

AVERTISSEMENT

Les opinions et idées exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'IRG. L'IRG ne saurait en être tenu pour responsable à moins que le contraire n'en ait été expressément convenu.

**Parcours international de débat
et de propositions sur la gouvernance**

Perspectives d'Afrique centrale

Colloque de Yaoundé, Cameroun

22 au 24 novembre 2010

COPYLEFT

Livre sous licence Creative Common 3.0 (Paternité – Sans usage commercial – Sans modifications)

Liberté de reproduire, distribuer et communiquer autour de cette création selon les conditions suivantes :

Paternité – Citer l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG).

Sans usage commercial – Il est interdit d'utiliser ce livre à des fins commerciales.

Sans modifications – Il est interdit de modifier, transformer ou adapter ce livre.

Pour plus d'informations : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.fr>>.

DANS LA MÊME COLLECTION

La légitimité du pouvoir dans les pays de la région de l'Afrique du Nord.

Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance,

Perspectives Nord-Africaines, actes du colloque de Tunis (Tunisie), mars 2012 (disponible en anglais et en français)

La légitimité du pouvoir dans les pays de la zone andino-amazonnienne. Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance, Perspectives Sud-Américaines, actes du colloque de Lima (Pérou), février 2009 (disponible en espagnol)

L'accès des réseaux d'auto-assistance à la scène internationale, Rencontre internationale de Rambouillet (France), 23-25 mars 2009 (disponible en anglais et en français)

Parcours de débat et propositions sur la gouvernance en Afrique,

Perspectives d'Afrique australe, actes du colloque de Polokwane, 17-20 juin 2008 (disponible en anglais et en français)

La gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction des services publics, note de synthèse du 2nd Forum franco-chinois de Pékin, 9-11 novembre 2007 (disponible en anglais et en français)

L'intervention de la société civile dans la réforme globale des politiques publiques, actes du colloque de Paris, 17-19 avril 2007 (disponible en anglais et en français)

Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?, actes du colloque de Bamako, 23-25 janvier 2007 (disponible en anglais et en français)

Les passagers clandestins des négociations internationales. Le rôle des ONG à la conférence de l'OMC à Hong-Kong, 2005 (disponible en anglais et en français)

VERSION ÉLECTRONIQUE

Ce document est disponible sur notre site Internet :

<<http://www.institut-gouvernance.org>>.

VERSION PAPIER

Vous pouvez obtenir une version papier de ce document en impression à la demande sur le site <<http://www.lulu.com>>.

Table des matières

INTRODUCTION	11
LES SOURCES DE LÉGITIMITÉ DU POUVOIR EN AFRIQUE CENTRALE : UNE « DIVERSITÉ CONCURRENTIELLE »	19
La tradition : quelle place pour les chefferies dans les sociétés et les États d’Afrique centrale ?.....	21
Des religions à l’influence politique et sociale croissante.....	30
L’ethnicité : quel rôle dans la construction de la citoyenneté ?	34
La recherche de légitimité internationale par les États met-elle en péril leur légitimité interne ?.....	38
L’ARTICULATION DES SOURCES DE LÉGITIMITÉ	43
Les différents modes d’articulation des sources de légitimité.	45
Le foncier : terre de discorde, d’insécurité et d’inégalité.....	51
CONSTITUTIONS ET CONSTITUTIONNALISME :	
QUEL PROCESSUS POUR UNE GOUVERNANCE LÉGITIME ?	67
Le constitutionnalisme sous la critique.....	69
Les conditions du renouveau constitutionnel.....	73

Avant-propos

Le présent ouvrage est le fruit de tous les intervenants ayant participé au colloque *Perspectives d'Afrique centrale*, quatrième étape africaine du *Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance*. Nous tenons ici à les remercier de leur confiance, de la parole libre qu'ils ont exprimée durant ces trois jours de débats.

L'analyse proposée au fil des pages est une retranscription de cette parole, mise en lumière par la démarche méthodologique adoptée par l'IRG pour ce parcours. Ce livre se nourrit donc de ces réflexions, sans qu'elle soit nécessairement attribuée à la personne qui l'a exprimée. Ceci afin de donner la primeur au fond des échanges, et de protéger ceux qui en sont les protagonistes.

Comme lors de chaque étape régionale du Parcours¹, la rencontre de Yaoundé a été organisée avec différents partenaires, locaux et internationaux : l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, l'Institut africain de la gouvernance, l'Agence universitaire de la francophonie, l'Université catholique d'Afrique centrale, l'université de Columbia et son département *School of International and Public Affairs*, l'Institut pour la gouvernance en Afrique centrale, Irénées, l'association Modus Operandi, le Collaborative research center 700 SFB-Berlin et l'ambassade de France au Cameroun.

1. Pour une liste exhaustive des partenaires du Parcours, consulter la page internet <<http://institut-gouvernance.org/parcours-gouvernance.html>>.

Qu'ils soient tous ici chaleureusement remerciés.

Nos remerciements enfin à tous ceux qui ont permis la rédaction de ces actes : Elisabeth Dau, Boris Martin, Marion Muller et Thomas Weiss.

Si cet ouvrage porte une parole collective, l'IRG en assume seul la responsabilité.

Séverine Bellina

Directrice

Ivan Crouzel

Directeur adjoint

INTRODUCTION

LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ EST FONDAMENTALE POUR UN ÉTAT. C'est elle qui lui permet d'être reconnu par sa population, qui adhère et se soumet alors volontairement à son autorité et accepte la régulation sociale qu'il produit. Mais les ressorts de cette légitimité sont complexes. De multiples sources de légitimité du pouvoir sont en jeu et interagissent de manière spécifique selon les contextes.

Pour essayer de comprendre cette complexité, il convient de repartir des sociétés et de leurs contextes, au sein desquels existe une diversité de régulations (religieuse, traditionnelle, économique etc.). Dans leur vie quotidienne, les acteurs (individus, organisations de la société civile, entreprises etc.) s'inscrivent dans ces régulations en fonction de leurs intérêts matériels et symboliques. Ils sont ainsi traversés par une pluralité d'appartenances qui influencent leur conception du monde et du vivre-ensemble, et qui orientent leur rapport au pouvoir et aux institutions publiques.

La légitimation de l'État passe par une mobilisation de ces multiples appartenances. Elle ne repose donc pas sur un unique pilier mais émane au contraire d'une diversité de sources portées par les acteurs de la société. La prise en compte de ces différentes sources permet à l'État de produire une régulation sociale partagée et acceptée par un large spectre d'acteurs. Elle est une condition essentielle de l'efficacité et de la légitimité des politiques publiques.

C'est pour mieux comprendre, concrètement, cette diversité de sources de légitimité, leurs interactions et leur rapport à l'État dans des contextes variés, que l'IRG a initié un projet de rencontres pluri-acteurs : *Le Parcours de débat et de propositions sur la gouvernance*.

Le Parcours

Coordonné par l'IRG et soutenu par le ministère français des Affaires étrangères et la Fondation Charles-Léopold Mayer, le *Parcours de débat et de propositions sur la gouvernance* a pour objectif d'aller interroger les sources de légitimité du pouvoir dans les différentes régions du monde afin de mieux comprendre la particularité des contextes dans lesquels elles s'inscrivent.

Les différentes étapes du Parcours ont fait ressortir la diversité des situations. Ainsi, lors du colloque de Bamako, la « tradition » et la « modernité » sont apparues comme deux sources importantes de légitimité, en tension l'une avec l'autre. En Afrique australe, à Polokwane et Pretoria, c'est la constitution qui est ressortie comme étant un pilier fort de la légitimité de l'État. En Afrique de l'Est, la rencontre d'Arusha a mis en lumière le poids de l'enjeu sécuritaire dans la légitimation du pouvoir. En Amérique andine, la légitimité des États de la zone se construit désormais en intégrant les communautés indigènes dans leurs particularités. Dans cette logique, l'enjeu de la rencontre de Yaoundé était d'analyser les sources de légitimité à l'œuvre dans la sous-région d'Afrique centrale.

Rencontre de Yaoundé

À l'image des précédentes étapes du Parcours, le colloque de Yaoundé a été pensé comme un espace de dialogue à quatre dimensions. Premièrement, une dimension interculturelle car une réflexion, fût-elle menée sur une région particulière, doit s'enrichir d'un croisement des imaginaires et des représentations. Deuxièmement, un débat sur la gouvernance implique une participation de l'ensemble des parties prenantes (pouvoirs publics, société civile, secteur privé) : la dimension pluri-acteurs est donc primordiale. Troisièmement, la question de la légitimité du pouvoir se trouve au carrefour des champs sociaux, économiques, politiques, culturels, anthropologiques, ou encore juridiques, et requiert donc une dimension interdisciplinaire afin de développer une perspective d'analyse plus large. Enfin, la légitimité du pouvoir ne peut être pensée à une seule échelle territoriale et les débats se devaient donc de prendre en compte les différents niveaux de gouvernance — leurs relations, interactions et articulations.

En accord avec cette méthodologie à quatre dimensions, la rencontre de Yaoundé a réuni une grande diversité d'acteurs les 22, 23 et 24 novembre 2010 : responsables politiques et administratifs nationaux ou internationaux, chercheurs, chefs coutumiers, responsables religieux, syndicats, ONG etc. Ces personnes étaient issues de cinq pays d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, République du Congo, République démocratique du Congo et Tchad), mais

aussi d'Afrique de l'Ouest (Mali et Sénégal), d'Afrique australe (Afrique du Sud), d'Europe (Allemagne et France) et du continent américain (Colombie et États-Unis).

La rencontre s'est déroulée sur trois jours, selon la même logique que les rencontres précédentes. Les débats ont ainsi été organisés autour de trois axes de questionnement : (i) l'identification et l'analyse des différentes sources de légitimité du pouvoir à l'œuvre dans la région (par exemple : la légalité, la normativité internationale, la tradition, ou encore la religion) ; (ii) l'analyse de la nature des interactions entre ces différentes sources de légitimité. Ces interactions se font-elles sur le registre de la cohabitation, de l'ajustement, de la substitution, de l'instrumentalisation ou de la confrontation ? La gestion de la question foncière a servi de cas d'étude pour comprendre et illustrer de manière concrète comment ces différentes sources de légitimité étaient mobilisées et interagissaient dans le cadre d'un enjeu précis ; (iii) l'analyse des processus constitutionnels et de la manière dont ils prennent, ou non, en compte la pluralité des sources de légitimité. Dans quelle mesure les constitutions contribuent-elles à la construction d'une régulation sociale partagée et inclusive, base d'un véritable contrat social ?

Les points clefs du débat

Parmi la pluralité de sources de légitimité du pouvoir qui prévaut en Afrique centrale, quatre ont été mises en avant par les participants de la rencontre de Yaoundé et seront

développées dans la première partie de ces actes : le religieux, la tradition, l'ethnicité et la reconnaissance internationale.

La seconde partie traitera des interactions entre sources de légitimité à travers le cas concret de la gestion des conflits fonciers dans la sous-préfecture du district d'Efoulan au Cameroun. La visite de terrain organisée sur cette question a permis d'illustrer et de mettre en avant le « *syncrétisme juridique inopérant* » — entre religions, traditions et droit étatique — souligné par les participants lors des débats.

Enfin, la troisième partie de ces actes s'intéressera à la constitution et au constitutionnalisme. Au fil des rencontres, la constitution s'est révélée être un objet particulier en termes de légitimité puisqu'elle est à la fois une source de légitimité mais aussi la traduction juridique d'une régulation politique et sociale, et donc de l'intégration plus ou moins inclusive de différentes sources de légitimité. En d'autres termes, la constitution est la base légale sur laquelle l'État construit son fonctionnement et son action publique mais aussi le reflet d'un projet de vivre-ensemble, d'un contrat social. Les échanges lors de la rencontre de Yaoundé ont notamment souligné l'importance que la constitution soit plus inclusive de la diversité d'une société.

PARTIE I

Les sources de légitimité
du pouvoir en Afrique centrale :
une « diversité concurrentielle »

COMME PARTOUT AILLEURS, la légitimité du pouvoir en Afrique centrale recouvre une très grande complexité et résulte de l'interaction de nombreuses sources. Il serait vain de vouloir les recenser de manière exhaustive. Les débats ont néanmoins mis en exergue quatre sources de légitimité à l'œuvre dans la sous-région : la tradition, la religion, l'éthnicité et la normativité internationale. Ces sources ont été révélées comme étant en tension les unes par rapport aux autres. Elles coexistent, se concurrencent, convergent dans certains cas, divergent dans d'autres. Les débats ont été riches d'illustrations de telles tensions qui, comme nous le verrons plus précisément dans la partie II, s'articulent selon différents registres. Ici, il s'agit de revenir sur le constat de ce que l'on pourrait appeler la « *diversité concurrentielle* » entre les sources de légitimité identifiées.

La tradition : quelle place pour les chefferies dans les sociétés et les États d'Afrique centrale ?

Les débats du colloque de Bamako de janvier 2007² avaient mis en évidence l'importance de la « tradition » comme source de légitimité du pouvoir en Afrique de l'Ouest. La rencontre de Yaoundé a également mis en lumière en quoi la tradition était une dimension incontournable pour comprendre la gouvernance en Afrique centrale. Comme l'ont

2. Les actes de Bamako sont disponibles sur le site internet de l'IRG à l'adresse suivante : <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-28.html>>.

illustré les cas du Cameroun et du Tchad, la régulation par le biais des chefferies traditionnelles y est en effet très prégnante dans le quotidien des populations.

