



Institut Panafricain d'Action et de Prospective

Association Loi 1901, France.
Immatriculation association : n° W751227278
Identifiant SIRET : 808 558 605 00016

Mail : ipap@ipaporg.net / Site internet : <http://ipaporg.net>

CONTRIBUTIONS AU FORUM DE BANGUI

TITRE : La tentation fédéraliste en République centrafricaine : pour ne pas y succomber.

AUTEUR.E : Jean-François Akandji-Kombé, Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne, Président de l'IpaP

DATE : 27 janvier 2015

Article à citer comme suit : *Jean-François Akandji-Kombé : « La tentation fédéraliste en République centrafricaine : pour ne pas y succomber », Contribution au Forum de Bangui, source : ipaporg.net, janv. 2014.*

I- DES MOTS ET DES FORMES, DU MAL ET DES REMÈDES

Se méfier des formes (et des mots)

Aucune forme politique ou juridique ne porte en elle-même et à elle seule, a priori, bonheur ou malheur pour les individus ou les peuples.

S'agissant de la forme politique, les centrafricains, comme beaucoup de leurs peuples frères sur le continent africain, sont bien placés pour savoir que la seule incantation du mot « démocratie » ne suffit guère ; que même les élections, que l'on se plaît à qualifier de « libres », ne suffisent pas à transformer les mœurs politiques et le quotidien des citoyens ; pas davantage que les nombreuses Constitutions formelles qui exaltent ce régime politique sur le continent.

A ces vents et à ces formes, il faut bien autre chose. Cet autre chose est d'abord une substance : celle qu'apporte une pratique du pouvoir ouverte, responsable et

respectueuse, soutenue par la conscience de ce qu'on n'est que dépositaire temporaire d'un pouvoir qui n'appartient pas à soi en propre. Mais en plus de la substance, il faut aussi de l'énergie. Pas n'importe laquelle. Celle de citoyens agissants et vigilants, conscients à leur tour de la responsabilité qui est la leur de ne plus laisser s'installer des régimes qui ne soient pas tournés vers son bien être.

Il en va de la forme juridique comme de la forme politique, celle de l'Etat, unitaire ou fédéral, vers quelque déclinaison qu'on se tourne (Etat unitaire décentralisé, Etat déconcentré, Etat régionalisé, etc.).

En Centrafrique aujourd'hui, parmi les idées qui ont cours sur le devenir constitutionnel de l'Etat, l'idée fédérale bénéficie, chemin faisant, d'un formidable engouement. Mieux encore, elle fonctionne comme un attrape-tout. Cela pour dire que l'attractivité de cette forme d'Etat va bien au delà de ce qui s'affiche. En effet, elle est, dans certains cas, seulement induite par les projets présentés ou les pratiques observées.

Ne pas se tromper de diagnostic ni de remède

Mais avant de revenir sur ce que projettent les uns et les autres, arrêtons-nous un peu sur une question, pour le moins essentielle : un Etat fédéral pourquoi, et pour quoi faire ?

C'est qu'en effet le choix de telle ou telle forme d'Etat ou de gouvernement n'est jamais neutre. Il est toujours guidé par le souci de résoudre une difficulté, par la conviction que l'option choisie permettra de corriger des dysfonctionnements qui ont mis en péril l'être et le devenir collectif.

Dans le cas centrafricain, quel serait ce mal dont le remède serait le fédéralisme ? De l'avis unanime, il se nomme « mal-gouvernance », et traitement discriminatoire des populations et territoires, pour ne pas dire relégation de pans entiers de la Centrafrique dans un statut de sous-citoyen et de sous-territoire. Le diagnostic ainsi fait, on peut sans peine y souscrire.

Voilà le mal donc. Reste qu'en le désignant ainsi, on prend conscience aussi de ce que pourrait être la solution au problème. Cette solution peut s'énoncer simplement : garantir et mettre en pratique une égalité de traitement rigoureuse entre tous les centrafricains et entre toutes les portions du territoire national.

