



JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN

ÉTAT, BUREAUCRATIE ET GOUVERNANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

UN DIAGNOSTIC EMPIRIQUE, UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

CET ARTICLE, CONSACRÉ À L'ÉTAT EN AFRIQUE, S'APPUIE SUR DE SOLIDES ENQUÊTES DE TERRAIN, DE TYPE SOCIO-ANTHROPOLOGIQUE. IL EN RESSORT DIVERSES CARACTÉRISTIQUES D'UNE « GOUVERNANCE » COMMUNE AUX ÉTATS INVESTIGUÉS : CLIENTÉLISME, DÉCALAGE ENTRE LE FORMEL ET LE RÉEL, « CHACUN-POUR-SOI-ISME », « PRIVILÉGISME », MÉPRIS DES USAGERS, ÉCHANGE GÉNÉRALISÉ DE FAVEURS, CORRUPTION SYSTÉMIQUE, ETC. NOMBRE DE CES TRAITS REMONTENT À LA BUREAUCRATIE COLONIALE, MAIS ONT ÉTÉ AMPLIFIÉS APRÈS LES INDÉPENDANCES. ILS TÉMOIGNENT DE LA COMPLEXITÉ DES RAPPORTS ENTRE SPHÈRE PUBLIQUE ET SPHÈRE PRIVÉE, ET DÉBOUCHENT SUR LA NÉCESSITÉ, ET LES DIFFICULTÉS, D'UN ÉLAN RÉFORMATEUR INTERNE.

L'ÉTAT AFRICAIN ET LES LIMITES DE L'ESSAYISME

Le contraste est saisissant entre la très vaste littérature traitant de l'« État en Afrique » et le très petit nombre d'études empiriques consacrées à son fonctionnement, « réel », au quotidien. On a le sentiment que, depuis des décennies, les journalistes, les hommes politiques et de nombreux chercheurs, qu'ils soient africains ou africanistes, se sont concentrés sur une quête inlassable de l'« essence » de l'État africain, en délaissant l'analyse concrète des administrations, des services publics, du système bureaucratique, des relations entre fonctionnaires et usagers. En un sens, c'est l'État comme « entité » qui a focalisé l'intérêt, et non l'État comme processus social complexe. D'où ces multiples titres qui associent l'État africain à un qualificatif quelconque : selon les auteurs, l'État africain est clientéliste¹, prédateur², sorcier³,

1. J.-F. Médard, « L'État clientéliste transcédé », *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981, p. 120-124.

2. D. Darbon, « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 37-45.

3. B. Hours, *L'État sorcier. Santé publique et société au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 1985.



patrimonial⁴, néopatrimonial⁵, malfaiteur⁶, importé⁷, kleptocrate... On est allé au plus court vers d'innombrables tentatives de caractérisation de l'État africain, certes souvent stimulantes, mais sans guère se donner les moyens d'en appréhender la réalité concrète telle qu'elle est vécue quotidiennement par ses fonctionnaires ou ses usagers.

Cette profusion qualificative relève plus de l'essayisme que de l'enquête et se fonde plus sur des travaux de seconde main, des analyses érudites ou impressionnistes, que sur des données empiriques d'observation et d'investigation recueillies selon des procédures rigoureuses. Sous ses formes savantes, cet essayisme relève en particulier de la science politique, dans la mesure où cette discipline se fonde principalement, voire exclusivement, sauf quelques rares exceptions (plus fréquentes sur d'autres continents qu'en Afrique⁸), sur des analyses documentaires, des données statistiques (douteuses dès qu'il s'agit de l'Afrique) et des enquêtes brèves, et non sur des recherches de terrain prolongées et des données empiriques intensives. Les méthodes qualitatives approfondies, indispensables pour comprendre le fonctionnement quotidien des administrations et services publics, relèvent en fait de la compétence de la socio-anthropologie⁹, or celle-ci, de son côté, s'est fort peu intéressée jusqu'ici à l'État moderne africain, du fait du passé théorique et idéologique de l'ethnologie africaniste. En un sens, nous souhaitons combiner les thèmes de la science politique et les méthodes de la socio-anthropologie.

Aussi, pour combler ce déficit en connaissances empiriques et investiguer l'État africain dans son fonctionnement banal, habituel, routinier, nous avons entrepris au Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel¹⁰, Niamey, Parakou), depuis quelques années, tout un ensemble d'enquêtes collectives approfondies, de type socio-anthropologique, menées en réseau avec des chercheurs de plusieurs pays africains et européens, sur des pays d'Afrique de l'Ouest (le Niger et le Bénin, bien sûr, mais aussi le Sénégal, la Guinée, le Mali, la Côte d'Ivoire¹¹). Il en ressort une étonnante convergence quant aux formes contemporaines de « gouvernance » dans des pays aux contextes économiques fort variés, qui ont des histoires précoloniales très différentes et dont les trajectoires depuis l'indépendance sont diverses.

Une parenthèse s'impose sur notre acception du terme de « gouvernance ». Ce terme n'est surtout pas pris ici dans le sens moraliste et normatif qu'il a dans le vocabulaire de la Banque mondiale (où il est associé aux stratégies qu'entend promouvoir la Banque au niveau des politiques publiques), et nous lui donnons une grande extension, loin des seuls gouvernements et grands commis de l'État, afin d'y inclure les modes de fonctionnement du service public, la culture professionnelle des fonctionnaires, les formes de gestion administrative

et les relations entre agents de l'État et usagers ou citoyens. Il ne s'agit donc ni de « bonne politique », ni de « politique au sommet », mais de l'ensemble des processus de traitement et de délivrance de biens et services publics, par les appareils d'État officiels certes, mais aussi par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes ou le monde associatif, qui parfois suppléent l'État, parfois se substituent à lui, ou parfois le soutiennent par des « perfusions » sectorielles.

Nos enquêtes, ces dernières années, ont donc concerné tant certaines administrations proprement dites (santé, justice, douanes, municipalités) que des formes de délivrance non directement étatique de services ou biens publics (projets de développement, ONG, chefferies). Cependant, je ne résumerai ici que les résultats portant sur le secteur étatique au sens classique, sous forme d'une série de caractéristiques communes. Puis je proposerai une analyse historique de l'émergence coloniale de la bureaucratie moderne en Afrique, comme constituant un des facteurs explicatifs de la situation présente.

DIAGNOSTIC : UNE MÊME GOUVERNANCE QUOTIDIENNE

Dans tous les pays où nous avons travaillé, une même sorte de gouvernance s'est, *de facto*, mise en place, au-delà des discours publics et des organigrammes officiels. Par exemple, le Sénégal et sa démocratie stable sous longue hégémonie

-
4. J.-F. Médard, « L'État patrimonial », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 25-36. Voir aussi J.-F. Médard, « La crise de l'État patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne », in J. Cartier-Bresson (dir.), *Mondes en développement*, 26 (102), 1998, p. 55-68.
 5. J.-F. Médard (dir.), *États d'Afrique noire, formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.
 6. J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.
 7. B. Badie, *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992.
 8. K. Sivaramakrishnan, « Crafting the public sphere in the forests of West Bengal, democracy, development and political action », *American Ethnologist*, 27 (2), 2000, p. 331-361.
 9. Dans la mesure où les traditions de recherche empirique de type qualitatif (fondées sur l'enquête de terrain, l'observation participante, les entretiens libres, les études de cas) sont communes à l'anthropologie et à une certaine sociologie dite parfois « qualitative » (issue de l'École de Chicago), nous préférons utiliser l'expression « socio-anthropologie ».
 10. BP 12901, Niamey, Niger.
 11. Certaines publications récentes en rendent compte, par exemple dans T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Les Pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998; G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), « La corruption au quotidien », *Politique africaine*, n° 83, octobre 2001; Y. Jaffré et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Une médecine inhospitalière. Les relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 2003. Les analyses de la première partie sont largement redevables à G. Blundo et Y. Jaffré, avec qui j'ai co-animé les enquêtes empiriques sur la corruption et sur la santé, et à tous les membres des équipes de ces programmes. Je voudrais aussi remercier l'ensemble des chercheurs du Lasdel, et plus particulièrement M. Tidjani Alou et N. Bako Arifari, ainsi que G. Elwert, D. Fassin, J.-F. Lantéri, P. Lavigne Delville, P. Y. Le Meur, C. Lentz, M. Niang et T. Bierschenk pour leurs remarques sur une première version de ce texte.



du Parti socialiste, le Bénin et son expérience « marxiste-béniniste » intense, le Mali ou le Niger avec des régimes successifs de parti unique puis de dictature militaire ont abouti, malgré les changements de régime ou d'idéologie officielle, les soubresauts et les coups d'État, les Conférences nationales, les cohabitations et les alternances, à des systèmes très similaires de fonctionnement « réel » des appareils politico-administratifs, de la base au sommet.

