

DIVERSITÉ ET GOUVERNANCE LÉGITIME EN AFRIQUE : ÉLOGE DU PLURALISME

Bâti sur le mirage de l'uniformité hérité des colonisateurs, les systèmes de gouvernance doivent-ils persister à se réclamer d'un tel mythe ? Telle est la question que se posent aujourd'hui beaucoup d'Africains. Assane Mbaye et Ousmane Sy plaident, exemples à l'appui, pour un « pluralisme modéré » qui, à côté de la primauté de l'État central, laisserait la diversité s'exprimer.

ASSANE MBAYE



Assane Mbaye est enseignant en droit privé à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal, et coordinateur, pour l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), des groupes thématiques sur le pluralisme juridique, les Constitutions et la justice.

OUSMANE SY



Ousmane Sy est ancien ministre malien de l'Administration territoriale. Diplômé en agro-économie et docteur en développement économique et social, il a été chercheur au Mali avant de piloter la mission de décentralisation et des réformes institutionnelles de ce pays, puis d'entrer au gouvernement. Il coordonne actuellement l'ARGA et préside l'Institut africain de la gouvernance.

LE MYTHE DES SOCIÉTÉS HOMOGENÈS FONDÉ SUR LE PARADIGME DE LA DIVERSITÉ DANS L'UNITÉ

Dans la plupart des pays africains, la période post-indépendance a été marquée par une tendance quasi obsessionnelle à construire des États-nations¹ dont la viabilité, la survie et la durabilité étaient indissolublement liées au caractère unitaire de leur organisation politique, institutionnelle, sociale et juridique². La présence de toute forme de diversité dans cette organisation était considérée comme une menace existentielle pour l'ordre social. Les réalités de l'époque n'y étaient pas étrangères au regard, entre autres, des risques de sécession, de coups d'État, de rivalités ethniques affectant les États fraîchement indépendants, d'une part, et de la volonté de maîtrise du pouvoir par les nou-

1 Il s'agit de faire coïncider l'État, notion juridique et organisation politique, avec la nation, notion identitaire exprimant l'appartenance à un seul et même groupe.

2 À l'exception notable des États ayant adopté une forme fédérale et des pays anglophones.

velles élites responsables, minoritaires mais dominantes, issues de la décolonisation, d'autre part. Dans cette perspective, l'État-nation est supposé homogène par nature. S'il ne l'était dans les faits, il importait qu'il s'assignât une vocation « uniformisante ». L'homogénéité de la société était ainsi érigée en objectif, « décrétée » en quelque sorte, et la diversité occultée en ce qu'elle était incompatible avec l'idée même de nation dont le seul ferment envisagé était l'unité de toutes ses structures constitutives. Le « vice » de l'homogénéité était poussé dans ses limites les plus extrêmes : le parti unique, le totalitarisme de la norme juridique étatique, l'État unitaire centralisé, la prédominance d'une ethnie. Seuls quelques bastions étaient laissés à l'expression des diversités, plus probablement par nécessité et par volonté d'instrumentalisation politique et sociale que par choix idéologique. Ainsi en était-il principalement de la religion et des cultes, dont la liberté d'exercice était généralement reconnue, sans que leur fût accordée une quelconque incidence sur l'organisation politique ou sur la production normative.

L'ÉCHEC D'UN MODÈLE

L'Histoire a démontré que le modèle de base de l'État-nation ainsi conçu n'a pas bien fonctionné. Beaucoup d'analystes ont déjà démontré l'échec de la greffe de l'État-nation homogène sur des sociétés par essence plurales ou hétérogènes. Rappelons simplement, à titre illustratif, deux domaines dans lesquels l'idéologie de l'homogénéité ne s'est pas totalement imposée dans la réalité. Le premier exemple est celui du droit. L'hégémonie des doctrines positivistes légalistes qui ne reconnaissent que l'ordre juridique étatique, notamment dans les systèmes d'inspiration romano-germanique, avait conduit à l'établissement de systèmes normatifs dominés par le monisme. La loi, généralement codifiée et exclusivement issue de la production normative étatique, ne pouvait souffrir des sources concurrentes comme la coutume, générée par des collectivités autres que l'État. Au mieux, le droit positif pouvait reconnaître quelques règles coutumières, par exemple en matière de statut personnel, qu'il intégrait en son sein mais qui ne pouvaient remettre en cause l'ordre positiviste établi, cette intégration nécessitant toujours la médiation d'une règle étatique qui l'incorpore, si l'on peut dire, au système normatif reconnu. L'échec du modèle positiviste semblait pourtant inéluctable pour deux raisons au moins : le mimétisme et la persistance des pratiques représentatives d'autres réseaux normatifs. La plupart des codifications se sont largement inspirées des modèles juridiques étrangers, important des règles