Est ce par la transformation de la forme de l'Etat que l'on peut répondre le mieux à ce défi ?

C'est la seule question qui vaille.

L'idée qui sous-tend la présente contribution est que le levier le plus adéquat pour relever ce défi serait plutôt une certaine conception du pouvoir d'Etat et une certaine pratique de celui-ci. Avoir des gouvernants qui ne soient pas soucieux d'eux-mêmes et de leur environnement immédiat, entendez leur village, leur famille, leur région. Avoir des gouvernants qui aient le sens de l'intérêt national, de l'intérêt de la nation toute entière, et le sens du servir. Changer donc de mœurs politiques, et se donner, pour y parvenir, des garanties institutionnelles et une organisation adaptées du

pouvoir. Et cela sans démembrer l'Etat centrafricain actuel, sans davantage le diluer dans une entité plus grande et, enfin, sans créer en son sein des autonomies qui pourraient se muer en souveraineté, source d'implosion.

C'est là que devrait se trouver la solution.

Certes, cette solution n'est guère facile à mettre en œuvre. Mais la négliger au profit d'un changement de la forme de l'Etat reviendrait à succomber à une fausse facilité, en s'engageant par ailleurs, et en engageant les centrafricains avec soi, dans une impasse ou une fuite en avant ; bref, en administrant un remède qui peut s'avérer pire que le mal que l'on veut combattre.

Il ne s'agit pas, ce disant, de remettre en question les vertus théoriques au fédéralisme, qu'on peut ramener à son aptitude à forger un Etat d'équilibre : équilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux (fédérés) ; équilibre, au sein du pouvoir central, entre des organes représentatifs de l'intérêt de la collectivité nationale dans son ensemble et d'autres organes représentatifs des intérêts partiels ; bref, équilibre qui garantit la participation des groupes et territoires partiels à l'exercice du pouvoir d'Etat.

C'est, semble-t-il, ce qu'espèrent apporter à la Centrafrique les tenants du fédéralisme. C'est ce qu'ils proposent comme solution d'apaisement du pays.

Espoir bien fondé ? Propositions réalistes ? Il ne semble pas.

Les prochaines lignes, où sont passer au crible les différents projets, les différentes figures de la tentation fédéraliste, vise à en convaincre.

II- LE FÉDÉRALISME DE DÉPASSEMENT

Qu'est-ce que le fédéralisme de dépassement ?

Qu'est-ce donc que ce fédéralisme de dépassement ?

C'est l'idée que la solution pour la Centrafrique réside dans son association à d'autres groupements dans une entité étatique unique dont elle constituerait un élément fédéré. Ce nouvel Etat serait de dimension continental ou sous-continental.

De toutes les idées avancées sur l'avenir de la Centrafrique, celle-ci, que l'on doit à un homme politique centrafricain parmi les plus estimables¹, est sans nul doute la plus sérieuse et la mieux argumentée. C'est aussi la seule qui soit assise sur une vision politique pour le pays et pour son environnement.

Dans une intervention récente, datée du 17 septembre 2014, le défenseur de cette idée la présentait dans ces termes² :

¹ Il s'agit du Professeur Gaston Nguérékata-Mandata.

² Propos recueillis par O.M. Ouakpo, Directeur de La Fraternité.

² Propos recueillis par O.M. Ouakpo, Directeur de La Fraternité.

« En dupliquant le système actuel, nous irons vers des situations analogues. La RCA est systématiquement défailante. Elle vivra difficilement seule, comme elle le fait depuis 55 ans. Nous sommes un état qui n'a pas été pensé pour être autre chose qu'une partie d'un ensemble plus vaste. Boganda l'a dit et répété. Il faut reprendre le modèle là où il l'a laissé et finir le travail. Si nous repartons sur un cycle d'élections qui consiste à donner le pouvoir à un clan qui se l'approprie à des fins personnelles, alors nous aurons, jusqu'à notre anéantissement, des guerres et des massacres. Il est temps de changer de logiciel. Associons-nous, dans une fédération, à d'autres Etats, faisons de l'Afrique centrale le lion qu'elle aspire à être et qu'elle peut être si des chefs d'états et des hommes politiques visionnaires ont le courage d'aller de l'avant ».