Autrement dit, un ensemble de caractéristiques communes structure assez largement les États francophones d'Afrique de l'Ouest, au-delà, bien évidemment, de particularités nationales qu'on ne saurait nier. Que ces caractéristiques soient ou non similaires dans les pays d'Afrique centrale ou australe, ou dans les pays africains de langue anglaise ou portugaise, est une autre question. Nous ne saurions nous prononcer que sur la base de nos propres travaux.

L'inventaire que nous proposons ici de ces caractéristiques communes, toutes étayées empiriquement, est loin d'être exhaustif, mais il nous semble suffisamment significatif. D'autres éléments tout aussi importants auraient bien sûr pu être évoqués, tels certains que nous avons développés ailleurs sur la base d'enquêtes empiriques : la polycéphalie des arènes politiques locales¹², les faibles capacités de régulation de l'État¹³, l'importance des intermédiaires en tout genre¹⁴, le pluralisme des normes¹⁵, les difficultés et mythes de la gestion communautaire¹⁶...

Dissipons à l'avance un malentendu. Toutes les caractéristiques que nous allons évoquer se retrouvent également dans les pays du Nord. Il ne s'agit en aucun cas de prétendre que ces traits sont présents en Afrique et absents en Europe ! Simplement, ils n'ont pas au Nord la même extension et la même intensité que dans les pays africains. On peut dire que les ingrédients de la sauce sont partout les mêmes, mais ce sont les proportions qui changent, et, de ce fait, la sauce n'a pas du tout le même goût. Par exemple, la corruption est présente en Europe, mais elle est sectorialisée (comme les travaux publics) et relativement masquée. On ne la trouve pas omniprésente et visible à tous niveaux dans un secteur comme celui de la santé, qui, en Afrique, est, au contraire, un site de corruption généralisée. De même, le clientélisme est évidemment fort important dans les pays industrialisés. Cependant, le recrutement ou l'évaluation sur des bases de compétence restent *malgré tout* largement répandus au sein de la fonction publique, ce qui n'est guère le cas en Afrique. Enfin, le mépris de l'utilisateur anonyme n'a pas disparu chez les bureaucrates français ou allemands. Mais la notion de service public y reste forte, et l'amélioration de la qualité du service fourni à l'utilisateur y a été importante depuis deux ou trois décennies. On est donc loin de la situation africaine, où l'utilisateur anonyme (et pauvre) est assez systématiquement mal (ou pas) servi, ignoré, humilié ou racketté.

Enfin, une dernière précision s'impose. Nous ne retenons ici que les facteurs communs, autrement dit les grandes tendances qui sont ressorties massivement de nos enquêtes dans les cinq pays et les quelques secteurs enquêtés. Mais il ne faut pas oublier qu'aucune administration n'est monolithique et que les fonctionnaires n'ont rien d'homogène dans leur profil comme dans leurs fonctions. Certains services accomplissent des tâches procédurales et d'autres délivrent des services techniques, certains appareils d'État ont surtout des rôles répressifs ou de contrôle, alors que d'autres mettent en œuvre des savoir-faire pédagogiques, thérapeutiques ou gestionnaires. De même, il y a sans nul doute quelques enclaves étatiques plus fonctionnelles que la moyenne, et où les écarts entre règles et pratiques comme la privatisation informelle sont nettement moins affirmés que dans le tableau général ci-après. C'est pourquoi des enquêtes plus fines, prenant en compte l'ensemble des services publics ou parapublics, sont désormais nécessaires¹⁷.

Le clientélisme

Les sciences sociales ont quelque peu délaissé ce concept ancien, qui a pourtant le mérite de rendre compte d'une grande partie des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, de liens d'affiliation, de préférence partisane, que l'on rencontre quotidiennement à tous les niveaux des administrations africaines. Les nominations, les affectations, les promotions, les mises au placard suivent ainsi assez systématiquement des logiques de réseau, de protection individualisée et de redistribution qui n'ont que fort peu à voir avec des profils de poste dûment définis ou des critères de compétence. Sur une base bien établie de priorité des recommandations personnelles et des interventions de « protecteurs » aux dépens de critères professionnels, la

12. Voir T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Les Pouvoirs au village...*, op. cit.

13. *Ibid.*

14. Voir T. Bierschenk, J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000.

15. Voir J.-P. Chauveau, M. Le Pape et J.-P. Olivier de Sardan, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 2001.

16. Voir J.-P. Olivier de Sardan et A. Elhadji Dagobi, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine*, n° 80, décembre 2000, p. 153-168.

17. D'où notre programme de recherche en cours sur l'État local dans quelques villes moyennes africaines.



généralisation récente du multipartisme a greffé en outre un immense et omniprésent système de préférences partisans, du haut en bas de l'appareil d'État : le clientélisme électoral – et ses retombées postélectorales et pré-électorales¹⁸ – s'est ainsi superposé aux autres formes préexistantes de clientélisme.

Au Niger, par exemple, chaque parti de la coalition au pouvoir a droit à son quota de postes, du haut en bas de l'administration, pour lequel il choisit les militants qu'il entend « remercier ». À Tahoua, un instituteur sans expérience de l'administration a été nommé sous-préfet du fait de ses services rendus au parti – d'où ce commentaire d'un fonctionnaire local : « c'est comme donner une voiture à quelqu'un qui n'a pas le permis » ; de toute façon, il sera surtout évalué sur sa capacité à faire progresser son parti aux élections.

Le formel et le réel

Les organigrammes, les textes officiels, les chartes et les cartes, les listings et les plannings ne manquent certes pas et dessinent les contours d'un monde bureaucratique rassurant et fonctionnel. Mais la réalité est tout autre, fort éloignée de cette image lisse : les fonctions exécutées ne sont pas celles prévues ; les agents font autre chose que ce pour quoi ils sont officiellement recrutés et payés ; les bénévoles et autres supplétifs informels absents des fiches de paye accomplissent une partie non négligeable des tâches régulières ; les budgets ne sont que de pures fictions ; les instructions affichées ne sont jamais respectées. On ne peut déduire le fonctionnement réel, quotidien, d'une quelconque administration, dans les pays étudiés, à partir des écrits qui la régissent : seule une observation minutieuse permet de voir à quel point la pratique est éloignée de ceux-ci. Une partie des tâches est accomplie par un secteur informel en quelque sorte interne ou périphérique à la fonction publique.

Dans les centres de santé, les agents de tous niveaux accomplissent bien souvent des tâches qui ne relèvent en rien de leurs compétences officielles ou de leur formation. Les gardiens font les pansements et les manœuvres, les injections ; les filles de salle s'occupent des accouchements ; les infirmiers se chargent des prescriptions et les médecins, de la bureaucratie. De plus, jusqu'à un tiers du personnel peut être « bénévole », absent de tout registre et inconnu de l'administration.