LA « FONCTIONNARISATION » DES CHEFFERIES TRADITIONNELLES AU CAMEROUN

Au Cameroun, avant la colonisation, le chef traditionnel était le leader de la communauté, l'homme le plus écouté, le garant de la tradition dont on attendait l'avis lors des palabres organisées en cas de conflit. La colonisation a cherché à soumettre, y compris par la force, les chefferies traditionnelles au pouvoir des administrateurs coloniaux. L'indépendance a conduit à une réorganisation de l'ensemble des chefferies traditionnelles. Ainsi, le nouvel État camerounais a promulgué le 19 décembre 1969 un décret donnant aux procès verbaux émanant des chefferies traditionnelles force de loi : quand un chef traitait un contentieux entre parties, il tentait de le régler sur la base de la tradition ; sa décision avait alors valeur juridique, le droit moderne primant néanmoins sur le droit traditionnel puisqu'il existait un recours devant le sous préfet ou les tribunaux.

Ce faisant, les chefferies traditionnelles ont peu à peu retrouvé une certaine puissance, à tel point que certains chefs pouvaient envahir un département voisin dirigé par un autre chef. En 1977, c'est donc l'Administration camerounaise qui, désireuse de les contenir, réorganisa par

décret l'architecture de ces chefferies. Celles-ci regroupaient trois niveaux :

- La chefferie de 1^{er} degré, à l'échelle du département, avait à sa tête les rois, les sultans et les « fons » ;
- La chefferie de 2^e degré, dite aussi « de groupement », « de canton » ou « d'arrondissement », dirigée par des chefs officiers d'état civil qui avaient compétence pour célébrer les mariages ;
- La chefferie de 3^e degré, à l'échelle du village ou du quartier, dirigée par un « chef de 3^e degré ».

Le décret du 15 juin 1977 a limité les pouvoirs de ces chefs à leurs circonscriptions respectives, mais surtout elle en fait des auxiliaires de l'Administration. À ce titre, et à l'exception notable des chefs de 3^e degré, ils étaient désormais rémunérés par cette dernière. Une « fonctionnarisation » des chefs qui n'est peut-être pas sans incidence sur leur propre légitimité.

Car aujourd'hui, les chefs traditionnels perdent peu à peu de leur influence, d'autant plus que l'Administration - dans le souci d'avoir un droit de regard sur la moralité des personnes désignées - intervient dans le choix des chefs. La population en tire parfois argument pour les accuser de se compromettre avec les politiques : certains chefs ont même été brûlés dans le passé. Quant aux chefs de 3^e degré, ils pâtissent de l'absence de rémunération. À l'époque coloniale, ils étaient rémunérés en nature par les populations qui prélevaient sur leurs propres cultures, mais

le développement des villes et le recul de la brousse font que les populations n'ont plus de terres pour cultiver, donc moins de ressources pour le chef. L'immatriculation foncière était également une source de rémunération qui tend à disparaître, toujours du fait de la raréfaction des terrains disponibles au cœur des villes : « *Le chef passe inaperçu, car les nouveaux propriétaires n'ont pas besoin de lui.* » Dans certaines régions, des chefs en viennent à démissionner.

Pour autant, ce tableau n'est pas le même dans tout le pays. Le rapport à la tradition et le pouvoir de ses représentants est très variable. Si la dégradation que nous venons d'évoquer est patente au centre du pays, sur son littoral, au sud et à l'est, là où l'Administration est particulièrement interventionniste, il en va différemment dans les régions dites du « *Grand nord* » et du « *Grand ouest* » où les chefferies sont dites « autonomes » car l'Administration ne s'impose pas dans leur gestion interne.

LES CHEFFERIES TRADITIONNELLES AU TCHAD : ENTRE POUVOIR D'INFLUENCE ET LÉGITIMITÉ CONTESTÉE

Si le Tchad connaît aujourd'hui une situation assez proche de celle du Cameroun en ce qui concerne ses autorités traditionnelles, l'évolution que ces dernières ont connue s'avère assez différente : elle dénote paradoxalement un soutien des autorités coloniales suivi d'une hostilité de la

part des nouvelles autorités politiques de l'État indépendant.

Le Tchad d'avant la colonisation était administré par des autorités traditionnelles dont les pouvoirs étaient proportionnels à l'importance des royaumes. Ces entités étaient des administrations bien gérées ayant des rapports diplomatiques avec les grands empires des pays voisins et même d'Europe. Ainsi le royaume du Kanem entretenait des relations avec celui du Bornou au Nigeria, tandis que celui du Ouaddaï avait même signé un accord militaire avec l'empire ottoman.

L'organisation efficace de ces entités a amené le colonisateur à s'appuyer sur elles afin d'administrer le territoire tchadien. La chefferie traditionnelle a ainsi participé à la création des voies de communication et à leur entretien, à la promotion de la scolarisation, au recouvrement des recettes de l'État, à la lutte contre le banditisme, etc. Si l'administration coloniale apprécie alors les actions de cette chefferie, par contre la population est divisée : certains estiment que la tradition et les coutumes sont préservées à travers les chefs, les autres estiment que la chefferie traditionnelle est devenue un instrument de la colonisation pour maltraiter les citoyens par des travaux difficiles.

Au lendemain de la proclamation de la République en 1958, sous pression de la nouvelle génération des hommes politiques, les chefferies traditionnelles n'auront plus les mêmes pouvoirs et se sentiront abandonnées par

l'Administration. Certains chefs traditionnels seront alors suspendus ou révoqués. Une mission de réforme administrative commanditée en 1969 attribuera pourtant les dysfonctionnements de l'Administration à la suppression des chefferies traditionnelles, considérées comme un cordon entre le pouvoir central et les populations. C'est ainsi que les chefferies traditionnelles ont été réhabilitées au Tchad.

Aujourd'hui, les pouvoirs traditionnel et coutumier sont hiérarchisés de la manière suivante :

- les sultans exercent leurs compétences sur des populations sédentaires dans plusieurs sous-préfectures ;
- les chefs de canton gèrent plusieurs villages de populations sédentaires d'une même sous-préfecture ;
- leurs homologues chefs de tribus coiffent plusieurs « feriks » de populations nomades ;
- les chefs de groupement gèrent une entité intermédiaire entre les chefs de canton et de village et peuvent être sédentaires ou nomades ;
- les chefs de village et les chefs de « feriks » : les villages et les « feriks » sont les plus petites entités regroupant une communauté.

Auxiliaires de l'Administration, les autorités traditionnelles et coutumières ont des attributions en matière administrative (veiller à la protection et à la conservation du patrimoine coutumier, assister l'Administration dans sa mission d'encadrement de la population, concourir au maintien de

l'ordre public, superviser la tenue d'un état civil, participer au recensement de la population et des biens, à la sensibilisation quant à la scolarisation des enfants, notamment des filles, etc.) et judiciaire (collaborer à la recherche des auteurs de crimes et délits et les remettre aux autorités administratives et judiciaires). Mais elles disposent également de pouvoirs de conciliation en matière civile et coutumière (après règlement des conflits, un procès verbal signé des deux parties et approuvé par le conciliateur est adressé à l'autorité administrative ou judiciaire) et en matière économique et financière (collecte des impôts et taxes, protection des cultes et de l'environnement, suivi des activités des ONG installées dans leur ressort territorial).

Les autorités traditionnelles et coutumières sont choisies parmi les personnes issues de la chefferie traditionnelle de la localité. En cas de décès, destitution ou incapacité physique ou mentale, l'autorité est remplacée par un membre de la lignée choisi par le conseil de famille. Reste du conflit avec les partis politiques tchadiens, les chefs traditionnels et coutumiers sont soumis à l'obligation de neutralité, interdits d'activités militantes et partisans et doivent démissionner de leurs fonctions s'ils veulent mener des activités politiques. Le fait est que la chefferie traditionnelle a toujours été combattue chaque fois que le multipartisme était réinstallé, les partis politiques l'accusant d'être inféodée au pouvoir central et de freiner l'émergence des partis d'opposition. La constitution du 31 mars 1996, issue des travaux de la Conférence nationale souveraine, prévoit les activités

des chefferies traditionnelles. Une loi portant statut des chefferies traditionnelles a également été adoptée en 2008, douze ans après la constitution, ce qui dénote la réticence des politiques aux chefferies traditionnelles.

Tout comme au Cameroun, les chefferies traditionnelles au Tchad dressent donc un bilan en demi-teinte de l'effectivité de leurs pouvoirs : « *Quel avenir pour la chefferie traditionnelle ?* », questionne un intervenant, pessimiste. D'autres estiment que si les chefs perdent de leur légitimité, c'est qu'ils « *ne sont là que pour piller la population* » ou parce qu'ils dénoteraient un « *goût pour la modernité : Les chefs préfèrent les grosses voitures climatisées aux vieux moyens de portage [...] Le problème, c'est que tout cela les met en dépendance financière vis-à-vis des pouvoirs politiques qui en profitent et que cela contribue à la dépréciation de leur autorité morale.* »

Pourtant, nombreux sont les intervenants à considérer que, malgré son affaiblissement, la tradition continue de jouer un rôle fort : « *Les autorités traditionnelles restent le lieu de l'autorité. Les chefferies traditionnelles ont leur place dans la société. Ce sont elles qui sont écoutées alors que les autorités nationales feignent de décider* ». Les exemples allant dans ce sens ne manquent pas : « *Au Tchad, la décentralisation est bloquée car on n'a pas défini le statut des autorités traditionnelles* », affirme un intervenant. Un autre raconte comment la population d'un village a refusé de se livrer à un diagnostic local dans le cadre d'un pro-

gramme de développement car la majorité ne reconnaissait pas la légitimité du chef : « *Tant que les chefferies traditionnelles ne seront pas libres et émanant vraiment des populations, ce sera difficile d'implanter des projets de développements car les populations n'adhéreront pas.* »

Un autre intervenant encore rappelle qu'en République du Congo, durant la période marxiste du pays, le pouvoir politique, conscient de l'importance des chefs coutumiers, a maintenu le rôle de la coutume au sein des « tribunaux populaires », mais en nommant des personnes ne disposant pas de légitimité traditionnelle, souvent des fonctionnaires du pouvoir en place : ce fut un échec. Ces quelques exemples en disent long sur l'attachement des populations à une institution profondément ancrée dans la culture africaine et source de légitimité du pouvoir politique.

Nombre d'intervenants du colloque se sont rangés autour de la déclaration suivante : « *La tradition est une source de légitimité car elle représente la diversité. Nous avons gommé la tradition en croyant qu'elle était le véhicule de notre retard et de notre incapacité sans nous rendre compte que les ethnies sont des médiations nécessaires d'humanité pour tous les hommes : on naît dans un groupe ethnique, au sens large, donné ; on ne naît pas abstraitement citoyen, on naît toujours dans une communauté marquée par des généalogies. Nous devons assumer les traditions.* » Mais la tradition n'est « *ni figée, ni momifiée : elle est évolutive et tient compte d'autres apports* ». C'est ce qu'a tenu à ajouter un homme de l'Église catholique, relayé

en cela par un autre intervenant faisant remarquer que l'on donne aujourd'hui « *des missions intéressantes aux chefs traditionnels, comme la lutte contre le sida ou la médiation dans les mariages* ».

La décentralisation est une des voies proposées pour recréer ce lien entre pouvoir politique et pouvoirs traditionnels : « *Les prochaines décennies seront déterminées par les collectivités locales. Il ne s'agit pas seulement de décentraliser l'Administration mais surtout la gestion publique : il faut aller réancrer les institutions et les processus dans la réalité de nos sociétés. Il faut que les Africains retrouvent l'estime d'eux-mêmes : nous ne serons pas du monde si nous ne sommes pas de chez nous et le meilleur moyen est de retourner au local* », affirme un intervenant malien. Face à la crise des mécanismes de régulation des sociétés africaines, il importe d'ouvrir une réflexion pour que les chefferies traditionnelles retrouvent un rôle de stabilisation de la société et soient officiellement réhabilitées dans leur autorité.

Des religions à l'influence politique et sociale croissante

Parallèlement à la tradition, la religion demeure une source de légitimité essentielle en Afrique centrale. Aux régulations portées par les religions « institutionnelles » classiques, viennent dorénavant s'ajouter celles, de plus en plus

influentes, des nouvelles « religions populaires », comme les Églises du réveil.

Appuyées par leurs croyances et leurs valeurs, encouragées par leur capacité à mobiliser les fidèles et à s'organiser, les religions jouent de plus en plus un rôle public, voire politique. Elles procèdent par contournement en encourageant leurs adeptes à se lancer dans la conquête du pouvoir, espérant ainsi injecter dans la sphère politique les convictions et les valeurs religieuses. L'Église admet également que le citoyen n'est pas obligé de suivre les prescriptions des autorités civiles si elles sont contraires aux exigences de l'ordre moral, aux droits fondamentaux des personnes et aux enseignements de l'Évangile.