Que penser d'un tel projet fédéraliste ?

L'option fédéraliste ainsi esquissée apparaît convaincante, mais pas dans tous ses éléments.

L'unité africaine comprise comme l'établissement des Etats-Unis d'Afrique est assurément désirable. Mieux encore, elle est la condition nécessaire de notre capacité collective à influencer sur les affaires du monde, autant que de notre capacité à peser dans une économie qui se présente comme économie-monde. La construction d'une telle capacité n'est certes pas tout. Il resterait encore à penser les conditions d'une gouvernance efficace pour tel éléphant étatique, et surtout celles du bien-être et du bien-vivre de ses citoyens, de tous ses citoyens. Mais enfin, on ne peut nier que l'entreprise soit nécessaire et potentiellement utile.

Dans une certaine mesure ce qui est écrit là est banal. Mais de cette banalité là il y a lieu de se réjouir. Non seulement parce qu'avec cette idée on renoue, ainsi que le rappelle fort justement cet auteur, le fil qu'on s'est évertué à casser entre nous et les Pères des indépendances, à commencer par Barthélémy Boganda. Mais aussi parce que avec elle on participe d'un mouvement actuel de pensée dont le cercle des participants ne cesse de s'élargir.

On ne peut donc qu'être d'accord sur l'objectif qui est d'unir le sort de la Centrafrique actuelle avec celui d'autres territoires dans un vaste ensemble.

Mais le scepticisme est permis quant à l'opportunité d'une telle entreprise dans les conditions décrites dans l'interview du 17 septembre 2004 citée plus haut.

La raison de ce scepticisme est qu'il n'est pas sain que nous appelions les autres à unir leur sort au nôtre simplement parce que nous serions dans l'incapacité de nous gouverner nous mêmes et parce que nous postulons que les générations de femmes et hommes politiques centrafricains de demain reproduiront forcément les errements d'hier. Une fédéralisation qui se ferait dans ces conditions aurait tout d'une fuite en avant doublée d'une dilution des centrafricains et de leur territoire dans l'Etat qui aura été constitué. Parce qu'enfin, comment réclamer une égalité de statut dans la future fédération lorsque nous aurons placé nous mêmes les autres peuples dans la position dominante de sauveur ; et comment leur faire admettre que nous devons avoir les mêmes droits à participer au pouvoir au sein de cette fédération s'ils sont convaincus, et ce par nous mêmes d'ailleurs, de ce que nous aurions pour toujours une propension au suicide collectif ?

Bref, de la même manière que, dans le monde des entreprises, l'association du fort avec le faible s'appelle prise de contrôle ou fusion-absorption, pousser à la fédération entre les autres pays et la Centrafrique dans son état actuel serait accepter la disparition complète de l'identité centrafricaine quand les autres Etats et peuples renforceraient la leur. Ce serait, pour tout dire, se faire hara-kiri.

C'est dire qu'il faut aller au fédéralisme par choix et non par défaut ou par incapacité, que par ailleurs il ne peut y avoir égalité, dans l'Etat fédéral, entre les peuples constitutifs – et donc équilibre des droits et devoirs – que si la conscience d'avoir la même dignité est partagée par tous.

C'est dire aussi que le préalable nécessaire pour inviter, à partir de la Centrafrique, à la création des Etats-Unis d'Afrique, ou plus modestement des Etats-Unis d'Afrique centrale, est que nous nous relevions d'abord, et que nous le fassions par nous mêmes.

Le débat immédiatement utile est donc celui des voies de ce relèvement. Ce débat est déjà ouvert. Les uns et les autres y participent ou essaient de le faire. Cela doit se poursuivre.

En attendant, on en vient aux deux autres figures de la tentation fédéraliste.

III- LE FÉDÉRALISME PARTITIONNISTE

Fédéralisme à la mode Séléka

Par Fédéralisme partitionniste on entend la version « sélékiste » du fédéralisme.