Le « chacun-pour-soi-isme »

Le secteur public, malgré les clichés et stéréotypes qui exaltent les solidarités communautaires, est bel et bien le royaume du « chacun-pour-soi ». Dans les administrations, le jeu en équipe est à peu près inconnu, et nul ne se mêle du travail de son collègue. Une réunion où il serait question de discuter collectivement pour améliorer la qualité ou la productivité du travail est un phénomène

rarissime. Chacun effectue ses tâches dans une sorte de « bulle » (deux ou trois personnes peuvent certes cohabiter professionnellement dans la même bulle), où nul ne pénètre, et qui ne fait que croiser ou cogner les autres bulles. Tout le monde applique le proverbe « Si tu traverses un village de borgnes, ferme un œil et passe¹⁹ ! ».

Des « espaces de soupçon »

Toute forme d'entreprise collective donne immédiatement lieu à d'innombrables soupçons, rumeurs et accusations, venant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. En milieu rural, il n'est pas de coopérative, de groupement, d'association ou de comité de gestion qui n'ait fait l'objet d'accusations, ouvertes ou voilées, de « détournement ». Le monde des partis politiques est perçu par tout un chacun comme un monde d'intrigues, de renversements incessants d'alliances, de bras de fer et de coups bas, de trahisons et de transhumances. Et les appareils politico-administratifs n'échappent pas à cette loi du soupçon. Tout chef de service est, aux yeux de ses collaborateurs et subordonnés, potentiellement corrompu, partial ou partisan. De même, une décision quelconque d'un juge est automatiquement soupçonnée d'avoir été prise pour faire plaisir à X ou parce que Y a donné une enveloppe conséquente.

Certes, nous ne pouvons rien dire de la réalité de toutes ces accusations, et certaines sont sans nul doute infondées ou calomnieuses. Mais ce qui reste attesté est l'étendue et la prégnance de ces espaces de soupçon, dans l'administration comme ailleurs, qui hypothèquent la construction de relations minimales de confiance ou de sécurité, nécessaires à la délivrance satisfaisante de services publics ou collectifs.

Au Niger, l'expression zarma *baabize-tarey* (le fait d'être enfants d'un même père) connote la jalousie et la rivalité, dans la vie quotidienne comme dans la vie politique. L'élection d'un chef à vie, contre d'autres candidats qui sont aussi ses frères ou ses cousins (*baabizey*), lesquels deviendront dès lors ses opposants à vie, en est le symbole. Les consultations fréquentes de devins, magiciens et autres marabouts, prompts à dénoncer dans l'entourage proche du consultant un parent, un ami ou un collaborateur qui serait le responsable de ses maux passés, présents ou futurs, entretiennent ce climat de méfiance tous azimuts.

18. Voir R. Banégas, *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala, 2003.

19. Cité par A. Moumouni et A. Souley, « La maternité Issaka Gazoby et l'hôpital national de Niamey », *Études et travaux du LASDEL* (Niamey), n° 19, 2004, p. 23.



Le « privilégisme »

Un poste dans la fonction publique est avant tout évalué selon l'accès aux privilèges qu'il permet. Dans la mesure où les salaires sont à peu près partout dérisoires et bloqués, et où l'investissement dans le travail lui-même est faible, ce sont les privilèges qui font la différence, qu'ils soient formels ou informels, licites ou illicites. Le but du jeu est en quelque sorte d'étendre au maximum ces privilèges, aussi loin que possible, parfois démesurément, soit du fait de leur intérêt matériel ou des ressources qu'ils fournissent, soit en raison du prestige qu'ils procurent. Les « avantages de fonction » sont ainsi les véritables « marqueurs » d'un statut et fonctionnent comme signes de « distinction » (au sens de P. Bourdieu) envers les collègues, les subordonnés et les usagers.

Les privilèges vont de l'usage réservé et privatif du téléphone à la voiture de service « appropriée » par le fonctionnaire, de l'obtention de « missions » rémunératrices à la villa de fonction, de l'utilisation des bons d'essence du service comme moyen de gratification ou comme prime auto-octroyée à l'appropriation de fait des locaux professionnels pour faire du business ou recevoir ses amis, etc. Le monde comparativement luxueux des « projets » (avec ses quatre-quatre, ses *splits* et ses bureaux fonctionnels) apparaît comme un idéal de privilèges auquel chacun aspire.

Le mépris des usagers anonymes

Dans un service public quelconque, cadastre, poste, état civil, commissariat, dispensaire, l'usager anonyme est bien mal parti et se trouve en terrain hostile, devant effectuer un parcours du combattant que personne ne lui facilitera, bien au contraire. Les fonctionnaires le considèrent comme un gêneur et un importun, voire une proie, et entendent être le moins possible dérangés par lui. Sa méconnaissance des procédures invite non pas à l'aider, mais à le rabrouer. Alors que le monde social extérieur privilégie des valeurs de bien-séance, d'hospitalité et de respect, l'univers bureaucratique semble, au contraire, se fonder sur le mépris de l'usager et, en particulier, de son temps.

Chez les usagers de la santé, la phrase « on ne nous regarde même pas », revenue sans cesse au cours des entretiens, exprime bien l'humiliation éprouvée. « On ne te regarde pas, il parle seulement, tu ne comprends pas, et puis il donne une ordonnance... Je lui ai dit que le corps de ma fille chauffe, il ne l'a même pas regardée » (Fanta, 24 ans, Abidjan²⁰).

L'échange généralisé des faveurs

Mais ce mépris s'arrête là où les recommandations commencent. Toute personne recommandée, directement ou indirectement, se voit, en revanche, plutôt bien servie, souvent d'ailleurs aux dépens des usagers anonymes qui

attendent. Pour un Pac (« parent, ami ou connaissance »), le fonctionnaire fera assaut de politesse, facilitera l'accès au service recherché et quittera volontiers son poste pour piloter son hôte. Les réseaux de recommandations sont multiples : membres de la famille étendue, voisins, originaires d'une même région, collègues, promotionnaires, camarades de loisirs ou de parti, etc. Le service rendu ne sera pas nécessairement payé de retour par une faveur équivalente du « débiteur », mais par d'autres services rendus par d'autres connaissances : c'est pourquoi on peut parler, pour parodier la formule de C. Lévi-Strauss sur la parenté, d'un « échange généralisé ».

Face à un problème à régler, on ne cherche pas à prendre connaissance de la procédure à suivre, mais à savoir qui donc on peut aller voir pour être pistonné.

La corruption systémique

Une autre solution, pour l'utilisateur qui ne connaît personne mais qui a les moyens financiers nécessaires, est le recours à la corruption devenue désormais systémique, omniprésente et bien visible. Cependant, la corruption unit aussi des personnes en relations d'affaires continues ou se structure selon des réseaux organisés et même mutualisés (le policier doit donner « sa part » au brigadier, qui donne la sienne au commissaire, etc.). Cette corruption systémique, qui a des formes multiples, aboutit à une sorte de « privatisation informelle » de l'État, dans la mesure où l'agent de l'État n'effectue son travail que s'il perçoit une rémunération directe de l'utilisateur²¹.

La « culture de l'impunité »

L'absence de sanction réelle pour fautes professionnelles graves (ou pour détournements) est partout attestée. Le pire qui puisse arriver est en général l'affectation, c'est-à-dire le changement de lieu de travail. De nombreux chefs de service nous ont dit être dans l'impossibilité de sanctionner un subordonné incapable, négligent ou vénal, dans la mesure où toute sanction soulève immédiatement un torrent de protestations et d'interventions en faveur du sanctionné, au nom certes de la solidarité ou de la pitié, mais aussi en fonction de rapports de force de patronage ou de clientélisme, liés ou non aux partis

20. Cité par M. Koné, « "Contexte" et "gombo" dans les formations sanitaires », in Y. Jaffré et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Une médecine inhospitalière...*, op. cit., p. 206.