Les communautés ecclésiales de base sont devenues des espaces de partage, de solidarité agissante, des cadres de mobilisation des ressources financières par les offrandes ou les dons des fidèles. Elles deviennent progressivement des lieux d'éducation civique et électorale, des espaces pour susciter un nouveau type de leadership sociétal qui puisse constituer une alternative aux autorités locales corrompues. Des mouvements d'actions catholiques soutiennent les actions de l'Église et cultivent une spiritualité engagée.

En Afrique centrale, les religions institutionnelles classiques et fortement hiérarchisées comme l'Église catholique jouissent d'une forte crédibilité et se posent en véritables contre-pouvoir. Après avoir joué un rôle actif dans la lutte contre les dictatures, après avoir présidé aux confé-

rences nationales souveraines (Mgr E. Kombo à Brazzaville, Mgr L. Monsengwo à Kinshasa) lors des « transitions démocratiques », l'Église catholique peaufine les nouvelles stratégies qui lient prophétisme, techniques de conscientisation et diaconie pour faire face aux enjeux de la paix et de la gouvernance en Afrique centrale.

Les évêques, regroupés en conférence épiscopale nationale ou régionale (comme l'ACEAC), multiplient les déclarations dans lesquelles ils dénoncent les abus des régimes, les violations des droits de l'Homme ou le rôle ambigu de la communauté internationale. Mais les évêques ne se limitent pas simplement aux dénonciations : ils formulent des recommandations et proposent des solutions pour aider les gouvernants à répondre aux défis auxquels ils sont confrontés. L'Église catholique de la République démocratique du Congo a ainsi mis l'accent, dans le contexte des guerres qui ravagent le pays, sur l'organisation et la redynamisation de la pastorale de justice et paix en vue de sensibiliser la population à connaître ses droits et devoirs et à opérer des choix responsables sur les projets de société qui prennent en compte le bien commun et le respect de la dignité humaine.

Mais l'Église catholique est également concurrencée dans son immixtion dans l'espace public par des « religions populaires évangéliques » qui, à travers la verve oratoire, les pratiques divinatoires, l'instrumentalisation des images catholiques, font émerger un nouveau type de légitimité

charismatique. Les Églises du Réveil, par exemple, sont devenues des lieux d'émergence de nouvelles formes de socialité. « *Dans les Églises du Réveil, même si on vend du rêve, on fait prendre conscience aux gens qu'ils peuvent réussir, qu'ils ne sont pas condamnés.* » Ces Églises prônent finalement un discours suivant lequel tout réveil politique et économique est toujours précédé par un réveil spirituel. Ces Églises invitent des foules entières à abandonner les « antivaleurs » (polygamie, magie et corruption par exemple). Elles tentent de faire émerger une nouvelle conception d'un pouvoir qui doit reposer sur un certain nombre de valeurs que l'on retrouvait dans la société traditionnelle (intégrité, bonne moralité, responsabilité des dirigeants) et qui ont disparu dans les années 1970-1980.

De manière générale, les religions « populaires » prennent donc de l'ampleur en Afrique centrale. Les participants ont souligné que les religions participent à la transformation des mentalités et permettent de tempérer les allégeances ethniques ou régionales. Certains intervenants ont suggéré que l'État puisse leur accorder des missions précises. Mais c'est plutôt l'idée d'une séparation des pouvoirs religieux et politique qui a conclu ces développements.

Nous verrons plus en détail dans la partie II l'articulation qui s'opère entre les sources de légitimité identifiées, parmi lesquelles les traditions et les religions sembleraient jouer, comme nous venons de le voir, un rôle prépondérant. Mais on a observé, précisément au cours de ces échanges sur

tradition et religions, que la question de l'ethnicité était posée par les participants.

L'ethnicité : quel rôle dans la construction de la citoyenneté ?

La question de l'ethnicité a été largement abordée par les participants en tant que source de légitimité du pouvoir en Afrique centrale. Les débats ont cherché la voie entre la condamnation des manipulations auxquelles elle peut donner lieu et des moyens de l'intégrer dans la notion de citoyenneté.

L'ETHNICITÉ AU RISQUE DE LA DÉRIVE ETHNICISTE

De nombreux exemples sont venus attester des manipulations dont l'ethnicité fait l'objet. Concrètement, cette pratique se vérifie dans les stratégies mises en œuvre pour conquérir le pouvoir politique : *« Quand on fait campagne aujourd'hui, on va dans sa région rechercher des voix. Résultat, on élit non pas le porteur d'un projet politique, mais l'originnaire de la région. Si cela continue, ce seront toujours les mêmes régions qui seront au pouvoir ! Ceux qui sont ethniquement minoritaires sont tentés de passer par la violence et lorsqu'ils ont le pouvoir, ils ne sont pas prêts à le lâcher car ils savent qu'en passant par les voies normales, ils ne l'obtiendraient pas. »* Partant toujours de l'exemple de son pays — la République du Congo — un intervenant explique que l'ethnicité est liée à la solidarité

villageoise. La communauté pense que si elle œuvre pour que l'un de ses fils accède au pouvoir, cela permettra à celui-ci de régler prioritairement les problèmes de sa localité. De même, il travaillera en priorité avec les fils du village qui ne le trahiront pas du fait du regard de la communauté et de la menace de la coutume : « *Cela devient un cercle vicieux. Ceux qui ne font pas partie de cette communauté considèrent que c'est le pouvoir des autres : cela pose un vrai problème de légitimité.* »

Bien que l'assemblée des intervenants se soit surtout attachée à constater la prégnance de l'identité communautaire, elle a aussi, dans une moindre mesure, abordé la question de son explication : certains se demandent si la quête du pouvoir central et local n'aurait pas intensifié, accéléré le sentiment d'appartenance ethnique tout en réduisant en même temps l'identité des acteurs politiques ; d'autres considèrent au contraire que depuis 1960, les États africains sont engagés dans la reconstruction de l'unité nationale, ce qui a contribué à l'écrasement de l'ethnicité. Mais les débats ont surtout été guidés par les moyens de lutter contre les dérives ethnistes. Il ne s'agit pas en effet de nier, voire de renier l'ethnicité qui fait partie intégrante de la culture d'Afrique centrale et de sa diversité. Cette notion ne doit donc pas être disqualifiée d'avance, l'enjeu d'une gouvernance démocratique légitime résidant précisément dans cette gestion de la diversité des appartenances.

L'INDISPENSABLE PRISE EN COMPTE DE L'ETHNICITÉ DANS UNE CITOYENNETÉ ADAPTÉE

Un pouvoir est légitime lorsqu'il prend en compte la diversité des sources de légitimité qui sont en interaction au sein des sociétés. Or, il est ressorti des débats que depuis la colonisation, la gestion publique en Afrique centrale s'est effectuée en marge du citoyen. Celui est d'autant plus exclu que prévaut un taux élevé d'analphabétisme, à tout le moins de populations ne parlant généralement pas le français. Une situation particulièrement problématique dans des pays où l'Administration ne s'exprime généralement qu'en français : « *Un villageois qui ne parle pas le français ne se sentira jamais concerné par une Administration avec laquelle il ne peut pas communiquer.* » Faut-il pour autant accepter à marche forcée un modèle de citoyenneté abstrait hérité des démocraties occidentales ? Un intervenant s'est interrogé sur « *certaines idéologies, qui ne font pas toujours l'unanimité en occident, et se déversent ici. Nous les copions sans tenir compte de nos propres paramètres.* »

Une illustration venue d'Amérique latine est venue offrir un point de vue comparatiste intéressant. Une intervenante, chercheuse en Colombie, a ainsi rappelé comment le modèle de citoyenneté hérité de la France - identique à celui que cette dernière a tenté d'exporter en Afrique - a été remis en cause à partir des années 1970 : « *On avait voulu que tous les citoyens soient égaux en droit, mais dans la pratique on s'est rendu compte que ce pacte social*

n'était pas respecté, puisqu'il a finalement abouti à créer des "citoyens de 2^{nde} classe", comme ce fut le cas pour les populations "indigènes".» Des organisations indiennes et afro latino américaines se sont donc mobilisées pour contester ce modèle et remettre leurs valeurs au centre du débat. Cela s'est traduit par un changement significatif durant les vingt dernières années, puisque ces associations ont agi pour faire évoluer le modèle universaliste vers un modèle de citoyenneté respectueux de la diversité.

La Colombie a eu un rôle pionnier en la matière et la constitution de 1991 reconnaît expressément le « *système de valeurs propre à ces communautés* », alors que les populations indiennes sont pourtant minoritaires (4% de la population globale du pays) et diverses (84 groupes ethniques et 64 langues). Dans le processus de participation de la société civile au débat constitutionnel, il ne s'agissait pas pour les organisations populaires de se mettre en marge de l'État ou de le contester, mais bien de revendiquer qu'il prenne mieux en compte l'ethnicité. La Colombie - mais également d'autres pays d'Amérique latine - a donc entériné l'idée d'une « *citoyenneté différente* » et c'est une avancée notable quand on sait que les Indiens y ont longtemps été considérés juridiquement comme des « *sauvages en voie de civilisation* ». Désormais, la constitution reconnaît les langues indiennes, la double nationalité en zone frontalière, l'accès à un territoire collectif, le pouvoir de juridiction de la communauté sur ses membres, l'accès à des ressources de la nation, etc.

La situation n'est pas pour autant idyllique. Après vingt ans de multiculturalisme constitutionnel en Colombie, on observe des difficultés, comme des tensions entre les populations indiennes (certaines revendiquent un même territoire), mais également entre ces dernières et d'autres qui n'ont pas encore été reconnues, ou encore une forme de dépendance à l'État (en cas de conflits, les populations doivent recourir à des institutions de l'État). La reconnaissance constitutionnelle du multiculturalisme n'est donc pas une fin en soi et la préoccupation actuelle est d'aller, sur le mode de la démocratie participative, vers un nouvel espace de réflexion interculturel et interacteurs, afin de garantir une meilleure articulation entre les populations et l'État.

Cet exemple latino-américain ouvre des pistes de réflexion à une démarche qui pourrait être similaire en Afrique centrale, afin qu'une forme de citoyenneté en quelque sorte « endogène » apparaisse, qui prendrait en compte le « système de valeurs propre à ces communautés » d'Afrique centrale.

La recherche de légitimité internationale par les États met-elle en péril leur légitimité interne ?

Nous l'avons vu, la légitimité interne des États d'Afrique centrale est fragile. De fait, les participants ont parlé d'« *États suspendus* », recherchant avant tout leur légitimité au niveau international. Cette expression renvoie à ces

États détenteurs d'une souveraineté légale et formelle, mais limitée en termes de capacités réelles. Aussi, les États en situations de fragilités, comme le sont ceux d'Afrique centrale, cherchent ailleurs une légitimité qu'ils ne construisent pas à l'intérieur de leurs frontières : « *Souffrant d'un défaut de légitimité interne, les différentes formations étatiques d'Afrique centrale sont inscrites dans une logique de recherche de la légitimité internationale* » définie comme « *la manière dont un ordre étatique se fait reconnaître comme un ordre crédible au plan international.* »

Les intervenants ont souligné que les États d'Afrique centrale font « *toujours référence à une légitimité qui vient de l'extérieur* » pour tenter de la mobiliser à leur profit. On voit alors se mettre en place un « *véritable marketing institutionnel et une diplomatie de la carte postale* » aboutissant à une « *gestion extravertie de l'État.* » La quête de légitimité internationale des États d'Afrique centrale a commencé par l'adhésion aux espaces symboles de l'internationalisme panafricain. Les pays de la sous-région qui nous intéressent ici se sont ainsi systématiquement associés aux cadres stratégique-diplomatiques définis par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) devenue l'Union africaine (UA) et à ses institutions annexes (plans d'actions de Lagos en 1980, Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981, mécanismes de gestion et de prévention des conflits en 1993, etc.).

Mais c'est bien entendu au plan mondial que la quête de légitimité de ces États s'exprime le plus fortement, et en tout premier lieu dans l'accession à l'Organisation des Nations unies (ONU), posée comme une priorité pour les nouveaux États indépendants entre les années 1960 et 1975 : « *Aujourd'hui, un État n'a de crédibilité internationale que lorsqu'il s'inscrit dans cette communauté.* » Le principe d'égalité souveraine des États reconnu par l'ONU est à cet égard un élément de légitimation essentiel pour les États africains ayant moins de capacités que d'autres États.

Si cette quête de légitimité internationale fait partie des « quasi-obligations » de n'importe quel État souverain, les débats ont souligné que pour l'Afrique centrale, le problème réside dans le fait que les États négligent leur légitimité interne. Leurs stratégies s'appuient en effet sur l'idée de « domination souveraine » : « *Les États avec une souveraineté fragile revendiquent avec d'autant plus de fermeté une légitimité internationale* » qu'ils ne disposent pas de légitimité interne. Les populations, mais également les chefs traditionnels ou les représentants des religions se sentent abandonnés : « *On oublie l'enracinement local pour mettre en œuvre des politiques élaborées ailleurs. Les autorités traditionnelles et religieuses sont négligées par l'État en quête de légitimité internationale* » Résultat, les blocages se multiplient : ainsi, au Tchad, le processus de décentralisation a été bloqué faute de statut des autorités traditionnelles et le code de la famille, « *financé par la com-*

munauté internationale » a été mis de côté car les autorités religieuses, faute d'avoir été consultées, n'en veulent pas.