Mais, objectera-t-on, il n'y a pas et il ne saurait y avoir de version « sélékiste » du Fédéralisme. Ce que réclame la Séléka, n'est-ce pas la partition de la Centrafrique, solution qui se situe précisément au-delà de la fédération ? Et puis, ajoutera-t-on, certaines tendances de ce « mouvement politico-militaire » qui déclarent aujourd'hui leur attachement au maintien de l'Etat centrafricain sur son territoire actuel, ne jurent-elles pas que par l'unité de l'Etat, affirmant à qui veut les entendre leur attachement à un vivre ensemble entre tous les centrafricains dans un même espace et sous un même et seul gouvernement ?

On aurait raison, dans l'absolu, de poser toutes ces questions, et raison aussi de douter de l'affirmation initiale.

Mais une simple observation de la pratique permet d'écarter l'objection qui se profile derrière ces questions. La stratégie, parce qu'il s'agit bien de cela, qui doit conduire à la fédéralisation de la Centrafrique se révèle pour qui veut bien lire entre les lignes des déclarations des responsables de la Séléka. Laissons la parole à quelques uns :

« J'ai considéré toujours que la partition est une fausse-bonne idée. Partant, ceux qui défendent l'idée de la partition sont ceux qui essaient de défendre les droits de la communauté musulmane. Ils estiment que si la partition était l'ultime solution politique, alors il faut la faire. Seulement, c'est bien à défaut d'une solution politique nationale qu'ils revendiquent cette partition. En fait, le choix de tous est de voir les

droits de la communauté musulmane, dans sa diversité, d'ailleurs reconnue. Je considère qu'à termes, par l'engagement de chacun, on ira à la solidarité nationale »³.

« Nous avons fait des propositions. [...] Pour que la paix revienne, il serait souhaitable de remettre encore le pouvoir à l'ex-Séléka. [...] Il y avait deux propositions et c'était la première. La seconde proposition, c'est qu'il y ait partition [la première est le retour de la Séléka au pouvoir]. Il y a plusieurs manières de séparer les gens à savoir le fédéralisme et autres. Tout dépendra de la manière dont on va s'entendre. Mais qu'il y ait partition et qu'on sépare les gens définitivement pour qu'il y ait la paix. Si on ne prend pas en compte l'une des solutions proposées, je crois qu'il n'y aura pas la paix »⁴.

Fédéralisme stratégique et mortifère

De ces extraits, il peut être tiré, a minima, les conclusions suivantes :

Primo, ainsi qu'il a déjà été relevé, le fédéralisme s'inscrit ici dans le strict registre d'un jeu stratégique, pensé de la manière suivante : j'agite l'épouvantail du pire – la partition – afin de négocier le meilleur pour moi – l'exercice du pouvoir sur tout le territoire ou sur une large portion que j'occupe (entre 60 et 70% selon les estimations) avec un statut de large autonomie – ; et, pour que la menace ultime demeure crédible, je maintiens mon état d'armement et donc ma capacité de nuisance.

Deuxio, le fédéralisme n'est pas pensé comme tel et demeure une option confuse dans l'esprit des dirigeants de ce mouvement ; à moins que les propos de Michel Djotodia (ci-dessus) ne s'analysent en une prise de position en faveur d'un fédéralisme de dislocation, la mise en place d'un Etat fédéral n'étant qu'une étape vers la proclamation définitive d'un Etat indépendant, le fameux Etat du Dar-El-Kouti.

On a, avec ce dernier élément, le deuxième élément caractéristique de l'approche sélékiste du fédéralisme. Il n'y a pas besoin de s'y étendre. Sauf à en dire, tout de même, que la revendication de cette forme d'Etat n'est rien d'autre qu'un tremplin vers un pouvoir que les chefs de la Séléka tiennent à exercer à nouveau, à tous les prix.