sous-tendues par des valeurs, des principes et des finalités qui ne sont pas propres aux sociétés qu'elles régissent. Que l'on songe à cet égard à la réglementation du mariage ou de la propriété foncière ou même des contrats. Il est aisé de constater que, dans ces domaines, le mimétisme n'a pas eu de prise sur les pratiques. En matière de mariage, par exemple, l'interdiction ou la limitation des effets du mariage célébré selon les formes coutumières pour orienter les populations vers le mariage célébré par l'officier de l'état civil n'a aucunement fait reculer les mariages coutumiers. En matière contractuelle, les exigences de preuve écrite n'ont pas adouci la force reconnue à la parole donnée et les pratiques commerciales échappant au droit civil. En matière foncière, les règles sur la propriété n'ont fait qu'exacerber les conflits avec les pratiques coutumières.

La seconde illustration de l'échec du modèle des sociétés unitaires peut être recherchée dans les systèmes institutionnels. Au plan politique, par exemple, les régimes et les instruments du jeu démocratique adoptés par les constitutions n'ont pas fait disparaître les structures intermédiaires et les systèmes d'allégeance traditionnels entre l'État et les individus. Le pervertissement de l'élection et du modèle de démocratie fondée sur l'opposition majorité/minorité en constitue une preuve éclatante. Même la délivrance de la justice, symbole fort de la régulation étatique, n'échappe pas à la concurrence des ordres parallèles. Comme pour le droit, le mimétisme et la survivance des pratiques et liens sociaux traditionnels ont généré la coexistence de systèmes différenciés, s'hybridant, s'instrumentalisant, se concurrençant ou entrant en conflit, mais que ni la domination ni la coercition étatique ne réussirent à unir dans une norme partagée et acceptée par tous.

UN PRÉSUPPOSÉ ERRONÉ

Au-delà du mimétisme de systèmes juridiques et institutionnels empruntés le plus souvent au colonisateur, l'échec du modèle d'État-nation résulte plus fondamentalement du caractère erroné de son pré-supposé, à savoir que l'homogénéité de la société peut être décrétée. Même dans les pays occidentaux, généralement considérés comme des sociétés unitaires et homogènes et où, en se sécularisant, l'État s'est institutionnalisé, les débats récents sur le multiculturalisme montrent que la diversité est une réalité factuelle incontournable qui relève du « donné » par opposition au « construit ». Ces débats rappellent curieusement l'opposition, au début du siècle dernier, entre les assimilationnistes et les défenseurs du pluralisme aux États-Unis. C'est dire si la problématique de la régulation de la diversité n'est pas propre

à l'Afrique. Dépassant même les frontières nationales, elle a changé d'échelle pour se poser en paradigme de la régulation aussi bien institutionnelle que normative ou culturelle de la société mondiale. Toutefois, la pluralité ou l'hétérogénéité des sociétés africaines s'impose avec encore plus de force qu'ailleurs en raison de la succession et de l'interpénétration historique des apports de la colonisation arabe, puis occidentale, aux systèmes originels, apports auxquels il faut ajouter, dans la période contemporaine, les influences de l'urbanisation et de la mondialisation. Les sociétés africaines se sont ainsi complexifiées ; chaque personne s'est « pluralisée » en se reconnaissant dans des statuts et réseaux multiples, communautaires, religieux, culturels, politiques, normatifs.