Cependant, cette prépondérance de la légitimité internationale a aussi ses limites comme l'illustre le projet d'oléoduc pétrolier Tchad-Cameroun. Dans le cadre de ce projet commercial relatif à l'exploitation des gisements pétroliers de Doba, au sud du Tchad, un accord était intervenu entre le gouvernement du Tchad, les compagnies pétrolières multinationales, et la Banque mondiale. Cet accord prévoyait notamment certaines clauses permettant à la population de retirer des bénéfices de l'opération : à travers des mécanismes de gestion des ressources pétrolières et de répartition des bénéfices - notamment à la région productrice - et plus généralement de la lutte contre la pauvreté.

Mais le changement de contexte politique a abouti à la modification des rapports de forces. La flambée des prix du pétrole en 2006, les tentatives répétées de renversement du régime tchadien par des groupes armés et une grave crise sociale ont amené le gouvernement tchadien à revenir sur ces accords en modifiant unilatéralement la loi sur la gestion des revenus pétroliers afin d'utiliser une partie des revenus à la lutte contre l'opposition armée. Cela a débouché sur une crise entre le Tchad et la Banque mondiale, à l'expulsion de deux des trois compagnies pétrolières et au retrait de la Banque mondiale du projet après le remboursement anticipé des prêts qu'elle avait consentis.

On se rend compte ici que la légitimation internationale peut aussi se faire en faux-semblant : les gouvernements feignent d'accepter des engagements « *mais ils mettent en œuvre une politique de sabotage* ». On a vu le cas pour la Charte africaine de la démocratie qui a du mal à être mise en œuvre car les États ne veulent pas s'engager dans des instruments contraignants.

Partie II

L'articulation des sources de légitimité

LA PARTIE PRÉCÉDENTE A ABORDÉ LES PRINCIPALES SOURCES DE légitimité du pouvoir en Afrique centrale ressorties au cours des débats. Il s'agit maintenant de comprendre comment ces sources s'articulent entre elles pour construire la légitimité interne du pouvoir politique et dépasser les blocages de gouvernance. Pour cela, les intervenants ont souligné la nécessité de penser les sociétés d'Afrique centrale dans leur complexité. C'est tout l'enjeu des présents développements que de passer en revue les différents modes d'articulation que les débats ont permis de mettre en lumière. Nous verrons ainsi qu'ils s'ordonnent suivant quatre grandes logiques : d'ajustement, de substitution, d'instrumentalisation et de confrontation. La question foncière permettra enfin d'illustrer ces modalités, et notamment la logique de confrontation, à travers un cas concret.

Les différents modes d'articulation des sources de légitimité

Ces quatre modes d'articulation ne prétendent pas à l'exhaustivité. Mis en lumière à l'écoute de ces débats, ils donnent des clefs de compréhension de l'équilibre instable, pour ne pas dire du déséquilibre, que connaît la sous-région. Ils disent en creux les raisons de la *crise du politique* et des *crises politiques*.

L'AJUSTEMENT, VECTEUR DE TENSIONS ENTRE TRADITION ET MODERNITÉ

Nous entendons par ce terme d'ajustement le fait pour une source de légitimité d'être placée, de manière contrainte ou délibérée, sous la domination d'une autre source de légitimité. Cette question a notamment été l'occasion d'une discussion sur la fonctionnarisation des autorités traditionnelles. En République centrafricaine, les chefferies traditionnelles qui étaient de plein pouvoir – les chefs « *avaient même le droit de vie et de mort sur leurs sujets* », ont été transformées en une chefferie administrative par la colonisation : « *L'administration coloniale nommait les chefs de village, de canton et même de province, les rétribuait et leur donnait la possibilité d'être des juges de 1^{er} degré. Ils pouvaient percevoir les impôts. C'étaient donc des auxiliaires de l'Administration.* »

Cet ajustement contraint en l'occurrence des autorités traditionnelles au colonisateur a été bien souvent entériné et prolongé par les nouveaux États indépendants. On a ainsi rappelé qu'en République démocratique du Congo la nouvelle constitution dispose que « *l'autorité coutumière est dévolue conformément à la coutume locale pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la constitution, à la loi et à l'ordre public* ». En République du Congo, les chefs traditionnels représentaient le parti marxiste léniniste jusqu'à ce que, trente ans plus tard, la conférence nationale les réhabilite « *car il fallait faire venir ces sources de légiti-*

mité ». Mais en réalité, aujourd'hui, alors qu'il y a des règles traditionnelles, c'est bien « *le pouvoir qui choisit sans tenir compte de ces règles : le gouvernement adoube les chefs car avec eux, il est sûr de contrôler le pouvoir* ». Enfin, il a été dit qu'il arrive aujourd'hui en Afrique centrale « *qu'on mette en prison des personnes exerçant des rites initiatiques, alors que les fétiches sont les bases traditionnelles de notre culture* ». Ce sont là autant d'éléments qui militent pour affirmer que, volontairement ou non, les chefs traditionnels en viennent à « s'ajuster » aux pouvoirs en place pour ne pas être écartés, pour gagner des sources de revenus, ou pour continuer tout simplement à exercer leurs fonctions. On pourrait presque parler dans une certaine mesure, davantage que « d'ajustement », d'un « assujettissement » qui expliquerait en grande partie les tensions entre la tradition et l'État.

LA SUBSTITUTION DE L'ÉTAT PAR LES ÉGLISES

Par « substitution », nous voulons parler des cas où, face à l'inaction ou l'inefficacité des institutions publiques, d'autres acteurs remplissent les missions incombant en principe à ces dernières. L'Église catholique est en première ligne dans cette démarche puisqu'elle bénéficie, comme nous l'avons expliqué plus haut, d'un réseau de fidèles, de structures, de moyens et de l'appui de sa hiérarchie, le cas échéant en dehors même du continent africain. Ainsi, en République démocratique du Congo, elle développe tout un panel d'activités qui relèvent, en toute

logique, de sa démarche pastorale ou pourraient être assimilables à une mobilisation de la société civile. La démarche « empiète » sur les compétences étatiques, parfois sur le registre de la compétition. Certaines de ces activités consistent par exemple à aider les personnes vulnérables par la formation en gestion pacifique des conflits, la promotion des droits humains, la lutte contre l'impunité, la réhabilitation des infrastructures et la relance des capacités productives des communautés, le plaidoyer pour la paix dans le pays et dans la sous-région des Grands Lacs auprès des décideurs internationaux, nationaux et régionaux. De 2002 à 2004, l'Épiscopat congolais a lancé deux projets complémentaires de formation conjointe des animateurs paroissiaux et des agents locaux des services de l'État et de construction de la paix en République démocratique du Congo pour atténuer l'impact de la guerre, avec l'appui de ses partenaires. Puis, de 2004 à 2006, ce même Épiscopat a travaillé sur la préparation des populations aux élections. Il encourage également les laïcs à « *embrasser la carrière politique pour s'assumer et promouvoir un leadership responsable à la lumière de la doctrine sociale de l'Église* ». Autant dire que l'Église catholique de République démocratique du Congo se montre très active, souvent en situation de quasi-substitution à l'État, activisme qui n'est pas sans susciter des réactions de la part de ce dernier : « *Devant les initiatives multisectorielles qui émanent de diverses Églises, les hommes au pouvoir cherchent soit à s'allier les religions à leurs causes, soit à limiter le débordement ou*

carrément étouffer le leadership religieux, soit encore ils développent des stratégies bénignes de contournement. »

L'INSTRUMENTALISATION CROISÉE, MOYEN D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS PARTICULIERS

On entend ici les démarches par lesquelles, le porteur d'une source de légitimité se sert d'une autre source pour conquérir ou conserver un pouvoir politique. C'est sans doute là où la réciprocité est la plus forte - sans que les effets soient pour autant proportionnels - puisque l'on observe des « *instrumentalisations croisées* » qui, une fois de plus, font intervenir tradition, religions et pouvoir politique.

« Il y a souvent en Afrique une sorte de récupération de la sacralité par les dirigeants, phénomène permanent », a déclaré un intervenant : « En s'alliant les chefs traditionnels qui ont en même temps le pouvoir sacré, les dirigeants politiques espèrent récupérer les faveurs de leurs sujets. Les dirigeants au pouvoir s'auto-légitiment grâce aux croyances qui voient dans le chef un personnage sacré, revêtu d'une mission des ancêtres et de Dieu. [...] Du temps de Mobutu par exemple, le recours à l'authenticité a constitué un mélange idéologico-religieux pour asseoir un pouvoir qui se fondait sur une obéissance absolue au chef. Même à l'heure des démocraties fragiles, les dirigeants ont recours aux considérations des croyances véhiculées par les religions traditionnelles pour asseoir le pouvoir sur l'imaginaire collectif qui voit dans le chef un homme investi

par Dieu et protégé par les ancêtres, occultant l'idée du pouvoir émanant du peuple. »

Les religions « institutionnelles » sont également instrumentalisées par les politiques. L'enjeu de voir dans la religion une source de légitimité théocratique, un instrument du pouvoir ou du moins une réalité manipulable pour la cause du pouvoir se renforce en Afrique centrale et partout ailleurs en Afrique. Les religions représentent une alternative devant l'incapacité des gouvernants à apporter des réponses aux besoins vitaux de la population. Mais elles peuvent aussi utiliser à leur tour le pouvoir politique. Au Tchad par exemple, elles sont ainsi parvenues à bloquer la réforme du Code de la famille, sans que le président ait pu infléchir leur décision.

On a évoqué également le cas des Conférences nationales qui, présentées comme des moments de refondation de la gouvernance de différents pays, sont souvent apparues comme des tentatives de rétablissement de liens forts entre la politique et la religion, entre le pouvoir et le sacré. Les conférences étaient en effet souvent présidées par des prélats et fonctionnaient sur un mode quasi religieux : *« D'une certaine manière, on confessait les péchés du passé avant de les expier et de pouvoir envisager une société nouvelle »*. Pour un intervenant, ce serait là un argument pour refonder la gouvernance *« à partir du religieux »* dans l'idée d'agir sur le *« socle de production de la confiance »*. Mais, pour un autre intervenant – pourtant homme

d'Église –, « *les symboles de confiance ne se réduisent pas seulement à la foi : un dirigeant qui dirige bien la société peut symboliser la confiance.* »

LA CONFRONTATION ET LA REMISE EN CAUSE DE L'AUTORITÉ ÉTATIQUE

Il arrive que l'on observe une séparation totale entre différentes légitimités qui, parfois même, vont jusqu'à la confrontation. Des mouvements de révolte contre l'autorité établie sont ainsi organisés au nom de convictions religieuses traditionnelles aux contours parfois idéologico-mystiques et syncrétistes. Certains, comme la secte *Bundu Dia Kongo* dans le Bas-Congo en 2008, se légitiment dans leur confrontation à l'État à partir de croyances et pratiques mystico-religieuses héritées des religions traditionnelles africaines.

Mais c'est la question foncière, hautement sensible en Afrique centrale, qui était au centre des débats car elle cristallise les plus forts indices de confrontation entre sources de légitimité.

Le foncier : terre de discorde, d'insécurité et d'inégalité

La diversité des intervenants venus de nombreux pays a permis de faire un tour de table confirmant l'importance du foncier et de son impact sur la gouvernance dans la sous-région. Les questions foncières sont au cœur de la légiti-

mité et de ses sources en Afrique centrale. En témoigne le fait que près de 80% des conflits en justice relèvent de cette question. Pour marquer l'importance de cet enjeu, les participants ont été conviés à une audience de la *Commission consultative multi-acteurs chargée des litiges fonciers*. Cette visite de terrain a mis en lumière comment deux sources de légitimité en confrontation essayaient de s'articuler pour dire le droit (voir encadré). Le législateur a en effet cherché à associer deux droits : le droit coutumier ou traditionnel, qui a toujours régi l'organisation sociale, et le droit moderne.

Audience de la Commission consultative multi-acteurs chargée des litiges fonciers

***Sous-préfecture du District d'Efoulan
Yaoundé - 3^e arrondissement***

Reçu par le sous-préfet de ce district de Yaoundé, les intervenants du colloque ont pu assister à cette audience au cours de laquelle un litige foncier était examiné. Ce litige très ancien opposait un homme estimant avoir droit à un titre foncier sur une terre que ses aïeux avaient travaillée. Il disposait donc des éléments de fait lui permettant d'obtenir ce titre, mais les descendants du propriétaire originel du terrain ont élevé une contestation.

Une telle opposition arrêtant la procédure de délivrance, la *Commission consultative multi-acteurs chargée des litiges fonciers* se réunissait pour statuer. Pour ce faire, elle se rend sur le terrain pour vérifier qu'il y a bien eu mise en valeur, que les limites sont conformes, qu'il n'y a pas eu de conflit avec les voisins, etc.

Notons ici qu'un tribunal saisi d'un litige foncier doit se déclarer incompétent au profit de la *Commission multi-acteurs chargée des litiges fonciers* dont les délibérations ne sont valables que si le chef traditionnel y a pris part et qu'il n'y a pas de recours judiciaire contre la décision.