A tout prendre, certains centrafricains qui ont le sentiment légitime d'être les oubliés de Bangui depuis les indépendances voudraient croire que ce pouvoir revendiqué l'est à leur profit, pour les sortir de la misère, pour les rétablir dans leur dignité d'être humains et dans une prospérité retrouvée. C'est d'ailleurs ce qu'on leur promet.

Mais quel esprit éclairé, c'est-à-dire non obscurci par le ressentiment et le désir de vengeance, pourrait y croire ? La gestion par la Séléka des territoires qu'elle contrôle est à ce point de vue édifiante. Ce mélange inédit d'obscurantisme, de prédation, de mépris de la vie et des personnes, est-ce cela la nouvelle gouvernance en faveur de laquelle on appelle à la séparation plus ou moins radicale des populations et du pays ?

³ Déclaration de M. Eric Nériss Massi, 20 août 2014.

⁴ Déclaration de M. Michel Djotodia, 3 septembre 2014.

Ce qui inspire ses chefs, à savoir l'expérience du Soudan du Sud avec son cortège de chaos et de désolation, devrait achever de convaincre que cette voie là est la pire de toutes !

Il n'y a rien à ajouter. Il reste seulement à aborder la dernière figure de la tentation fédéraliste.

IV- LE FÉDÉRALISME DES PRÉFECTURES, FÉDÉRALISME RAMPANT

Ce qu'on prétend que le « gouvernement des préfectures » est

A première vue, la qualification de « fédéralisme des préfectures », qui renvoie au « gouvernement des préfectures » et à l'institution des « ministres résidents », apparaît comme une contradiction dans les termes. C'est que, pour le pouvoir central à Bangui, de François Bozizé (déjà en 2003) à ce jour, le gouvernement dit des préfectures est un moyen de rétablir et, ensuite, de consolider le lien national, et donc l'unité du pays.

Le procédé est le suivant. Dans le gouvernement du pays, 16 ministres sont choisis pour représenter les 16 préfectures composant la Centrafrique. Chacun de ces ministres est certes titulaire d'un portefeuille national dans un domaine déterminé comme les autres. Mais il est chargé en plus de faire le lien avec « sa » Préfecture, dans laquelle il devrait « résider ». Porteur de la parole gouvernementale dans ce territoire, il est chargé en retour de faire « remonter » les aspirations et les doléances des populations qui s'y trouvent.

Là encore, le mieux pour saisir le sens de l'institution est de céder la parole à ses initiateurs. Verbatim :

« Le pays que Barthélémy BOGANDA nous a légué en héritage restera un et indivisible. Son Excellence Madame le Chef de l'Etat avait souhaité comme vous le savez, un aménagement du Gouvernement pour accélérer le rythme de la Transition. [...] Conformément au souhait du Chef de l'Etat, un rééquilibrage régional sera opéré. Pour la première fois dans l'histoire de ce pays, chaque Préfecture sera représentée au Gouvernement et les Ministres seront à la fois des Ministres-Résidents pour faire remonter au Gouvernement, en étroite collaboration avec le Conseil National de Transition (CNT), les préoccupations des populations de l'arrière pays. C'est le peuple centrafricain dans sa diversité qui sera réuni au sein de ce Gouvernement. Il s'agira d'un Gouvernement pour tous les Centrafricains »⁵.

A propos du gouvernement Kamoun : « Dans ce gouvernement, vous avez les 16 préfectures de la République centrafricaine qui sont représentées, vous avez les grandes tribus et vous avez chaque entité politique, en tout cas les plateformes qui sont représentées »⁶.

⁵ Discours de M. le Premier Ministre André Nzapayéké, 19 mai 2014. De la même personnalité, voir l'interview donnée à Jeune Afrique le 11 juin 2014.

⁶ Interview de Mme la Présidente de transition, Mme Catherine Samba-Panza, pour le journal Xinhua, 5 septembre 2014.

Ce qu'est vraiment le « gouvernement des préfectures »

Il y a à craindre que ce procédé ne balise, sans qu'on s'en aperçoive, le chemin vers le fédéralisme, vers une forme assez rampante de fédéralisme loin des desseins de ses promoteurs. Une forme par ailleurs pernicieuse car porteuse d'une fragmentation à l'extrême du tissu national.