21. Sur toutes ces questions, voir G. Blundo et J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, n° 83, octobre 2001, p. 8-37.



politiques. Citons, à ce propos, quelques témoignages d'agents de santé à Niamey²² : « On ne sanctionne jamais, c'est pourquoi ça ne marche pas » ; « il y a des intouchables » ; « il y a un laisser-aller incroyable à un tel niveau, certains agents indéclicats sont protégés par les responsables » ; « c'est tout le système qui n'autorise pas de sanction ! » ; « il y a tellement de jeux de relations que les sanctions ne sont pas prises »...

La démotivation des fonctionnaires

Il est difficile de rencontrer aujourd'hui dans les pays où nous avons enquêté un fonctionnaire heureux, ou simplement motivé. D'ailleurs, le terme « motivation » y a perdu son sens usuel et ne désigne plus que des primes exigées par le fonctionnaire comme un dû. Le goût du travail bien fait, la satisfaction de la tâche accomplie ne s'expriment chez nos interlocuteurs que sous la forme de la nostalgie d'un paradis perdu, ou le rêve d'une impossible utopie.

Si les salaires effectivement dérisoires, en ces temps de mondialisation où les marchandises et les standards de vie n'ont plus de frontières, sont au cœur de cette insatisfaction et restent invoqués en première place, ils ne sont cependant pas les seuls facteurs du spleen, voire du dégoût, des agents de l'État. Chacun des traits évoqués ci-dessus y joue sa part. La non-reconnaissance des compétences professionnelles, les interventions politiques ou clientélistes constantes, l'absence de gestion des ressources humaines, participent, entre autres, à cet écœurement collectif. Et le fait de devoir arrondir les fins de mois à coups de petite corruption ne contribue pas à cette « estime de soi », qui est pourtant une composante de toute motivation professionnelle.

Nous avons rencontré à l'inspection de l'enseignement primaire de Tahoua, au Niger, une pléiade d'enseignants affectés à des tâches administratives dérisoires, végétant depuis des années dans des bureaux vides : un technicien en urbanisme reconverti en bibliothécaire dépourvu de livres, une institutrice vouée à gérer le seul maigre registre du courrier « sorties » (quelques lettres par jour), un instituteur désormais magasinier et gérant toute l'année quelques rares piles de fournitures scolaires, et cette citation, bien visible, affichée dans un bureau de l'inspection : « La vie est une tranche de merde dont il faut avaler un morceau chaque jour. »

L'improductivité

La démotivation, le privilégisme, le chacun-pour-soi-isme, la corruption, tout cela aboutit évidemment à une très grande improductivité des services de l'État. Les observations le confirment : ce qu'on pourrait appeler l'« absentéisme social » (baptêmes, mariages, décès) accapare une bonne partie du temps de travail ; les « micro-absentéismes » (retards, courses personnelles et départs

avant l'heure) en rognent une autre partie ; enfin, quant au reste du temps effectivement passé sur le lieu de travail, une part non négligeable est consacrée à des activités non professionnelles : recevoir des amis, bavarder ou se détendre entre collègues, faire de petites siestes. C'est sur le solde que les tâches professionnelles sont effectivement accomplies, souvent de mauvaise grâce, au ralenti ou de façon expéditive.

Par contre, les chefs de service ou les hauts cadres sont parfois surmenés, tout étant concentré sur eux, même des tâches subalternes, sans qu'ils puissent ou veuillent déléguer à la masse improductive de leurs subordonnés et sans capacité à constituer une équipe. Enfin, chacun perd son temps avec des procédures administratives archaïques ou absurdes.

À Abidjan, comme à Bamako ou à Conakry, les consultations dans les centres de santé où nous avons enquêté commencent rarement avant 9 heures (des femmes attendent parfois depuis 6 heures du matin) et se terminent en général avant midi (les femmes qui se présentent plus tard, ou l'après-midi, sont le plus souvent renvoyées). Pourtant, les personnels de santé de ces centres sont censés travailler huit heures par jour et ne prennent pas de gardes...

Le double langage

Le décalage entre organigramme formel et organigramme réel, comme la généralisation de pratiques illicites, la privatisation informelle de l'État ou le patronage partisan feutré entraînent chez les agents de l'État une sorte de schizophrénie structurelle, ou de dédoublement institutionnel de la personnalité. D'un côté, il y a le langage officiel pour l'extérieur et pour les rituels politiques nationaux, celui d'un État souverain, fondé sur la base d'un modèle légal et d'un idéal bureaucratique de type occidental ; de l'autre, il y a le langage quotidien, celui des « arrangements » (*ajara*, en hausa), celui des combines et des faveurs, des intrigues et des tractations. D'un côté, il y a les normes publiques, celles de l'appareil constitutionnel et juridique, celles de la citoyenneté moderne proclamée, celles des procédures administratives et comptables ; de l'autre, il y a les normes pratiques, les usages établis, les codes informels, les cultures professionnelles locales²³.

22. A. Moumouni et A. Souley, « La maternité Issaka Gazoby... », art. cit., p. 26.

23. Voir, pour une analyse des normes pratiques et des cultures professionnelles locales dans le champ de la santé, J.-P. Olivier de Sardan, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, n° 20, 2001, p. 61-73.



Face aux bailleurs de fonds, aux institutions internationales, mais aussi dans les circonstances officielles et publiques, on utilise un univers sémantique policé, celui du langage standardisé et euphémisé de l'État moderne universel, ou du développement, devenu, en Afrique, incontournable. On a ainsi une « langue de bois » où coexistent harmonieusement « démocratie », « transparence », « société civile », « élections libres », « développement durable », « droits de l'homme », « promotion de la femme », « participation des populations », « liberté de la presse », « sens de la responsabilité », « lutte contre la pauvreté », etc.

Dans les interactions quotidiennes, c'est un tout autre univers sémantique qui se déploie, celui des expressions usuelles, de la dérision, de la familiarité, de la connivence, de la complicité, de la rivalité... Ces deux univers sémantiques cohabitent pacifiquement, mais restent relativement séparés : à chacun ses situations et ses interlocuteurs.

ANALYSE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

On ne saurait évidemment poser un tel diagnostic et faire un tel constat sans se confronter à la redoutable question du « pourquoi ? ».

Rappelons que, en sciences sociales, nous sommes beaucoup plus à l'aise avec la description de l'existant qu'avec son explication, avec le « comment » qu'avec le « pourquoi ». En effet, les phénomènes sociaux mettent en jeu un ensemble extrêmement complexe de variables, dans des contextes où l'assertion « toutes choses égales d'ailleurs » ne peut jamais être proférée *stricto sensu*. Isoler une variable et en mesurer l'impact a, dans nos disciplines, l'aspect d'une mission impossible, même si certains quantitativistes ou positivistes continuent d'en nourrir l'illusion.

Parmi les multiples hypothèses explicatives qu'il faudrait simultanément prendre en compte, on peut en tout cas évoquer, entre autres, l'héritage de la guerre froide au début des indépendances avec les primes de vassalité qui ont été alors accordées avec complaisance aux nouveaux régimes africains, la démission des élites postcoloniales, l'inefficacité des réformes venues d'en haut et/ou de l'extérieur et promues à coups de conditionnalités et de subventions, les effets pervers des projets de développement et des stratégies des bailleurs de fonds, les dégâts de l'ajustement structurel, la mécanique infernale de l'actuel processus de privatisation informelle interne des États, les liens partout établis entre affairisme et partis politiques, etc.

Je voudrais évoquer ici un ensemble de ces facteurs *parmi d'autres*, ceux qui renvoient à l'héritage colonial et aux modalités de construction de l'administration moderne en Afrique, et donc au rapport entre sphère privée et sphère publique.