Rappelons aussi qu'au Cameroun, les terres appartiennent à l'État, la population ne pouvant bénéficier que d'un droit de jouissance sauf lorsqu'une mise en valeur (réalisée avant 1974) a été faite et prouvée qui permet alors de demander un titre foncier.

Le rapport à la terre n'est pas seulement d'appropriation : c'est un vecteur d'identité d'une personne ou d'un groupe. C'est donc un enjeu essentiel et ce n'est pas sans raison qu'en Afrique centrale, les préfets ou gouverneurs ont le titre symbolique de « *chefs de terre* » : « *La manière d'administrer la terre est un élément de légitimité de l'autorité et même d'évaluation de l'importance de l'autorité : un chef qui ne maîtrise pas la terre n'en est pas un.* » Cette assertion d'un intervenant résonne en écho avec celle d'un autre participant affirmant qu'un chef « *ne peut nullement être investi s'il ne dispose pas déjà d'une terre, terre découverte par lui-même ou par l'ancêtre auquel il succède, ou acquise d'un père* ».

Le foncier nous ramène donc, une fois de plus, à la tradition. L'ethnicité est également une donnée essentielle qui joue dans le foncier car « *l'homme est identifié par l'endroit d'où il vient* ». L'affaire de l'oléoduc pétrolier Tchad-Cameroun que nous avons évoquée plus haut a également exacerbé l'importance du foncier, les populations de la région productrice revendiquant de bénéficier des fruits de cet accord. On comprend mieux pourquoi, en Afrique centrale, « *le foncier est à la confluence d'un ensemble de gouvernances sectorielles* » et le siège de luttes qui peuvent aller jusqu'à des conflits armés.

La question foncière soulève en effet un véritable « défi sécuritaire », pour reprendre l'expression d'un intervenant venu de République démocratique du Congo. C'est

d'ailleurs la région des Grands Lacs qu'il a prise comme exemple pour expliquer que, « *s'il y a des conflits c'est parce que la question foncière est au cœur du débat et ce défi touche à la réconciliation, à la souveraineté, à la légitimité.* » Ainsi, les conflits meurtriers de 1993 dans l'est du pays entre des populations d'origine rwandaise, les Banyarwanda, les Banyamulenge et les populations autochtones avaient la terre pour origine. La conférence nationale de 2008 en République démocratique du Congo, qui avait pour toile de fond la question foncière, ne l'a toujours pas résolue, ce qui expliquerait, toujours selon cet intervenant, que la guerre persiste à l'est. Le rôle des sociétés internationales ou d'États limitrophes tentant de mettre la main sur les richesses du sous-sol n'est évidemment pour arranger les choses. Cette insécurité chronique pose un grave problème de souveraineté.

À l'image du pétrole, mais également de toutes les richesses dont le sol africain regorge, le foncier illustre de manière magistrale ce que l'on a appelé « la malédiction des ressources ».

L'AFRIQUE CENTRALE : LA MALÉDICTION DES RESSOURCES ?

L'Afrique centrale est d'abord une région où la forêt domine et où la pression sur les ressources forestières se fait très forte. Les États ont d'ailleurs privilégié la tenure forestière et la forêt sur les espaces pastoraux, renonçant à une véritable politique foncière, contrairement à ce que l'on peut

observer en Afrique de l'Est ou de l'Ouest où des pays comme le Mali ou le Ghana s'avèrent pionniers. L'addition de multiples nations colonisatrices par le passé (les Belges en République démocratique du Congo, les Espagnols en Guinée équatoriale, les Allemands, Français, Anglais au Cameroun, etc.) continue d'influencer l'élaboration des instruments fonciers. Les débats ont souligné en quoi la gouvernance était au cœur de la question foncière. Ils ont permis d'évoquer la situation de plusieurs pays de la sous-région.

Au Cameroun, alors que des textes prévoient que les populations soient indemnisées en cas d'exploitation ou de « *protection* » de leur terre, « *en réalité, ça ne se passe pas comme prévu* » : le REPAR-CEFDHAC, le *Réseau des parlementaires pour la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale*³, révèle que des communes du Cameroun supposées être indemnisées n'ont reçu qu'une partie des fonds qui leur étaient alloués. De même, si le Cameroun a innové en instituant l'appel d'offres pour accéder aux « assiettes de coupe », la transparence n'est pas de mise, comme en témoigne le cas des forêts communautaires : la loi est censée permettre aux populations locales de bénéficier de revenus, mais « *ce sont les élites qui reviennent prendre en mains ces projets dans les villages ; les autorisations d'exploiter sont louées ou cédées aux*

3. Structure créée en 2002 dont l'un des objectifs est de « susciter la prise en compte des intérêts des communautés locales dans l'élaboration des textes législatifs en matière d'environnement en général et des forêts en particulier ».

Site web : <<http://www.repar-ac.org>>.

élites de la ville qui gèrent les forêts à la place des populations ». Dans ce vaste espace délaissé par l'État, ce sont souvent les chefs locaux, parfois de véritables « *potentats* » qui se chargent de régler les questions foncières à la place de l'État au prix d'une inégalité de traitement. Les communautés, et surtout leurs chefs, ne sont donc pas toujours victimes de ce système dont ils tentent d'exploiter les logiques concurrentielles.

Au Tchad, les pratiques foncières coutumières coexistent avec le droit moderne (voir encadré). Même si la législation moderne tchadienne affirme – comme presque partout en Afrique centrale que la terre appartient à la collectivité nationale⁴, les droits des populations rurales sont en principe garantis par le droit coutumier qui prévoit que tant que le cultivateur met sa terre en valeur, il n'a rien à craindre de l'État. Ce droit coutumier sur une terre, constaté par une emprise permanente, peut conduire à l'immatriculation et les terres occupées et exploitées ne peuvent être récupérées par l'État que pour cause d'utilité publique et moyennant indemnisation.

Coexistence du droit coutumier et du droit moderne : l'exemple du régime foncier en pays Toupouri

La terre toupouri dans son ensemble (au Tchad et au Cameroun) appartient théoriquement au chef de Doré. Mais en réalité, celui-ci ne conserve

4. La pratique veut que l'on utilise souvent l'expression « domaine de l'État » au lieu de « domaine national » tandis que les biens vacants et sans maître font partie du domaine privé de l'État.

que quelques domaines fonciers attachés à ses fonctions sacerdotales sur lesquels il prélève une dîme. Il a laissé la jouissance des autres domaines villageois aux chefs de terres. D'une façon générale la terre appartient à la collectivité clanique et le chef de terre n'en est que le dépositaire et le gestionnaire : il n'est pas le propriétaire absolu de la terre du village mais le gardien des droits de cette collectivité. De nos jours les chefs de terre ne jouent plus un rôle important. Les problèmes fonciers sont portés devant le chef de village, puis le chef de canton pour se terminer généralement devant le sous-préfet.

Traditionnellement la terre est perçue de la même manière aussi bien par le Wang (*roi de*) Doré que par le peuple toupouri. Pour le Wang Doré, Dieu a créé la terre, les eaux, les végétaux, pour la survie de l'homme et confié la gestion de tout ce qu'il a créé au chef de Doré avec la recommandation de lui faire des offrandes afin d'obtenir de bonnes récoltes. En somme le Wang Doré considère la terre comme le domaine éminent de Dieu, lui en étant seulement le gestionnaire ; les habitants du territoire qu'il gère détiennent le droit d'usufruit. La terre appartient à une communauté villageoise : tous les habitants d'un village donné, quelle que soit leur origine, ont le même droit d'usufruit sur ce territoire. Il faut avoir construit une case et y habiter depuis un an pour être du village.

L'espace en pays toupouri a été partagé depuis fort longtemps. À l'avènement de l'Administration française en 1900 il n'existait plus de terres vacantes et sans maître, l'espace étant partagé entre le Wang Doré et les chefs de terres. Tous les problèmes relatifs aux ressources naturelles étaient de leur ressort. Mais aux yeux de l'administration territoriale actuelle, toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître et fait partie du domaine privé de l'État. Aussi les autorités actuelles du département constituent le dernier ressort de tout conflit foncier. Les domaines fonciers de Wang Doré ont été transformés en terrain de culture sur lesquels il prélève des droits fonciers. Le droit d'usage de la terre clanique ou de lignager, tend à devenir un droit familial au sens strict du terme.

Au niveau de chaque village, le chef de terre initialement issu du clan fondateur de la localité gère les ressources naturelles du territoire. Dans la

tradition orale bien des chefs de villages n'ont pas toujours gardé le même clan à la chefferie de terre et cela pour maintenir la cohésion sociale face à des menaces extérieures. Souvent les chefs de terre quittaient ou étaient évincés suite à un fléau dont était victime le village (famine, épidémie, etc.). Le chef de terre régnant dispose des mêmes prérogatives que le Wang Doré mais les exerce dans les limites territoriales de son village ; il fait des offrandes aux esprits des ancêtres fondateurs au bois sacré, préside aux rites agraires, indique l'emplacement des champs aux nouveaux venus à titre gratuit, règle les problèmes fonciers, veille à l'observance du calendrier agricole. Les chefs de terre prélèvent des redevances foncières variant entre 2 à 10 kilogrammes des grains par famille ou par champ. Les animaux trouvés sans propriétaire sur son territoire lui sont remis. Les chefs de famille organisent à leur tour la répartition des terres entre les différents membres de la famille. L'espace agricole est remanié à chaque fois qu'un membre usufruitier quitte le village ou meurt.

Pourtant un intervenant tchadien explique comment les textes existant ne sont pas observés par l'État et comment certaines chefferies traditionnelles s'autorisent à vendre des terres sans consulter la population. De même, dans les villes, en particulier à N'Djaména, des « déguerpissements » sont opérés qui conduisent des familles entières à la rue, *« simplement parce que les gens ne connaissent pas leurs droits. Du coup, la population est exploitée par certains fonctionnaires et ne sait pas où aller. »* Pour cet intervenant, la chose est entendue : *« L'introduction de l'économie monétaire a transformé la valeur d'usufruit de la terre en valeur d'échange marchand. La pression démographique sur les terres a engendré de profonds changements dans les modalités d'accès aux ressources naturelles. Des autorités administratives et militaires s'arrangent pour*

avoir suffisamment de terres ; des généraux ont des centaines d'hectares, des ministres des milliers d'hectares, simplement parce qu'ils ont occupé de hautes fonctions. Ils trouvent les moyens d'acheter des terres, voire parfois des villages entiers ! Les entreprises étrangères ne sont pas en reste. » Faute de politique foncière, l'État tchadien est en train de faciliter le contrôle à long terme sur des terres agricoles appartenant à des communautés rurales par des acteurs tchadiens ou étrangers, alors que la mise en valeur de ces terres limiterait l'exode rural et l'insécurité alimentaire : « *Tous les jeunes vont aujourd'hui à N'Djaména car on n'a rien fait pour qu'ils puissent exploiter ces terres. Et maintenant, ce sont d'autres qui en profitent ! Nous devons garder nos terres ! [...] Il faut donc laisser les terres entre les mains des communautés locales et mettre en œuvre une réforme agraire afin d'assurer un accès équitable à la terre. Il faut changer la politique agricole et commerciale et soutenir les marchés locaux et régionaux. Il faut mettre des régulations strictes et obligatoires limitant l'accès d'entreprises à des terres riches, aux zones côtières, aux pâturages et aux forêts. »*

Un intervenant gabonais est venu nous éclairer sur la situation foncière dans son pays est différente de ce qui se pratique au Tchad ou au Cameroun. Au Gabon, tout comme dans ces deux pays, la terre appartient à l'État, mais les chefs coutumiers « *ne réglementent rien : ils sont juste là à titre symbolique* ». Quant aux chefs de village qui font désormais office d'autorités administratives, ils ont égale-

ment bien peu de pouvoir. Au Gabon, « *on a érigé le droit traditionnel en droit positif : les découpages de nos frontières sont artificiels et l'État gabonais est plus jeune que tous les peuples qui le composent. Il est venu trouver les peuples là où ils sont avec leurs façons de vivre : la propriété est sacrée et se transmet. L'État n'a pas changé cette façon de faire* ». Le droit positif fonctionne ainsi selon le principe du « premier occupant » : une personne peut s'installer à un endroit, construire une maison sans être évincée, tant qu'elle met la terre en valeur et que nul ne prouve que quelqu'un était là avant elle. « *En milieu rural, on le prouve avec les arbres : on sait que tel avocatier appartient à telle famille.* » Les problèmes fonciers entre les citoyens et l'État se poseraient beaucoup moins qu'ailleurs, les règles étant ainsi clairement établies. En milieu rural, on ne peut obtenir de titre foncier, mais des « arrêtés ruraux » établis par les préfets ou les gouverneurs. En milieu urbain, on conforte généralement la propriété en demandant un titre foncier, mais ce droit ne porte ni sur le dessus ni sur le dessous : « *On n'est propriétaire que du visible, de la surface. Si on creuse le jardin et qu'on trouve de l'or, on n'en est pas propriétaire.* » Dès lors, on ne peut être privé de son droit de propriété sans être dédommagé si bien que dans les villes, l'État a souvent du mal à déloger des gens qui ont construit au bord des routes (exemple de l'axe routier reliant le Gabon au Cameroun) « *et il n'est pas rare qu'il indemnise plusieurs fois, chaque décision de délogement n'étant pas toujours suivi d'effet, car l'État est*

défaillant. » Pour cet intervenant, malgré ses failles, ce système présente un mérite indéniable : « *L'État a tenu compte de la façon dont les gens vivaient avant lui.* »