Une telle fragmentation paraît en effet inéluctable. Inéluctable parce que tout dans le processus en cours tend à cristalliser, et même parfois à forger, des irrédentismes locaux, avec cette idée délétère qu'on ne doit être gouverné et qu'on ne peut être bien gouverné que par un des siens : de sa région, de sa tribu et, pourquoi pas, de son clan familial.

Autrement dit, les effets d'une telle politique apparaissent comme quasiment mécaniques.

La pièce maîtresse en sera sans doute le ministre résident.

En effet, voilà un membre du gouvernement comme un autre. Comme les autres, il se voit confier un département ministériel particulier, le sport par exemple. Comme les autres encore, il est, au titre de ce Département, responsable d'une portion de la politique de l'Etat pour toute l'étendue du territoire : construction d'infrastructures, organisation des fédérations sportives, mesures et opérations de promotion des sports, par exemple à l'école, négociation de conventions internationales dans ce domaine avec les Etats étrangers et les fédérations sportives internationales, etc.

Mais voilà qu'au même ministre, natif d'Alindao pour prendre un exemple, est confiée la fonction de ministre résident de la Basse-koto. Que fera-t-il, et même que devrait-il faire, quand il rentre dans sa circonscription de résidence ? D'abord expliquer la politique gouvernementale, la politique de tout le gouvernement. Il abordera avec les uns la politique de sécurité intérieure, avec les autres les mesures prises ou à prendre pour doper le commerce du coton ou du café, avec d'autres encore la politique en matière d'enseignement primaire et secondaire, de fiscalité, etc. En cela il se comportera comme une synthèse du gouvernement dans sa circonscription, voire comme étant lui-même tout le gouvernement. Et la population, que croit-on qu'elle attendra de lui ? Bien sûr qu'il porte ses revendications à Bangui auprès de chaque ministre, voire qu'il fasse à la place du ministre ce qui convient à ses sœurs et frères de région.

Imaginons donc que ce même ministre doive, pour relancer la pratique du basket-ball dans le Mbomou et le Haut-Mbomou, se déplacer de Bangassou à Obo et de Rafaï à Zémio pour participer à une série d'activités autour de ce sport. Il sera bien dans son rôle national mais il sera aussi sur le territoire de résidence d'autres ministres. On voit d'ici le conflit. Conflit de personnes bien sûr, mais aussi surtout conflit de légitimités. Et à qui croit-on qu'ira l'allégeance naturelle des gens ? Au représentant de la nation ou au fils ou à la fille du « pays » (entendez la Préfecture) ?

Après quelques tiraillements de cette nature, on prendra l'habitude de laisser au résident la gestion des affaires nationales pour sa circonscription. On aura alors créé un roitelet local, sans contrôle national de surcroît. Et on aura aussi forgé dans la population une défiance à l'égard de tout ce qui peut provenir des autres régions, ainsi

qu'une revendication de rester entre soi. De là à exiger la maîtrise de son propre territoire, sa Constitution, son gouvernement, bref son autonomie et ensuite son indépendance, il n'y a qu'un pas.

On l'aura compris : Le fédéralisme n'est pas, en l'état, compatible avec le destin que l'on peut souhaiter pour la République centrafricaine : à savoir celui d'un Etat unique à l'intégrité territoriale recouvrée, d'un Etat uni par delà sa diversité humaine et territoriale, d'un Etat oeuvrant à travers ses dirigeants dans l'intérêt de tous, dans l'intérêt général pour tout dire.

La moyen pour arriver à réaliser une telle unité est simple : aller, quand on est gouvernant, à la rencontre des centrafricains là où ils sont et là où ils vivent ; porter les politiques publiques sur toute l'étendue du territoire ; avoir, quand on est femme ou homme politique de ce pays, l'intérêt de tous chevillé au corps et à l'esprit.

Jean-François Akandji-Kombé