Certes, l'héritage précolonial ne doit pas être totalement oublié. Mais, selon nous, il a trop souvent été mis en avant. Rappelons que l'Afrique connaissait, avant la colonisation, des formes de gouvernance extrêmement diversifiées, des sociétés lignagères multiples aux États de la savane ou de la côte, des confédérations guerrières aux vassalisations emboîtées ou aux micro-chefferies, des régimes tributaires aux réseaux commerçants ou aux économies fondées sur la traite esclavagiste (au profit des Européens, certes et d'abord, mais aussi en direction des pays arabes), etc. En aucun cas, on ne peut donc parler d'une « culture de gouvernance » africaine traditionnelle, même s'il est vrai que la longue tradition de « gouvernance écrite » propre à l'Europe d'Ancien Régime²⁴ (avec une bureaucratie prémoderne entièrement fondée depuis des siècles sur la manipulation de registres, de textes juridiques et de rapports) faisait défaut à l'Afrique précoloniale (l'usage de l'arabe écrit restant relativement localisé et épisodique). Autrement dit, c'est surtout l'absence d'une véritable culture bureaucratique prémoderne qui différenciait, au XIX^e siècle, l'Afrique de l'Europe. Mais, même en Europe, la bureaucratie moderne, bien qu'ayant incontestablement bénéficié de cette tradition écrite ancienne, s'est construite, à de nombreux égards, en rupture avec la bureaucratie prémoderne d'Ancien Régime, sur la base de la construction d'une distinction entre sphère publique et sphère privée absente dans les formes de gouvernance prémodernes.

Par conséquent, notre hypothèse est qu'il n'y a pas en Afrique un modèle de bureaucratie radicalement autonome, qui renverrait à une quelconque « culture traditionnelle », mais plutôt que, sur les bases mêmes de toute bureaucratie moderne, qui postule une rupture entre public et privé, source d'une « production d'indifférence », s'est opérée en Afrique une construction historique particulière, héritée de la colonisation, puis accentuée dans la période postcoloniale.

Les bureaucraties africaines sont en fait nées d'une double rupture : la rupture coloniale, par rapport aux formes de pouvoir précolonial, et la rupture bureaucratique, par création d'une opposition public/privé.

À la « construction sociale de l'indifférence » typique de toute bureaucratie moderne s'est ainsi superposée une « construction coloniale et postcoloniale du mépris et du privilège ».

La bureaucratie d'interface et la « membrane »

Nous examinerons successivement un axe structurel (la rupture instaurée par les normes bureaucratiques modernes) et un axe représentationnel (les stigmates populaires attachés à la bureaucratie d'interface).

24. P. Anderson, *Lineages of the Absolute State*, New York, W. W. Norton and Co., 1974.



La rupture bureaucratique

La bureaucratie moderne, qui est l'un des piliers principaux de l'État contemporain tel qu'il s'est développé en Europe au cours du XIX^e siècle en particulier, s'est construite sur une rupture avec les modes de gestion antérieurs des affaires publiques, autrement dit avec l'État d'Ancien Régime, caractérisé par des systèmes d'allégeance personnelle entre les dignitaires aristocratiques et politiques, et leurs clientèles de commis, de suivants et d'hommes de confiance (la bureaucratie prémoderne). La vénalité des charges, l'échange généralisé de « services » et le dévouement à un « maître » cèdent la place (peu à peu, car le processus fut long) à des procédures impersonnelles, à des recrutements sur diplôme, à un service de l'État²⁵. La fameuse *rationalité légale-bureaucratique* théorisée par M. Weber ne relève pas tant d'une rationalité technique ou scientifique (qui remplacerait une gestion irrationnelle par une gestion éclairée : ce contresens a souvent été fait) que d'une *rationalité procédurale*, censée assurer un traitement égal et normalisé des « cas » (dossiers) quels que soient ceux qui sont concernés. Cette rationalité procédurale se fonde sur une rupture forte (et nouvelle) entre la sphère privée et la sphère publique²⁶. Le monde de la bureaucratie moderne, celui de la sphère publique en ses formes administratives, a désormais ses propres lois, égalitaires et impersonnelles, en un sens opposées à celles qui régissent le monde « normal », extérieur, celui des relations quotidiennes, personnalisées, affectivées, socialisées.

Ce monde bureaucratique a été le plus souvent appréhendé sous sa dimension institutionnelle, comme une « organisation²⁷ », avec ses logiques internes, ses jeux de pouvoir, ses attributs systémiques. Mais on peut aussi s'intéresser aux relations qu'il entretient avec son environnement, et plus particulièrement avec les usagers. Ce que Lipsky a décrit comme « street level bureaucracy²⁸ », nous l'appellerons « bureaucratie d'interface ».

À cet égard, et pour reprendre le titre de l'ouvrage de Herzfeld²⁹, si la bureaucratie moderne est une vaste machine « produisant de l'indifférence », au sens général du terme (les dossiers sont traités de façon indifférente), la bureaucratie d'interface importe cette indifférence au cœur du rapport bureaucrate/citoyen, et transforme en quelque sorte l'indifférence structurelle en une indifférence comportementale. Le bureaucrate de guichet n'a en face de lui que des cas types, il est censé n'avoir ni sentiments ni compassion, il applique un règlement, des instructions, des procédures. Pourtant, les comportements ordinaires du bureaucrate, dans la vie quotidienne, hors de son espace de travail, loin des normes qui définissent celui-ci, ne se distinguent en rien de ceux des autres citoyens : il aime les uns, déteste les autres, oscille entre bienséance et grossièreté, selon les rapports d'antipathie et de sympathie qu'il entretient avec les uns et les autres. Dans un monde, celui

de la bureaucratie, les normes sont le respect des procédures, et le traitement indifférent de tous ; dans l'autre, celui de la vie sociale ordinaire, règnent, au contraire, les réseaux, les affinités, les liens de proximité, les différences permanentes de traitement à l'égard de tel ou tel.

Certes, ce modèle bureaucratique est d'ordre idéal typique et ne sert qu'à mesurer, en un sens, l'écart toujours existant entre la règle et la réalité. Une coupure radicale et permanente entre le comportement public et le comportement privé est bien sûr impossible ; elle est toujours relative, et il y a forcément des « passages », des « interférences », des « chevauchements ». Pour exprimer simultanément la nécessité de cette coupure et en même temps sa relativité, nous reprendrons une métaphore de Goffman³⁰ : il y aurait entre le comportement privé et le comportement public une « membrane semi-perméable », qui, selon les acteurs ou selon les contextes, laisse plus ou moins passer du « privé » dans le « public »...

Nous pensons que cette métaphore peut être mobilisée avec profit pour tenter de comparer les bureaucraties d'interface africaines et les bureaucraties d'interface européennes. Sur la base de l'existence dans les deux cas d'une membrane semi-perméable entre privé et public, qui est la condition même d'existence d'une bureaucratie, la « membrane » filtre de façon différente en Afrique et en Europe, et ne filtre pas les mêmes choses... Cela est évident si l'on se place maintenant sur un « axe représentationnel », afin de comparer les stéréotypes respectifs de la bureaucratie en Europe et en Afrique.

Bureaucratie européenne classique et bureaucraties africaines : les stéréotypes communs

Une longue tradition de dénonciation de la bureaucratie existe en Europe, à travers les écrits formels (presse, littérature...) comme à travers la « petite

25. F. Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.

26. Pour la construction de l'individu et de la sphère privée, qui est évidemment symétrique de la construction d'une sphère publique, et donc de la distinction des deux, voir R. Sennet, *Les Tyrannies de l'intimité*, Paris, Le Seuil, 1979.

27. L'analyse des bureaucraties est ainsi un des thèmes fondateurs de la sociologie des organisations. Voir M. Crozier, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

28. Voir M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemma of the Individual in Public Services*, New York, Russell-Sage Foundation, 1980.

29. M. Herzfeld, *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

30. E. Goffman (ed.), *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1961.



tradition orale » (blagues, bavardages, « brèves de comptoir »). Courteline la symbolise bien. Le bureaucrate est décrit comme insensible, borné, tatillon, mettant en œuvre sans état d'âme et sans initiative des règlements abscons ou inadaptés. Le monde de la bureaucratie est « kafkaïen ».

En Afrique, écrits formels comme « petite tradition orale » mettent en scène une bureaucratie insensible, incompétente, rapace, cupide, despotique, absentéiste, menteuse, paresseuse³¹.