Pour un intervenant congolais, son pays connaît peu de relations entre les pouvoirs politiques et les autorités traditionnelles. L'un des problèmes récurrents serait plutôt celui des liens entre la population générale et les populations autochtones. Dans ce pays où les chefs de terre sont en réalité les héritiers des premiers occupants de ces parcelles, « *il n'y a pas grande différence dans les contraintes ou la nature de la spoliation, seulement une différence de degré : les secondes [les populations autochtones] sont encore plus exclues.* » Pour cet intervenant, le titre foncier serait même une « absurdité » en République du Congo : « *Les communautés ne comprennent pas que pour occuper les terres qu'elles occupent paisiblement depuis trois siècles, elles devraient avoir un titre délivré par un État qui existe depuis moins d'un siècle.* » Cette exigence qui fonde une « *politique de sécurisation* » aurait ainsi conduit, par une sorte de perversion, au principe de l'État propriétaire de toutes les terres que connaissent la plupart des pays d'Afrique centrale. Résultat concret : « *Les communautés doivent suivre une procédure longue et complexe alors qu'elles ont besoin de ces terres pour leurs besoins pharmaceutiques, alimentaires, ou tout simplement se loger...* » Elles ont même des difficultés à accéder au crédit puisque, pour cela, elles ont toujours besoin de preuves de solvabilité que l'absence de terres leur interdit de présenter. Fina-

lement, cet intervenant conclut : « *Peut-on considérer quelqu'un qui s'est fait une histoire à un endroit comme un étranger ?* » C'est peut-être du côté de la Commission africaine qu'il faut regarder pour espérer une prise en compte de cette réalité puisque cette institution a rendu fin 2009 une décision à propos de terrains coutumiers sans titre légal : elle a considéré que la propriété coutumière des communautés devait être considérée comme identique à celle octroyée par un titre légal. Cette décision, qui concernait le Kenya, est supposée s'imposer à tous les pays africains.

La République démocratique du Congo connaît une législation foncière assez proche des autres pays, puisque le sol appartient aussi à l'État, mais les particuliers ne peuvent y obtenir que des concessions. On distingue alors entre concessionnaires congolais et étrangers. Seuls les premiers ont le droit d'avoir une concession perpétuelle. Quant aux étrangers, ils bénéficient de concessions temporaires de 25 ans, renouvelables indéfiniment. Autrement dit, un étranger peut acquérir légalement une terre coutumière mais pour cela, il traitera non pas avec le chef, mais avec l'État. La terre n'est pas considérée comme appartenant au chef coutumier mais à la communauté, le chef n'en étant que gérant. Par ailleurs, l'État semblerait exercer « un contrôle d'opportunité » : « *Un étranger peut avoir 200 hectares mais si l'administration territoriale considère qu'il y a saturation à un endroit, elle peut décider de geler les concessions. Car il ne faut pas oublier qu'en République démocra-*

tique du Congo, la culture est itinérante : il faut donc laisser à la population l'espace pour faire la jachère. » Lorsqu'il y a concession les chefs lieux ayant une personnalité juridique le montant est partagé pour le développement de la chefferie et du secteur : *« La population reste donc intéressée à la procédure. »*

Ce tour d'Afrique centrale peut être résumé à travers ces mots d'un intervenant : *« Il y a donc une certaine homogénéité dans les droits fonciers du Tchad, du Cameroun, de la République démocratique du Congo et de la République du Congo : l'État est propriétaire du sol. Mais ces États n'ont pas de politique foncière, pourtant essentielle pour la bonne gestion des terres. »*

QUELLE FEUILLE DE ROUTE POUR SORTIR DE LA DÉRIVE FONCIÈRE ?

Les intervenants ont convenu que les instruments actuellement instaurés ne faisaient pas preuve d'une véritable vision et qu'il y avait nécessité d'élaborer conjointement de vraies politiques foncières. Ils ont aussi mis en avant la décentralisation comme un moyen essentiel sur lequel s'appuyer pour gérer le foncier. Distinguant néanmoins les situations entre, par exemple, un pays comme le Cameroun, où la *« décentralisation a déjà une histoire »*, et le Tchad qui n'en est qu'au stade de la déconcentration de l'État. Les participants ont également reconnu la nécessité de mettre en œuvre des outils spécifiques pour les espaces agropastoraux. Cette question rencontre notamment un fort

écho au Tchad, où existent des conflits meurtriers récurrents entre éleveurs et agriculteurs et où les couloirs de transhumance créés pour gérer ces conflits ne correspondent dorénavant plus à la réalité, « *les éleveurs devenant de plus en plus des agro-pasteurs, se sédentarisant, parlant la langue du village. Certaines autorités politiques sont elles-mêmes devenues éleveurs et possèdent des armes qu'elles distribuent aux éleveurs pour faire la guerre aux agriculteurs* ». Enfin, la mise en place d'instruments d'évaluation et de suivi a été présentée comme indispensable. D'une part, c'est le seul moyen de mesurer l'effectivité des changements. D'autre part, cela obligera à davantage de transparence.

Mais plus généralement, les intervenants ont fait le constat d'un « *syncrétisme juridique inopérant* » et pointé l'articulation pernicieuse entre les autorités traditionnelles et celles de l'État : « *On sait dans ces régions que lorsque le chef a parlé, le préfet se tait. L'une des raisons tient dans des négociations non écrites concernant des viviers électoraux : l'État ferme les yeux, comptant sur les voix ainsi acquises dans la perspective des élections.* » C'est pourtant là peut-être une des brèches dans laquelle l'instauration d'une politique foncière, et au-delà la refondation de la gouvernance toute entière, peuvent s'engager. C'est sans doute dans la reconstitution de relations vertueuses entre ces deux acteurs que se trouve en partie la solution. Car « *les communautés villageoises ne reconnaissent le pouvoir politique que dans la mesure où il leur permet de sécuriser*

leurs droits sur leurs terres et leurs ressources » a-t-il été dit. Il s'agit donc d'inventer ici des « *mécanismes faisant coexister droit moderne et droit coutumier* » afin de construire une légitimité interne solide et une gouvernance apaisée, une hybridation fructueuse. Au final, c'est l'État qui, bien que critiqué, est convoqué pour reconnaître et articuler les sources de légitimité coexistant avec lui. Un intervenant affirmant ainsi qu'il faut « *accepter l'État en discutant sa légitimité, son ancrage dans la société* ». Dans cette perspective, la Constitution apparaît comme un instrument fondamental, « *une sorte de contrat social dans lequel les acteurs inscrivent la manière dont ils entendent se gérer* ».

Partie III

Constitutions et constitutionnalisme : Quel processus pour une gouvernance légitime ?

EN TANT QUE SOURCE DU POUVOIR, LA CONSTITUTION EST inévitablement confrontée à la problématique de la légitimité et de la légalité. Elle constitue en quelque sorte la clef de voûte de l'articulation des différentes sources de légitimité, susceptible de porter un véritable contrat social. Cependant, en Afrique centrale comme dans la plupart des pays d'Afrique, l'essor du constitutionnalisme est rempli de paradoxes. S'il a permis des progrès en matière démocratique et de droits de l'Homme, sa pratique a néanmoins contribué à dévoyer les potentialités des textes constitutionnels et à miner la confiance entre les populations et les dirigeants politiques. Les participants au colloque en ont ainsi appelé à un renouveau constitutionnel qui permette aux constitutions de jouer pleinement leur rôle en faveur d'une gouvernance légitime.

Le constitutionnalisme sous la critique

En Afrique centrale comme ailleurs, l'existence d'une constitution ne suffit pas à rendre légitime le pouvoir politique qui en est issu. Ainsi, un intervenant a pu présenter la légitimité comme un « *"tabou constitutionnel", vampirisé par la légalité* ». Les constitutions se retrouvent dès lors comme vidées de leur substance et de leur ancrage au sein des sociétés. Ceci d'autant plus qu'elles se réfèrent à des « notions extérieures de légitimité » (comme l'intérêt national, l'affirmation que la souveraineté nationale appartient au peuple, le suffrage universel ou encore l'État de droit) et reprennent souvent les dispositions de la

constitution française de 1958. Les constitutions ne sont alors qu'une « *façade, en grande partie offerte à l'Occident qui se contente de peu...* », façade derrière laquelle un système politico-administratif, animé par un chef d'État s'appuyant sur le parti, l'Administration, la police et l'armée, gouverne sans entraves.

Comme souligné par un participant, en Afrique centrale, la perte de substance des constitutions résulte également d'une crise de valeurs. Celle-ci n'étant « *pas seulement due à la colonisation mais aussi à la grande propagande idéologique des partis uniques qui ont diffusé un certain nombre de valeurs, coupant les citoyens de leurs vraies origines. Ainsi lorsque le Parti congolais du travail, parti unique, diffusait dans la jeunesse des messages comme "le pionnier est un militant conscient et efficace de la jeunesse" qui "dans tous ses actes vit à l'exemple de l'immortel Marien N'Gouabi⁵ et obéit aux ordres du parti", cela ne donnait pas de modèle, d'autant que les ordres du parti était "protection, discipline, fusil" ou encore "le pouvoir est au bout du fusil"... Tout cela a conditionné les gens et l'on s'étonne après la conférence nationale de l'émergence des milices ! Mais ils ont passé 30 ans à entendre ça tous les jours à la radio !* »

À l'époque des partis uniques, les constitutions servaient précisément et essentiellement à affirmer la prééminence du parti unique, en réalité un « Parti-État ». La négation

5. Président de la République du Congo – qui deviendra République populaire du Congo du 31 décembre 1968 à sa mort, suite à un assassinat, en 1977.

des libertés fondamentales et des droits de l'Homme était ouvertement prônée par la pratique du pouvoir politique monocratique. Aujourd'hui, tout le monde admet que les pouvoirs politiques issus du parti unique n'étaient pas légitimes alors même qu'ils étaient dotés d'une constitution.

Avec ce que l'on a appelé *l'avènement de la démocratie* en 1990, à la suite des conférences nationales, beaucoup de citoyens d'Afrique centrale ont espéré la rupture par rapport aux régimes issus de la colonisation. Les constitutions et les institutions allaient désormais consacrer le contrat social et répondre aux aspirations de populations longtemps privées de liberté. L'élaboration d'une constitution était alors présentée comme le renouvellement de la fondation de l'État avec la participation des citoyens.

Les premières constitutions post-conférences nationales ont tenté d'atteindre ces objectifs. Elles comportaient notamment la limitation du nombre de mandats présidentiels, ce qui ouvrait une possible voie à l'alternance. Très vite cependant, elles ont été révisées de manière unilatérale à un rythme effréné, les conclusions des conférences nationales ayant été déclarées facultatives, sans force obligatoire. Ainsi, la première constitution gabonaise « *post-conférence nationale* » datée du 26 mars 1991, a été modifiée en 1994, 1995, 1997, 2000 et 2003, autant de révisions qui n'ont fait que renforcer les pouvoirs du chef de l'Exécutif. L'ensemble des citoyens n'est pas associé aux révisions constitutionnelles et alors que la première constitution

post-conférence nationale a été faite sur la base d'un large consensus populaire, sa révision ainsi que toutes les autres qui ont suivi ont été faites par un pouvoir constituant dérivé, « *en catimini* ».

Cette prédominance du chef de l'Exécutif se retrouve également dans la marginalisation du Parlement dans l'exercice du pouvoir. Si toutes les constitutions des pays d'Afrique centrale reconnaissent, en principe, au Parlement le pouvoir de contrôle sur l'exécutif, dans la pratique le fait majoritaire assure la prépondérance de l'exécutif dans des proportions telles que le Parlement « *assume le service du président de la République en particulier et du gouvernement en général, ce qui réduit l'opposition à être un témoin impuissant du jeu politique* ». Pour cet intervenant gabonais qui, nous l'avons vu, étend son analyse du cas de son pays à l'ensemble de la sous-région, « *les pouvoirs publics ne respectent pas les règles du constitutionnalisme classique qui fondent les régimes démocratiques. C'est toute la problématique du droit et de la loi. Ainsi, aux principes démocratiques de liberté, d'égalité, d'universalité et de majorité, correspondent dans les régimes politiques des États de l'Afrique centrale, les principes d'autorité, d'orthodoxie et d'exclusivité* ». La faible légitimité associée aux constitutions résulte donc aussi de ce qu'elles sont perçues comme « *instrument que les gouvernants utilisent pour se donner les chances de rester au pouvoir* ». Refusant de voir que « *les causes de légitimité ont une durée de vie limitée et que pour durer elles doivent s'ancrer dans les pratiques*

sociales », les pouvoirs ne font que revendiquer l'apparat des constitutions, qu'ils considèrent en quelque sorte comme une « *légitimité éternelle* » qui leur serait dévolue.

La pratique constitutionnelle est donc fortement contestée - la constitution apparaissant comme « prise en otage » par le parti au pouvoir - par les populations qui détournent leur confiance d'institutions ainsi fragilisées. Pour autant, cet outil conserve sa charge positive. Les participants au débat continuent de voir la constitution comme l'instrument privilégié de reconnaissance et d'articulation des différentes sources de légitimité. Reste à envisager les conditions qui permettraient de la voir pleinement jouer ce rôle.

