de l'État multinational ou multiethnique jetterait les bases d'une nouvelle modernité politique qui serait en phase avec les exigences de la mondialisation.

D'un côté, en posant que la restructuration du politique doit être ancrée sur la culture négro-africaine de la segmentarité, c'est-à-dire de la multinationalité et de la multicentralité politique, économique, sociale et culturelle, en vue de réconcilier le politique légal avec le politique réel des sociétés éclatées aussi bien sur le plan interne que sur le plan international, la sociologie de l'État multinational met l'Afrique au diapason de la marche du monde tel qu'il est en train de se restructurer « sous l'irruption des sociétés », selon l'expression de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts (11).

De l'autre, en dépit de la globalisation des échanges et l'intégration des marchés à l'échelle planétaire, la mondialisation a remis à l'ordre du jour la logique de constitution de grands ensembles économiques et politiques régionaux de seconde génération. Dans cet esprit, le modèle de l'État multinational serait un catalyseur puissant à l'intégration régionale car un État qui n'a jamais rassemblé ses citoyens et ses nations ethniques en vue de réaliser un destin commun,

tional et le défi démocratique africain au XXI^e siècle (à paraître).

(11) B. Badie et M.C. Smouts, *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, PFNS/Dalloz, partie 1.

est disqualifié pour prétendre rassembler les nations et les citoyens des États voisins. L'ignorance de cette perspective historique est la cause principale de l'échec du panafricanisme maximaliste prôné par Kwame Nkrumah, ancien président du Ghana, bien que son diagnostic fût juste.

Partant de ce socle, il est plausible d'affirmer que la coopération interétatique n'est pas dépassée, en dépit de la cacophonie savamment entretenue soit par l'illusion universaliste d'hier, véhiculée par les théoriciens de l'organisation mondiale de type onusien d'une part ; soit par l'illusion antiétatique d'aujourd'hui, orchestrée par les théoriciens du néolibéralisme et autres champions de la fin de l'histoire d'autre part. Et pour cause ?

La coopération est un instrument de politique étrangère des États. A ce titre, elle est sujette à caution car sa nature (buts et moyens), change en fonction des changements des enjeux de la poli-

tique étrangère de l'État qui lui donne corps et signification.

En outre, tout État est fondé en droit, de coopérer avec n'importe quel acteur des relations internationales de son choix, qu'il soit public ou privé, selon les objectifs qu'il s'assigne. Par conséquent, les ONG peuvent jouer un rôle significatif dans le domaine de la coopération au développement.

A condition, bien entendu, de ne pas prendre l'ombre pour la lumière. En effet, bien qu'elles demeurent les agents du développement, les ONG ne disposent ni d'une légitimité politique, ni d'un projet de société, pour se substituer à l'État.

Le moment est venu d'arrêter la comédie consistant à attribuer l'incapacité de l'État postcolonial soit au handicap culturel des Africains, soit au colonialisme, soit à la dépendance, soit à la politique du ventre ou du néopatrimonialisme.

Mwayila Tshiyembe

RECTIFICATIF

Dans l'article de L. Legoux et A. Angoustures « Où vont les réfugiés africains ? » du n° 63, les deux cartes proviennent d'un article de V. Lassailly-Jacob « En Afrique, sur les chemins de l'exil », *Hommes et Migrations*, n° 1198-1199, 1996 ; *Hommes et Libertés*, n° 89-90, 1996, pp. 22-30.