On voit qu'autour d'un terme partagé (l'« insensibilité du bureaucrate ») les focalisations ensuite divergent : du côté disons des représentations européennes de la bureaucratie, l'utilisateur serait considéré comme plutôt victime de l'application mécanique des procédures ; du côté maintenant des représentations africaines de la bureaucratie, il serait plutôt confronté à l'insécurité et à l'arbitraire. Toutefois, des deux côtés, il y a un facteur commun, l'indifférence – et donc une certaine forme de « déshumanisation » –, mais cette indifférence se décline tendanciellement selon des lignes de pente différentes, selon une logique dominante de la productivité procédurale mécanique de type « égalitaire » d'un côté (Europe), selon une logique dominante de l'improductivité et de l'arbitraire de l'autre (Afrique). Dans un cas, l'utilisateur est réduit à être un simple numéro ; dans l'autre, il est « mal » traité, humilié, racketté.

Voilà pour le côté « imperméable » de la membrane : il ne laisse normalement pas de place, ni dans un cas ni dans l'autre, à une « personnalisation » des rapports, du moins pour l'utilisateur « anonyme », et produit une profonde « indifférence » à l'égard de ce dernier, indifférence typique de la sphère publique. C'est du fait que cette indifférence prend des caractéristiques assez spécifiques en Afrique qu'il nous faut désormais rendre compte. Cependant, auparavant, on peut se demander symétriquement ce qu'il en est du côté de la perméabilité. On peut estimer que, en Europe, elle a longtemps été faible (modèle classique), mais que, depuis peu, au modèle classique s'ajoute (et, en partie, se substitue) un modèle « amélioré », qui « humanise » les comportements de la bureaucratie d'interface. Autrement dit, la membrane laisse désormais passer certains comportements qui viennent du privé, et qui tendent à considérer l'utilisateur comme un client et non plus comme un numéro. Mais ce n'est pas tant du monde privé individuel, relationnel ou domestique, que l'on s'inspire, que du monde privé des affaires. Le service public, tant décrié, s'humanise en se modelant désormais peu à peu sur l'entreprise commerciale³². D'autre part, ce processus est impulsé d'« en haut » (*top-down*), il relève d'une démarche managériale de type formel, il est contrôlé par l'encadrement et tend en fait à modifier peu à peu la norme du public lui-même. En Afrique, la perméabilité de la membrane est assez différente. Non seulement elle est plus forte en certains domaines, mais surtout elle relève de

l'informel, et correspond tantôt à une forte immixtion du monde privé individuel (sur-personnalisation), tantôt à une privatisation informelle interne du service public (corruption).

Les spécificités des bureaucraties africaines : perspective diachronique

La référence aux « cultures traditionnelles » (précoloniales) comme « explication » de la situation très particulière de l'État africain en général, ou des administrations africaines en particulier, nous semble peu pertinente³³ : la bureaucratie moderne se crée partout en rupture avec les modes d'administration antérieurs, et ce fut plus encore le cas en Afrique qu'en Europe³⁴.

La bureaucratie comme création coloniale

C'est en fait une bureaucratie très particulière, fort différente à bien des égards du modèle dominant en métropole, qui a été importée de toutes pièces en Afrique par le régime colonial³⁵. Le fossé entre administrateurs et administrés, consubstantiel à l'édification de toute bureaucratie, y a en effet accentué un fossé bien plus profond et radical entre Européens et « indigènes ». Le régime très exceptionnel et dérogoratoire (au regard des normes mêmes de l'administration française) de l'indigénat, qui accordait des pouvoirs exorbitants aux « commandants de cercle » et privait de droits élémentaires les administrés, a en effet produit une bureaucratie certes « moderne », mais sous une version

31. On se reportera, entre autres, au roman de C. Achebe, *Le Démagogue*, ou au film de Sembène Ousmane, *Le Mandat*.

32. Certes, la métamorphose, si tant est qu'elle doit aller à son terme, est loin d'être complète et de solides secteurs de la bureaucratie d'interface classique subsistent : la bureaucratie d'interface « humanisée » est loin d'avoir gagné la partie.

33. Cet argument « culturaliste » irrecevable sous-tend en fait l'ouvrage de P. Chabal et J.-P. Daloz (*L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, coll. « Analyse politique », 1999), par ailleurs fort peu étayé empiriquement.

34. Certes, cette rupture fondatrice de la bureaucratie ne signifie pas pour autant la disparition pure et simple des modes de gestion antérieurs des affaires publiques : on assiste bien souvent à des formes d'« empilement » tant des pouvoirs successifs que de leurs appareils. Voir T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *Les Pouvoirs au village... op. cit.*, en ce qui concerne le Bénin. Mais la bureaucratie moderne en tant que telle entend, selon ses propres normes, s'opposer à ces formes antérieures (rompre avec elles), même si, dans les faits, elle doit coexister malgré tout avec elles.

35. Le constat de cette évidente « importation » de la bureaucratie par la colonisation ne signifie pas ici adhésion à la thèse de B. Badie (voir *L'État importé, op. cit.*) qui sous-estime les processus d'hybridation de l'État occidental en Afrique, processus qui nous semblent, au contraire, fondamentaux mais qui ont été insuffisamment documentés dans leurs formes pratiques. Nous rejoignons J.-F. Bayart sur ce point. Voir J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; J.-F. Bayart (dir.), *La Greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.



« coloniale » quelque peu monstrueuse, mélangeant un ensemble de traits issus du modèle classique importé (organigrammes, procédures officielles, écritures, rapports, etc.) et un autre ensemble de traits « inventés » par la situation coloniale et souvent en contradiction avec les précédents (d'où cette schizophrénie dont on trouve diverses traces aujourd'hui). On se contentera de souligner les trois principaux d'entre eux : le despotisme, le privilégisme et le rôle des intermédiaires. Selon nous, ils expliquent encore une partie des comportements des bureaucraties africaines contemporaines.

Le *despotisme* colonial est bien documenté. Ses conséquences sur la construction de la bureaucratie coloniale le sont moins. Pourtant, elles sont évidentes et importantes. L'ampleur du fossé entre bureaucrates et usagers « indigènes³⁶ », comme les dispositions du code de l'indigénat et les habitudes coloniales dominantes (racisme et paternalisme en proportions variables) ont introduit une très grande marge d'arbitraire et même de violence dans la rationalité procédurale de la bureaucratie classique métropolitaine officiellement importée « clés en main » dans les colonies³⁷. Les conséquences à long terme sont importantes, dans la mesure où, au-delà du mépris souvent affiché de beaucoup de fonctionnaires européens pour leurs administrés, ce sont des générations d'auxiliaires et de « commis » africains qui ont appris auprès des colonisateurs à édifier une barrière entre eux-mêmes et les populations locales, à multiplier les signes affirmant leur statut de privilégiés, à construire leur supériorité par l'affirmation de l'infériorité des autres, à « mal traiter » leurs « administrés », à user de l'arbitraire³⁸... Avec l'indépendance, non seulement ces petits fonctionnaires africains accéderont aux responsabilités dans la continuité avec la machine administrative coloniale antérieure (prenant simplement la place des anciens maîtres européens du pays), mais, en outre, ils permettront, voire parfois favoriseront, la reproduction chez leurs subordonnés de cette « culture administrative » assez particulière héritée de la colonisation (au-delà bien sûr de diverses exceptions). L'indifférence bureaucratique a ainsi pris, avec la bureaucratie coloniale, une forte coloration despotique qu'elle n'a sans doute jamais perdue depuis. On peut dire cela autrement : alors que, en Europe, la bureaucratie moderne s'est développée plus ou moins parallèlement avec l'émergence de la citoyenneté et de la démocratie, tout au long du XIX^e siècle, en Afrique, au contraire, elle a rimé depuis ses débuts (et jusqu'à aujourd'hui) avec l'inégalité, la violence et le mépris, en l'absence, y compris depuis les indépendances, de véritable tradition civique ou citoyenne égalitaire. Une caractéristique collatérale doit être soulignée : alors que, en Europe, la bureaucratie s'est construite dans une relative autonomie par rapport au pouvoir exécutif, en Afrique, dès le pouvoir colonial et jusqu'à aujourd'hui, elle a été indissociable de l'arbitraire du pouvoir.