Les conditions du renouveau constitutionnel

Les intervenants ne se sont pas contentés de constater l'échec du constitutionnalisme, tel qu'il est pratiqué en Afrique centrale. Ils se sont interrogés sur les obstacles à son application, sur « *le sens attribué par nos populations aux constitutions censées les régir* » et sur la manière de « *concilier légalité et légitimité et reconnecter la norme constitutionnelle avec les sociétés* ». Ce fut là une séance au cours de laquelle un pont fut également jeté par-delà l'Atlantique, une intervenante de Colombie expliquant comment dans ce pays, la question du constitutionnalisme a été placée au centre des réformes qui ont permis d'initier une refondation pour une gouvernance apaisée : « *La Constitu-*

tion et le processus sont assumés comme fondateurs ou refondateurs » a-t-elle affirmé.

Si la pertinence de l'approche comparatiste s'est ainsi révélée, c'est également pour souligner que le processus à l'œuvre en Amérique andine n'est pas un long fleuve tranquille. Horizon de comparaison, il montre les nuages qu'il faudra peut-être éviter. Un intervenant spécialiste des constitutions a rappelé « *qu'il ne faut pas trop idéaliser les constitutions et imaginer que cela va se faire rapidement : il faut entrer dans un processus réaliste d'apprentissage en se posant la question des éléments à intégrer dans une constitution* ».

QUELS PROCESSUS CONSTITUANTS FACE AUX DÉRIVES PRÉSIDENTIALISTES?

Le cas du Cameroun a été largement présenté pour décrypter la problématique des processus constitutants. Comprendre ces processus implique d'adopter une « *approche lucide* » : il faut « *voir comment on écrit les dispositions d'une constitution, comment les acteurs politiques se mobilisent, comment les acteurs sociaux essaient d'être intégrés, quels principes on met en avant et quel est leur degré de communauté, de consensus* ». L'importance de prendre en compte la dimension du temps dans l'appréciation des processus constitutionnels a également été soulignée : « *Il faut une pédagogie, un accompagnement méthodique et déterminé pour arriver à déterminer un élément de régulation équilibré, optimal et juste de la société.* » Un interve-

nant relativisait ainsi : « *Cela fait cinquante ans que nous vivons, dans le cadre du Cameroun indépendant, une dynamique de pratique constitutionnelle. Cinquante ans, c'est peu à l'échelle de la vie d'une société.* »

De fait, durant ce demi-siècle, le Cameroun a connu « *trois ou peut-être quatre réformes constitutionnelles* » « *c'est que nous sommes dans un pays où même la computation des réformes ne fait pas l'objet d'un consensus!* »

La première constitution, celle du 4 mars 1960, fut adoptée par référendum. C'est là une information importante quand on sait qu'en dehors de ce texte fondateur du Cameroun indépendant et de la réforme de 1972, toute la production constitutionnelle camerounaise s'est faite par la voie parlementaire. Comme pour beaucoup de pays africains francophones, on a dit que cette constitution de 1960 a repris en grande partie le texte français de référence de 1958. Pour un intervenant, « *l'approche mimétique doit être relativisée : il y a eu un transfert de droits constitutionnels plutôt qu'une imitation consciente d'un modèle constitutionnel et lorsque les acteurs politiques camerounais ont eu l'occasion de fabriquer la norme constitutionnelle en 1961, on se rend compte qu'ils ont rapidement abandonné ce qui leur avait été "donné" ou "imposé".* »

Ce texte de 1961 est riche d'enseignements pour le processus constitutionnel, tel qu'il se pose aujourd'hui en 2011 et pour l'avenir. Au seuil des années 1960, ce texte sert d'abord de fondement aux « retrouvailles » entre les deux

anciennes parties, respectivement anglaise et française, du Cameroun d'avant l'Indépendance. Il s'agit alors de poser les bases du consensus fédéral, et ce n'est pas chose aisée concernant deux aires qui, à l'intérieur d'un territoire commun, se sont développées selon deux cultures politiques et administratives différentes. La norme constitutionnelle sert alors à baliser ce que l'on a appelé le « *retour à la maison commune* ».

Avec la réforme de 1972, il n'est plus question de concertation autour de la norme constitutionnelle. Le président Ahidjo, au nom de sa « *vision de l'unité de la nation* » a en effet mené un « *processus caché qui a pris de court les acteurs politiques de la zone anglophone, lesquels n'avaient pas accepté le passage de l'État fédéral à l'État unitaire* ». Cette réticence n'a fait alors que resurgir au cours des décennies suivantes, d'abord de manière feutrée durant la période du parti unique, puis de manière ouverte au début des années 1990 : c'est ainsi que des personnalités éminentes comme John Ngu Foncha ou Salomon Tandem Muna ne cesseront de réclamer le retour à l'État fédéral comme base du consensus constitutionnel camerounais. Cet épisode est également riche d'au moins deux enseignements. D'abord, à défaut de concertation entre tous les acteurs, une constitution ne saurait remplir son office de rassemblement et nourrira en son sein les germes de contestations futures. Ensuite, la transparence et l'accès à l'information sont essentiels. Un intervenant a ainsi affirmé qu'il faut en finir avec les « *constitutions secrètes* » qui

n'ont cessé d'avoir cours en Afrique centrale ; un autre estimant que « *si notre objectif est de parvenir à une gouvernance transparente, responsable et honnête, si nous voulons faire confiance à nos gouvernants et avoir un secteur privé fiable, alors il faut lutter contre la rétention d'informations. Ainsi nous appuierons nos gouvernants pour qu'ils atteignent leurs objectifs.* »

Un participant résume ainsi l'histoire constitutionnelle du Cameroun comme « *l'aventure d'un présidentielisme partagé entre son héritage autoritaire demeuré fort et la nécessité de son évolution dans un contexte démocratique.* » Il y aurait finalement un « *dilemme constitutionnel camerounais : faire de l'autoritarisme éclairé ou du présidentielisme démocratique.* » Et faute de choisir réellement, ce hiatus se répercute dans la fabrication de la norme, dans les équilibres normatif et institutionnel et dans la pratique institutionnelle. Les problèmes persistent, se nourrissent et nourrissent d'autres problèmes. Ainsi, en 1961, « *on avait une constitution fédérale et des constitutions fédérées (Constitutions du Cameroun oriental anciennement français et du Cameroun occidental anciennement britannique) avec des approches constitutionnelles et des héritages tellement différents que l'on se demande comment on a fait pour emboîter cela, si tant est qu'on ait pu le faire* ». De fait le Cameroun n'y est pas parvenu, l'option à mi-chemin de « *l'État unitaire décentralisé* » qui sera adoptée des années plus tard ne fonctionnant pas.

Au Cameroun, *« il y a eu affrontement en silence de deux logiques du constitutionnalisme : un constitutionnalisme normatif d'encadrement du pouvoir et de garantie des accords politiques (Cameroun occidental) et un constitutionnalisme plus instrumental au service de la réalisation d'une vision politique propre au chef »*. Face à cet affrontement qui perdure, un intervenant préconise *« de trouver l'équilibre entre la nécessaire dimension normative exigée par l'évolution vers l'État de droit et la démocratie et peut être l'inévitable dimension instrumentale de la constitution, même résiduelle. »*

GARANTIR LE RESPECT DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET PRENDRE EN COMPTE LES CONTEXTES PARTICULIERS DES SOCIÉTÉS AFRICAINES

À suivre les intervenants, la question du pouvoir du président déclinait de l'image du « chef » s'avère cruciale. *« L'Afrique centrale est le siège d'un pouvoir très durable, quasi perpétuel »* affirme l'un d'eux, relayé par un autre qui a calculé que *« la longévité cumulée des chefs d'État de l'Afrique centrale excède le siècle : 28 années pour le Cameroun, 42 pour le Gabon avant la mort de Bongo, 20 pour la République du Congo, 20 pour le Tchad, 30 pour la Guinée Équatoriale, 7 années en République centrafricaine, etc... »* *« Est-ce que cela fait sérieux ? »*, ajoute-t-il, regrettant qu'en Afrique centrale la légitimité du pouvoir semble infinie aux gouvernants : *« Une fois qu'on l'a conquise, on*

n'a plus d'effort pour la mériter. Nous manquons d'un légitimomètre ! » Un autre intervenant camerounais en vient à se demander si, « dans l'éthos du pouvoir bantou, le pouvoir n'est pertinent que lorsqu'il dure le plus longtemps possible ». Au final, l'assemblée s'est rangée autour de cette exigence : « Il faut trouver la juste mesure dans laquelle le pouvoir du chef peut être limité, même si l'idée de limiter ce pouvoir peut avoir quelque chose d'incongru dans l'essentiel de la population : il y a parfois contradiction entre le pouvoir du chef et le pouvoir de la constitution. »

L'exemple camerounais est à cet égard éclairant et nous permet encore d'approfondir cette question : « *Le président Biya a su jouer de ceux qui demandaient la conférence nationale souveraine pour accepter les quelques éléments qui n'étaient pas susceptibles de remettre en cause son pouvoir et imposer une lecture personnelle de la constitution.* » Pour un intervenant tchadien, « *cela renvoie au poids de la tradition, des aînés et même de la parole en Afrique. Cela pose même la question anthropologique des pouvoirs en Afrique. Pour le dire très simplement, il a suffi qu'un président comme Pascal Lissouba affirme que quand on est au pouvoir on ne peut organiser des élections pour les perdre, pour que ce soit repris par tout le monde. Quand Eyadema dit qu'une constitution n'est ni la Bible ni le Coran, ces paroles prennent une grande importance : en quelque sorte on a institutionnalisé cela. Et l'Afrique fonctionne beaucoup sur ce mode-là : on est prêt à écouter les*

aînés, mais on ne tient même plus compte des textes. Ce que les Anciens disent prend le pas sur le formalisme ». Cette question du « chef-président de la République » est donc lancinante en Afrique : à l'heure actuelle, il est encore une « institution spéciale, contrôlant tout, subordonnant tout, ne répondant de rien ou presque ». Alors comment « en faire une institution normale de l'ordre constitutionnel ? » Un intervenant propose de trouver « des critères pour déterminer ceux qui peuvent accéder à des fonctions d'État » tandis qu'un autre évoque la nécessité d'encadrer les mandats, question qu'il associe à celle de la planification : « Un mandat ne peut être indéfini et doit comprendre des objectifs, des plans d'action. Or nos pays ne fonctionnent presque plus sur la base des plans quinquennaux qui avaient l'avantage de la visibilité. »

Mais c'est la question de l'élection qui a surtout fait débat. Pour une intervenante gabonaise, la participation des populations à la volonté générale est formellement reconnue dans son pays puisque, depuis les années 1990, les élections sont désormais organisées avec une périodicité régulière. Mais force est de constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous : « Les résultats des dites consultations sont systématiquement et fortement contestés, les élections étant communément réputées comme "tripatouillées". C'est un sentiment fortement ancré dans l'intime conviction populaire. » Trop souvent, en effet, les élections sont une porte d'entrée pour des affrontements, comme en témoignent les évènements de Côte d'Ivoire qui se sont

déclenchés au moment même où le colloque de Yaoundé se tenait. Pour un intervenant malien, cela invalide en grande partie le processus électoral hérité du modèle occidental de l'État-nation : *« J'ai constaté que chaque vote, en ce qu'il détermine un gagnant et un perdant, crée des problèmes alors que tous, Africains, nous disons que nous fonctionnons dans le consensus. Pourquoi ne pas revendiquer la palabre qui a ses atouts ? »* Toujours selon lui, les élections gangrènent la gouvernance en Afrique, tout simplement parce que *« ça ne marche pas »* : *« Le "partage de la gestion publique" ? Mais nos constitutions disent que celui qui gagne prend tout. Après coup, on essaie de trouver des solutions, en créant des "gouvernements d'ouverture", alors qu'il aurait été plus simple de le prévoir avant ! »*

Enfin, pour plusieurs intervenants, la légitimité des constitutions découlera également de leur prise en compte des réalités sociales africaines. Pour un intervenant malien, *« nous avons des constitutions qui donnent la faveur à la confrontation sur la conciliation. Or si nous ne savons pas gérer la confrontation en Afrique, nous savons gérer la conciliation. N'est-ce pas cela que l'Afrique peut apporter au reste du monde ? Si nos constitutions rencontrent aujourd'hui tant de difficultés, c'est qu'il manque un pan entier : la tradition. Mais il faut aussi aborder des questions difficiles, comme celles de l'ethnie, de la langue ? »* Si pour un participant, l'ethnicité doit être ainsi prise en compte dans le constitutionnalisme africain, un autre interlocuteur suggère qu'elle est *« à double tranchant : on peut la*

prendre en compte, mais elle crée aussi beaucoup de dégâts. » Faute de cadre normatif servant autant à exprimer un respect qu'à fixer des règles, l'ethnicité demeure clandestine, confinée aux tractations entre certaines autorités traditionnelles et le pouvoir politique. C'est alors qu'elle est susceptible de donner lieu aux plus graves dérives. Alors comment « prendre en compte » cette ethnicité ?