Face à ce « donné » qu'est le pluralisme, la question fondamentale est de savoir si les systèmes de gouvernance peuvent continuer à se réclamer d'une idéologie construite autour du mythe de sociétés homogènes et unitaires. La réponse nous semble évidente dès lors que nous tenons pour acquis que le pluralisme est une réalité factuelle dont la reconnaissance et la mobilisation constituent un atout et non un handicap pour les États africains. Ce qui est moins évident, c'est de passer d'une conception figée et descriptive à une conception dynamique du pluralisme qui permette de dépasser son simple usage discursif et qui l'érige comme norme, politique et programme. En effet, on constate que le discours sur le pluralisme est souvent exclusivement fondé sur l'observation et la reconnaissance de la diversité qui caractérise les sociétés. Cela ne suffit pas à notre sens. Encore faudrait-il démontrer par quels mécanismes on passe du simple constat à la traduction concrète d'une telle réalité dans les modes de régulation, c'est-à-dire à la coordination de toutes les diversités sociales dans les domaines institutionnel, juridique, politique, etc.

LE PASSAGE DU « DONNÉ » AU « CONSTRUIT » : L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ

Comment construire des régulations qui tiennent compte de toutes les dimensions du pluralisme ? Comment promouvoir l'institutionnalisation du pluralisme ? La réponse à ces questions appelle un choix, peu aisé, entre deux approches possibles du mode de coordination de toutes les institutions, structures, collectivités et normes qui ont vocation à régir les sociétés et les individus. La première voie est celle d'un pluralisme qui consisterait à considérer que l'ordre étatique, dans ses différentes composantes, n'a aucune prééminence sur les autres ordres qu'il ne contrôle pas et dont la prise en considération doit être totale.

Dans cette approche, il y aurait une autonomie complète entre les ordres étatiques et non étatiques, ordres entre lesquels n'existerait pas un rapport de subordination. La seconde voie est celle d'un pluralisme que l'on peut qualifier de modéré en ce sens qu'il affirme la centralité et la primauté de l'ordre étatique sur les ordres non étatiques dont les frontières et les limites de l'autonomie seraient définies par l'État.

La première voie, celle de l'autonomie complète des divers modes de régulation des sociétés, des collectivités et des individus, nous semble très riche mais peu réaliste. Elle repose sur le postulat de l'existence d'une sorte d'inconciliabilité radicale entre ces différents modes de régulation, totalement exclusifs les uns des autres. Elle ne valorise pas les ponts susceptibles d'être construits entre ces « mondes ». Elle ignore dans une grande mesure l'imbrication inéluctable des catégories juridiques, institutionnelles et sociales selon les lieux et les individus. Sa critique, fondée, de l'homogénéité des sociétés ne justifie pas le reproche qui pourrait lui être fait de vouloir occulter que les rapports sociaux sont tout de même fondés sur la domination. La seconde voie est plus conforme aux acquis du monde actuel et de l'évolution des pays africains. L'État, ses normes, ses institutions et sa force de domination ne se sont certes pas imposés de façon absolue, mais il n'en demeure pas moins qu'ils traduisent une réalité incontournable dont l'occultation ne serait que vaine. Malgré ses échecs, ses insuffisances, son défaut d'ancrage social, l'État garde son utilité en tant que ciment des différences et vecteur principal d'un ordonnancement minimal du pluralisme. La problématique posée évolue alors sensiblement vers la détermination des modalités par lesquelles l'État, d'un côté, laisse aux diversités l'autonomie nécessaire à leur expression au service d'intérêts particuliers et, de l'autre, les intègre au profit des intérêts dont la collectivisation garantit la pacification et l'harmonie des rapports sociaux.

COMMENT PROMOUVOIR LE PLURALISME AU SEIN DE L'ORDRE ÉTATIQUE ?