Le *privilégisme* (qui recouvre en partie le despotisme) renvoie directement aux innombrables « avantages de fonction » propres à la bureaucratie coloniale : au-delà des salaires doublés grâce aux indemnités, tout était dû aux administrateurs : le logement, la domesticité, les moyens de déplacement, les dons et présents en nature des populations, les services gratuits, les maîtresses... L'écart était d'autant plus grand par rapport aux fonctionnaires de la métropole que les cadres coloniaux avaient en général une formation nettement inférieure. Le seul fait d'avoir une fonction dans l'administration coloniale donnait accès à ces privilèges, indépendamment de la compétence ou du mérite.

Quant aux *intermédiaires*, ils furent indispensables au fonctionnement de la bureaucratie coloniale, dans la mesure où celle-ci a été caractérisée à la fois par une sous-administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux, et les normes et règles officielles. Faut de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, là encore loin des règles métropolitaines, faisant la part belle aux auxiliaires, supplétifs, chefs administratifs, courtiers et autres hommes de main ou de confiance. Le « pluralisme des normes » évoqué ci-dessus y trouve sans doute sa source, sinon unique du moins principale, ainsi que la structure « schizophrénique » de l'administration, entre un formalisme procédural surtout rhétorique, scripturaire ou superficiel, et de multiples accommodements oraux négociés par des intermédiaires empressés et omniprésents³⁹. Cette importance de la négociation et de l'intermédiation,

36. Le terme même d'« usager » apparaît significativement comme un anachronisme fort, en ce qu'il supposerait que l'indigène administré aurait été le « bénéficiaire » d'un « service » effectué à son profit par le fonctionnaire européen... Selon H. Brunschwig, les agents européens de l'administration, souvent peu compétents, semblent avoir été, pour la plupart, motivés par l'« appétit de puissance » et la « recherche de l'intérêt matériel ». Telle ou telle illustre ou moins illustre exception ne dément pas cette tendance. Voir H. Brunschwig, *Noirs et Blancs dans l'Afrique noire française*, Paris, Flammarion, 1983, p. 24-25.

37. Le contraste entre l'administration métropolitaine et l'administration coloniale a évidemment été déjà souligné, parfois d'ailleurs pour mettre en valeur l'administration coloniale : R. Delavignette oppose ainsi « l'administration impersonnelle, irresponsable, dépourvue de commandement » que l'on trouve en France, et l'administration territoriale des colonies, dotée « d'un principe interne qui lui est propre : l'autorité personnelle de l'administrateur, et, en dernière analyse, la personnalité dans l'art de commander », qu'il estime être l'administration de l'avenir, « révolutionnaire et autoritaire ». Voir R. Delavignette, *Les Vrais Chefs de l'empire*, Paris, Gallimard, 1939, p. 24 et 27.

38. La défense par les personnels auxiliaires « indigènes » de leurs privilèges face aux populations a souvent été relevée. *Ibid.*, p. 59.

39. La nécessité souvent soulignée pour l'administration coloniale de « composer » en fait avec les habitudes et coutumes locales (et donc ainsi d'*innover* par rapport à la rigidité du modèle métropolitain) passait par ces intermédiaires, ce qui aboutit à la *production* d'une forme originale et instable de bureaucratie. *Ibid.*, p. 123.



qui se traduit par de multiples «arrangements», est sans doute à l'origine des premières formes de petite corruption quotidienne, qui sont apparues dès la période coloniale, certes au profit des chefs et de leurs auxiliaires ainsi que des commis et de leurs supplétifs⁴⁰, mais aussi des fonctionnaires français en poste aux colonies. «L'incompétence, la malhonnêteté souvent et l'impunité du personnel, le gaspillage du matériel ahurissaient les inspecteurs⁴¹» (venus de métropole pour évaluer l'administration coloniale).

Legs colonial et innovations postcoloniales

Il est difficile de faire parfois la part entre le legs colonial (repris tel quel, rappelons-le, par les nouvelles élites arrivées au pouvoir lors des indépendances, elles-mêmes issues de la couche « indigène » des bureaucraties coloniales) et les variations ou innovations qui ont pris place de 1960 à nos jours. C'est le cas avec le clientélisme (d'affaires, de parti, de faction ou de voisinage), qui a certes prospéré depuis les indépendances, mais que la situation coloniale avait déjà largement encouragé.

Le « passage de service » entre les anciens colonisateurs et les nouveaux régimes de parti unique s'est fait, on le sait, « en douceur », sans rupture⁴². Une de ses caractéristiques a été de permettre une promotion ultra-accélérée des anciens commis de la colonisation, accédant du jour au lendemain à tous les hauts postes coloniaux du nouvel État, et donc, on l'a déjà souligné, au « droit » de pratiquer à leur tour le despotisme et le privilégisme.

Par exemple, l'expression d'une supériorité méprisante ou arrogante envers l'usager comme l'extension démesurée des avantages de fonction (formels et informels), hormis les salaires⁴³, ont été intégralement reprises par les fonctionnaires nationaux (eux-mêmes encore moins bien formés que leurs prédécesseurs) lors du passage à l'indépendance. Ces traits n'étaient-ils pas le signe d'un véritable « passage de témoin » ? Pouvait-on concevoir une fonction publique nationale souveraine qui n'ait pas droit au même respect, et donc aux mêmes avantages, que les maîtres d'hier ? De ce fait, le décrochage entre privilèges et compétences s'est encore renforcé. Les privilèges dus à la bureaucratie coloniale, loin de s'amenuiser, se sont même étendus à l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Un tel mécanisme de « reconversion surclassante⁴⁴ » (ne prenant que peu en compte la compétence et l'expérience professionnelle) a en effet joué du haut en bas de la bureaucratie (autour de 1960, de même qu'un instituteur devenait ministre, une dactylo débutante devenait secrétaire de direction, ou un planton devenait policier, etc.). Par la suite, dans les trente premières années des indépendances, les entrées dans la fonction publique se sont certes faites sur la base de qualifications plus adaptées, mais toujours avec surclassement quasi systématique, par rapport aux carrières habituelles

dans les bureaucraties européennes (un diplômé bac + 3 frais émoulu accède directement à des fonctions réservées en Europe à un diplômé bac + 5 doté de dix années d'expérience professionnelle). Dans les administrations, un « ascenseur social » en surchauffe et totalement atypique s'est donc mis en place : il ne fonctionnait pas aux « salaires » officiels (ceux-ci restant extrêmement « sous-développés » en comparaison des homologues européens), mais aux « privilèges » (largement supérieurs à ceux des homologues européens) ; il était largement « décroché » tant des expériences professionnelles moyennes exigées en Europe que de la lente progression typique de la bureaucratie classique ; et il ne donnait au titulaire d'un poste que les hochets du pouvoir ou les simulacres de la fonction, sans environnement fonctionnel. Ce système a fonctionné à plein jusqu'aux années 1990, créant une bureaucratie de PGV (« promu à grande vitesse »), en même temps privilégiés et frustrés, qui manquaient souvent de compétence pour les postes qu'ils occupaient. Ce système a donc alimenté tant la morgue des grands « bureaucrates de pouvoir » face aux subordonnés que le mépris des petits « bureaucrates d'interface » face aux usagers.

Enfin, le rôle des intermédiaires n'a fait que croître, jusqu'à être de nos jours une des caractéristiques structurales des administrations africaines.