Enfin, comme l'a résumé une intervenante, « *tout va résider dans la capacité des normes de l'État, au premier rang desquelles la constitution, à pouvoir articuler les différentes sources de légitimité et donc à donner une place à la tradition [et à la religion]* ».

QUELLES GARANTIES DE L'EFFECTIVITÉ DES CONSTITUTIONS SUR LA REDEVABILITÉ DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ?

La pratique du pouvoir en Afrique centrale démontre suffisamment comment elle parvient à submerger et neutraliser le texte constitutionnel. Pour reprendre la remarque formulée par un intervenant zimbabwéen, « *la constitution n'est pas une fin en soi. Elle est mise en œuvre, appartient au peuple, mais ce n'est que le début.* » Il faut notamment qu'à la constitution s'adjoignent une réforme des institutions, un encadrement du pouvoir de révision constitutionnelle et une reconnaissance du pouvoir indépendant du juge constitutionnel. Faute d'institutions reconnues par le texte constitutionnel et suffisamment protégées de l'influence du pou-

voir politique, les constitutions risquent en effet de demeurer des « coquilles vides ». C'est tout le sens de l'assertion de cet intervenant affirmant qu'en l'absence « *de telles institutions on peut faire toutes les sophistications juridiques que l'on veut, mais tout cela sera toujours englouti dans le vide institutionnel ou sa mollesse, et l'on aura toujours à vivre ce "constitutionnalisme rédhibitoire" dans lequel on vit en Afrique, un constitutionnalisme de la rétention et parfois un constitutionnalisme pervers* ».

Il importe donc de garantir les équilibres institutionnels, notamment en ménageant cet équilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, mais également au sein du pouvoir central entre le gouvernement et le parlement. Pour comprendre la première branche de cette exigence, il faut se souvenir que les États d'Afrique centrale ont été fondés sur les structures de rassemblement portant à la fois sur les populations et des territoires. Ces populations avaient une vie codifiée et des régulations propres. Peu d'États d'Afrique centrale ont tenu compte de ces réalités et leur ont donné une expression politique et administrative, notamment à travers la décentralisation. Les populations villageoises d'Afrique centrale manquent de relais avec une Administration qui, circonstance aggravante, n'utilise bien souvent que le français comme langue de communication avec ses administrés. Pour reprendre une phrase que nous avons déjà citée plus haut : « *Un villageois qui ne parle pas le français ne se sentira jamais concerné*

par une Administration avec laquelle il ne peut pas communiquer. »

Concernant la seconde branche de cette exigence, nous avons vu comment la pratique veut que le chef de l'exécutif soit finalement le seul centre décisionnel de l'État. Le parlement ne peut donc pas exercer un contrôle *stricto sensu* sur cet exécutif, d'autant qu'un véritable contrôle s'accompagne nécessairement de sanctions. En réalité, le pouvoir parlementaire est dominé par l'exécutif, tandis que le gouvernement et sa majorité procèdent également d'une même source : le chef de l'État. Les mécanismes constitutionnels de contrôle se trouvent donc en porte à faux dès l'instant où la discipline de la majorité et le loyalisme à l'égard du leader national en tiennent lieu. Il en résulte que malgré les dispositions constitutionnelles, le gouvernement est comptable de ses actes moins devant la nation qu'à tout moment devant le chef de l'État qui peut le remanier à sa guise. Une autre conséquence de cet état de fait est la quasi-impossibilité de toute alternance. Cette « respiration » prévue par le constitutionnalisme classique crée pourtant l'équilibre politique nécessaire à la reconnaissance des populations dans leurs pouvoirs politiques. Mais en Afrique centrale, l'opposition est privée de la place qui devrait être la sienne dans un régime démocratique.

S'il faut par ailleurs prévoir les mécanismes propres à réviser régulièrement et en tant que de besoin les constitutions, c'est que ces dernières « *ne sont pas des tentes dres-*

sées pour le sommeil ou pour l'éternité ». Prenant son pays comme exemple, un intervenant gabonais a fait remarquer que « *lorsqu'on regarde les différentes révisions de la constitution intervenues au Gabon, elles s'avèrent conformes à la légalité, mais elles ne sont en aucun cas légitimes. En réalité elles obéissent à une logique plus instrumentale que démocratique.* » Or, au Gabon, on observe que la procédure de révision, telle qu'elle est prévue dans le texte constitutionnel et telle qu'elle est pratiquée, vise à l'instauration et au maintien du présidentielisme autoritaire.

La procédure de révision de la constitution est d'abord « *fermée, réservée aux institutions politiques* », excluant de fait le peuple du droit d'initiative. Seuls le parlement et le chef de l'État sont en effet amenés à disposer du droit d'initier une réforme constitutionnelle. Et encore faut-il préciser que si le parlement a usé de son droit en 2000 et 2003, ces initiatives ont en réalité été inspirées par le chef de l'État qui a coordonné dans les faits le projet. De même, le peuple gabonais n'a-t-il été sollicité qu'une seule fois, en 1995, pour ratifier les accords de Paris conclus à la suite des élections chaotiques de 1993. Ce fut sur décision de la Cour constitutionnelle, celle-ci considérant que faute pour le Sénat d'exister en pratique, il fallait convoquer le peuple par référendum. Pour autant, nous dit cet intervenant, « *il ne s'agissait pas ici de permettre au peuple d'user de son droit imprescriptible de changer de constitution, mais de légitimer, plébisciter un coup d'État constitutionnel, "d'ar-*

mer son propre bourreau". » Autrement dit, aucune procédure de ce type ne saurait aboutir tant qu'elle n'a pas été souhaitée ou acceptée par le chef de l'État. L'histoire récente des révisions constitutionnelles au Gabon témoigne ainsi qu'elles ont comme objectif essentiel d'instaurer et pérenniser une forme de présidentialisme autoritaire. Ainsi, une révision de 1991 avait bien pour objectif d'encadrer juridiquement le pouvoir présidentiel et de mettre en place un gouvernement modéré. Mais des révisions intervenues en 1994, 1995, 1997, 2000, 2003 et 2010 ont balayé cette initiative formellement démocratique. Obéissant à une logique instrumentale, ces révisions successives ont permis le rétablissement du statut quasi-monarchique du chef de l'État, renforçant ainsi l'hégémonie présidentielle : le mandat présidentiel initial de 5 ans a ainsi été modifié pour passer à 7 ans renouvelable une fois et, en 2003, il est devenu renouvelable « *ad vitam aeternam* ».

Fort de ce constat, un intervenant gabonais a souligné la nécessité du pouvoir de révision constitutionnelle. Il a notamment préconisé l'élargissement aux citoyens du droit d'initiative sur la révision constitutionnelle. C'est le modèle que propose par exemple la constitution burkinabé de juin 1991 qui situe le seuil de validité du droit d'initiative populaire en matière de révision, totale ou partielle, à 30 000 citoyens. Pour autant, cet intervenant estime que, même si c'est pour associer enfin le peuple, l'unilatéralisme ne doit plus prévaloir en la matière : « *Il faudrait associer d'autres acteurs comme les partis politiques, les organes de la*

société civile, les partenaires au développement... »

Il importe également qu'un contrôle soit exercé sur le contenu des textes de révision constitutionnelle. Selon un participant, le pouvoir constituant dérivé ne doit pas en effet être considéré comme autonome, inconditionné ou illimité comme l'est le pouvoir constituant originaire par lequel est adoptée une constitution. Il doit en effet être limité par des principes posés dans la constitution elle-même afin de permettre que l'œuvre du constituant originaire – dont on considérera qu'elle est juste, légitime et équilibrée – soit « *protégée à travers le temps et garantisse ainsi une certaine stabilité* ».

Le recours plus fréquent à la procédure du référendum a également été avancé par certains participants. L'un d'entre eux suggérant même qu'il « *devienne un mode exclusif d'adoption des textes de révision constitutionnelle* ». Il s'appuie sur l'exemple tchadien prévoyant qu'aucune révision ne peut aboutir sans intervention du peuple par référendum, alors qu'au Gabon et au Cameroun, les voies parlementaire et référendaire coexistent.

Restait à envisager le rôle essentiel du juge constitutionnel : « *La Constitution, si l'on veut qu'elle accompagne l'éthos démocratique, doit faire l'objet d'une réelle protection* », a ainsi déclaré un intervenant camerounais. Le Cameroun ne dispose pas en effet de contrôle de constitutionnalité, la juridiction qui est prévue depuis 1996 n'existant pas encore dans les faits. Ce n'est, à vrai dire, guère

différent au Gabon où la constitution prévoit que tout projet de révision constitutionnelle, après adoption en Conseil des ministres, soit soumis à l'avis de la Cour constitutionnelle pour vérifier si le texte a satisfait aux conditions du droit d'initiative et si, dans le fond, il est conforme à la constitution. Cependant, ce contrôle a été qualifié de « *purement aérien* ». La Cour gabonaise ne l'a en effet jamais exercé de manière approfondie eu égard aux liens étroits que ses membres entretiennent avec le pouvoir exécutif qui les a désignés.

C'est peut-être du côté de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, un document adopté sous l'égide de l'Union africaine, qu'il faut regarder. Un intervenant tchadien a en effet fait remarquer que cette Charte contient déjà une partie non négligeable des constats et solutions exposés lors de notre débat : « *On peut donc se demander si c'est un problème de texte ou de volonté, car il est même prévu des sanctions pour les causes d'inconstitutionnalité. On est même allé dans ce texte jusqu'à prévoir les mécanismes de mise en place de pratiques démocratiques africaines dont on devrait tenir compte pour rédiger les constitutions. Il suffirait donc que nos constitutionnalistes aient l'honnêteté intellectuelle, mais le courage aussi, de prendre au mot les chefs d'États qui se sont réunis, ont rédigé et accepté ce document. Il serait bon aussi, si certains gouvernements n'ont pas ratifié ce texte, de faire en sorte que ce soit le cas.* »

En conclusion à ces développements sur le thème des constitutions, c'est sous le sceau de la société civile et plus largement des populations que les intervenants ont tenu à placer la perspective d'un renouveau en la matière : « *Il faut accompagner le processus d'appropriation de la constitution par le peuple* », a ainsi clamé un intervenant camerounais. « *On ne peut pas attendre de la population qu'elle ait un attachement à la norme constitutionnelle si la population a l'impression que les débats constitutionnels n'ont lieu qu'entre acteurs politiques, si la norme constitutionnelle ne porte pas, ne traduit pas ou ne transcrit pas ses aspirations* », a-t-il ajouté.

Les questions de la tradition, des religions, de la diversité, du « pluralisme sociologique » en quelque sorte ont resurgi dans ce débat sur la constitution, montrant finalement que le renouveau constitutionnel ne se fera pas sans les populations. Un intervenant a d'ailleurs souligné que si la population camerounaise s'était tant intéressée aux débats constitutionnels de 1995-1996, c'était bien parce qu'ils avaient abordé des thèmes qui intéressent ces populations comme la prise en compte de l'autochtonie ou la protection des minorités : « *On s'est rendu compte que, pour une fois, c'étaient des questions qui intéressaient véritablement la convivialité sociale si bien que beaucoup de personnes ou de groupes sociaux y ont accordé une grande importance.* » Il a conclu de belle manière en déclarant que « *la convivialité entre les groupes de la nation doit être protégée par la constitution, elle doit se faire dans l'honnêteté. La culture*

constitutionnelle, ce n'est pas l'État qui va l'inoculer à la société car les acteurs politiques sont plus soucieux d'instrumentaliser la population que de lui donner les éléments de cette culture constitutionnelle qui pourrait se retourner contre eux. » À l'appui de sa conclusion, cet intervenant a évoqué une anecdote qu'il avait lui-même vécue :

Dans son village, en 2008, un député est venu expliquer aux populations le bien-fondé de la révision visant à supprimer la clause de limitation des mandats du président. Il a expliqué que du temps d'Ahidjo, personne ne disait qu'il fallait fixer une durée au président. Il s'étonnait alors qu'on le dise aujourd'hui au président Biya. Alors que les gens du village se rangeaient à son avis de manière quelque peu contrainte, un homme a pris la parole pour déclarer : *« Si la constitution dérange le président, il n'a qu'à l'enlever... si cela peut lui permettre de travailler pour le bien du peuple ! »*

Et cet intervenant de conclure : *« Voilà ce que cela donne si on laisse ces processus aux mains des politiques : ce n'est pas vers la culture constitutionnelle, mais bien vers la mort du constitutionnalisme que l'on ira. »* En cela, il a été rejoint par un intervenant du Zimbabwe qui a tenu à ajouter que si l'on souhaite donner toute leur signification et leur efficacité aux constitutions, *« il faut aller vers le peuple, ce n'est pas au peuple de venir : les personnes ordinaires doivent impérativement être associées »*. Sans

oublier que la constitution est « *le reflet d'un pacte à un moment donné* », elle est aussi porteuse « *d'un idéal à respecter* ». Il importe donc d'en faire « *le réceptacle d'un ordre de valeurs qu'un peuple se donne, c'est-à-dire un miroir dans lequel on projette ses aspirations* ». Prendre la pleine mesure de l'imaginaire des sociétés d'Afrique centrale dans leurs constitutions représente probablement une voie vers une gouvernance légitime et apaisée.