Pour illustrer les réponses possibles à cette interrogation, deux initiatives menées par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique³ montrent que le pluralisme offre des perspectives intéressantes pour la refondation des États africains. La première concerne les constitutions. Elle tend à démontrer que, tout en étant le reflet de rapports de force politiques, les impasses constitutionnelles observées en Afrique sont susceptibles d'être dépassées si les constitutions intègrent davantage la dimension pluraliste des sociétés. Cette dimension ordonnerait aussi bien les processus d'élaboration et de révision des constitutions

³ Site Internet de l'Alliance : www.afrique-gouvernance.net

que les modalités du contrôle de constitutionnalité ; elle guiderait les valeurs contenues dans les textes constitutionnels, mais aussi les régimes politiques et les institutions de l'État. Sous ce rapport, il suffit de rappeler deux propositions fortes de l'Alliance qui méritent une sérieuse réflexion : d'une part, l'institution d'une seconde chambre parlementaire sur un modèle différent des Sénats actuels et constituée uniquement des légitimités non électorales ; d'autre part, la mise en place d'un organe représentatif de toutes les légitimités et gardien des valeurs et des consensus constitutionnels construits à partir de processus inclusifs depuis l'échelle du village, et non pas seulement des Conférences nationales dont les limites sont aujourd'hui révélées par les révisions intempestives de tous les acquis qui en étaient issus.

La seconde initiative de l'Alliance sur l'affirmation du pluralisme comme norme, politique et programme concerne la cohabitation des légitimités au niveau local. Le pluralisme est de ce point de vue mobilisé dans sa double dimension institutionnelle et normative. Les expériences recueillies dans cette double occurrence sont instructives. Au plan institutionnel, elles révèlent l'existence, à l'échelle locale, de multiples initiatives de cohabitation des légitimités en marge des cadres légaux. Dans certaines régions du Mali, par exemple, la délivrance de la justice n'est pas le monopole de la justice étatique. On trouve en effet des « cadis », juges musulmans auxquels les juges étatiques eux-mêmes renvoient parfois les justiciables pour la résolution de certains litiges alors même que le système légal ne les intègre pas dans l'organisation judiciaire. Il est apparu que les décisions des cadis sont plus rapides et plus facilement acceptées que celles rendues par les juges étatiques. Devant une telle réalité, il serait préférable que ce mode de délivrance de la justice soit pris en compte par l'État qui pourrait ainsi en contrôler les risques de dérive et définir ses rapports avec la justice étatique. Au plan normatif, la même observation reste valable. L'application de coutumes locales ne nuit pas forcément à l'harmonie sociale et elle est parfaitement compatible avec les valeurs fondamentales et les objectifs poursuivis par l'ordre étatique. L'exemple des successions ou de la validité du mariage coutumier le confirme. Au Sénégal, contrairement au Mali, le Code de la famille s'est rendu à l'évidence que la non-reconnaissance de ce dernier aurait fragilisé les couples mariés selon la forme coutumière et précarisé les enfants qui en seraient issus en les considérant comme des enfants naturels dans un environnement juridique opposé à l'égalité des enfants naturels et légitimes. Un subtil équilibre a ainsi été trouvé en reconnaissant sa validité tout en subordonnant sa dissolution volontaire au divorce judiciaire dans l'objectif de protéger les femmes contre la dissolution par

répudiation. Dans la pratique, il apparaît aujourd'hui que les époux procèdent presque toujours à la célébration coutumière, obligatoire à leurs yeux, et à la célébration civile qui conditionne l'opposabilité du mariage à l'État et aux collectivités publiques, et notamment l'obtention des prestations familiales.

Ces initiatives montrent que la promotion du pluralisme au sein même de l'ordre étatique est possible et souhaitable dans la mesure où il constitue un facteur de sa refondation et de renforcement de sa légitimité. Il resterait simplement à approfondir certaines implications de son admission dans la mesure où la coexistence d'institutions et de normes ayant des sources différentes aboutit à la construction de sociétés complexes. C'est précisément le rôle de l'État de gérer et d'ordonner cette complexité. Dans l'exemple précité de la délivrance de la justice, il lui appartient de définir les modalités d'intervention et les rapports entre les divers ordres judiciaires. Au plan du pluralisme normatif, il lui revient de déterminer la part d'autonomie laissée à chaque ordre normatif, les ponts qui relient ces ordres et, éventuellement, le minimum de compatibilité dont la garantie est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre social. ■