D'autres traits du fonctionnement « réel » des administrations africaines sont sans doute d'introduction plus récente, au moins quant à leur échelle. Ainsi en est-il de l'absence de sanctions et du chacun-pour-soi-isme. On peut également ranger au nombre des innovations postcoloniales l'improductivité et l'absentéisme chronique des personnels, la généralisation de la corruption et la privatisation informelle des années 1980-1990. À cet égard, la crise

40. Voir le personnage de Wangrin du roman de A. Hampâté Bâ, *L'Étrange Destin de Wangrin*, Paris, 10/18, coll. « Domaine étranger », 1999 (rééd.).

41. H. Brunschwig, *Noirs et Blancs dans l'Afrique noire française*, op. cit., p. 24.

42. Cela a été souvent noté, notamment dans M. Tidjani Alou, *Les Politiques de formation en Afrique francophone. École, État et société au Niger*, thèse de doctorat en science politique, université Bordeaux-I, 1992, p. 93. Les seules ruptures se feront (en Guinée, par exemple, ou dans une moindre mesure et plus tardivement au Bénin) par l'importation d'un modèle bureaucratique plus despotique encore, celui des pays dits « communistes ». Il est d'ailleurs significatif que, dans les deux premières décennies des indépendances et en période de guerre froide, même les régimes les plus pro-occidentaux aient emprunté aux pays de l'Est une certaine technologie politique (partis uniques, grands rituels politiques de masse...).

43. Comme les salaires restaient « locaux » et n'étaient pas alignés sur les anciens salaires coloniaux et leurs primes, le décalage entre la faiblesse des salaires officiels et l'ampleur des avantages et privilèges associés à une fonction s'est accru.

44. Selon l'expression de M. Tidjani Alou, in *Les Politiques de formation en Afrique francophone...*, op. cit.



financière des États à partir des années 1980 et les politiques d'ajustement structurel, rompant brutalement avec les crédits inconsidérés et les complaisances économiques et politiques des années de guerre froide, ont évidemment une lourde part de responsabilité.

De ce fait, au lieu que les bureaucraties africaines, une fois l'indépendance venue, ne s'éloignent de la variante coloniale atypique pour se rapprocher du modèle européen (ce que prédisaient les théories de la modernisation), au contraire l'écart entre les bureaucraties africaines et européennes s'est, d'une certaine façon, accru. Cela est particulièrement évident pour les bureaucraties d'interface⁴⁵. Au moment où, au sein des bureaucraties européennes, des politiques d'amélioration de la qualité du service se mettaient peu à peu en place, à partir des années 1980 et surtout 1990 (ces politiques sont cependant loin d'être encore passées partout dans les mœurs...), les bureaucraties africaines d'interface sont restées prisonnières d'un modèle colonial que les innovations postcoloniales ont plutôt contribué à empirer qu'à améliorer (du point de vue, en tout cas, des rapports avec les usagers). Clientélisme, privilégisme, chacun-pour-soi-isme, par exemple, ont convergé, au sein d'un environnement administratif de plus en plus dégradé, vers un mépris de plus en plus général de l'utilisateur anonyme, associé souvent à un « racket » aux dépens de ce dernier, forme la plus courante de la corruption et de la privatisation informelle dans la bureaucratie d'interface⁴⁶.

Dans un tel contexte, la sur-personnalisation apparaît alors plutôt comme un mécanisme compensatoire, qui seul garantit qu'un service réel soit rendu à l'utilisateur, du moment qu'il est recommandé. La « perméabilité de la membrane » autoriserait ainsi une zone dérogatoire de fonctionnement personnalisé, par une importation épisodique dans la bureaucratie d'interface (le domaine du public méprisant) de relations « humaines » venues de l'extérieur (le domaine du privé chaleureux), ce qui permet tout à coup à une machine ordinairement inhumaine, prédatrice et dysfonctionnelle de devenir ponctuellement, pour un temps et pour quelqu'un, humaine, bienveillante et fonctionnelle. Cette membrane serait alors comme une soupape... Mais c'est un cercle vicieux qui s'instaure et s'élargit. Le sort peu engageant fait aux utilisateurs anonymes rend d'autant plus nécessaire la mobilisation des réseaux de faveurs, ce qui accroît encore plus les dysfonctionnements d'une bureaucratie d'interface improductive et démotivée.

Il y a, rappelons-le, bien d'autres facteurs qui sont intervenus que ceux ci-dessus analysés, mais le résultat est en tout cas clair. Une bureaucratie moderne assez particulière s'est mise en place dans les États africains post-coloniaux, qui renvoie à des formes tout aussi particulières de gouvernance,

très convergentes d'un pays à l'autre. Celles-ci ne sont ni de simples « déviations » par rapport à un « modèle » européen qu'il conviendrait de respecter ou d'imposer, ni des prolongements d'une soi-disant culture politique précoloniale. Ce sont des formes originales, relevant de la modernité des pays africains et de leurs histoires récentes⁴⁷.

Cependant, ce n'est pas parce que l'État africain est original qu'il est satisfaisant. Toutes nos données témoignent au contraire d'une profonde insatisfaction tant des agents de l'État que des usagers par rapport au système de gouvernance en place. Constaté une certaine déliquescence de l'État africain contemporain n'est pas forcément un préjugé occidental ethnocentrique, c'est au contraire le sentiment général qui se dégage de nos enquêtes auprès tant des fonctionnaires eux-mêmes que des usagers.

En même temps, un certain nombre d'activités de l'État « marchent quand même », tant bien que mal. Au-delà du diagnostic proposé plus haut, qui semble irrécusable, des îlots de fonctionnalité subsistent ou se créent parfois, ici et là, et pas seulement du fait de la « perfusion » de projets d'appui ou d'aides sectorielles (bien que ce soit souvent pour de telles raisons). De même, un certain nombre de pratiques routinières assurent malgré tout un service en quelque sorte minimum, même s'il n'est pas véritablement satisfaisant. Ces États si particuliers ne sont donc pas « désagrégés » ou fantômes, et on est loin de la quasi-anomie observable ailleurs, là où sévissent ou ont sévi les guerres civiles. Le service public « survit », ne serait-ce que sous des formes bricolées et bringuebalantes, et il ne faut pas l'oublier. Ces États sont donc paradoxaux et ambivalents, entre, d'un côté, une privatisation informelle croissante et une

45. Une analyse des couches supérieures de la bureaucratie africaine serait évidemment différente et mettrait en évidence d'autres phénomènes. Pour le Niger, voir M. Tidjani Alou, « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, n° spécial « Décentralisation », novembre 2001, p. 17-19.

46. Certes, il a fallu, pour que cette culture bureaucratique commune aux administrations africaines puisse se reproduire quotidiennement, un environnement politique propice, avec la quasi-banqueroute des États, les effets pervers des politiques d'ajustement structurel, le caractère fictif des budgets, l'irresponsabilité des élites politiques et leur « politique du ventre », la corruption électorale généralisée...

47. Je fais ici allusion à toute une série de réflexions stimulantes qui critiquent les visions de l'État en Afrique, faisant de celui-ci une simple déformation, plus ou moins monstrueuse, de l'État occidental. Leur limite, toutefois, est de parler de l'État en général, dans un registre de la « caractérisation de l'entité étatique », et non de s'appuyer sur des données empiriques relatives au fonctionnement des administrations. Voir B. Hibou (dir.), *La Privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999 ; B. Meyer et P. Geschiere (eds), *Globalization and Identity. Dialectics of Flow and Closure*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999.



qualité des services fournis considérée par tous comme catastrophique, et, de l'autre côté, une capacité indéniable à se reproduire vaille que vaille et à gérer à leur façon un niveau minimal d'activités publiques.

De plus, nous avons partout rencontré des « exceptions admirables », des fonctionnaires compétents, intègres ou affables, des agents de l'État soucieux d'améliorer les prestations fournies. Certes, ces « réformateurs » ne sont aujourd'hui qu'une petite minorité, ils sont le plus souvent isolés, parfois aigris, mais ils existent.

C'est l'ensemble de ce contexte qu'il faut prendre en compte pour aborder la question des réformes. On peut être assez sceptique sur la capacité des actuelles élites dirigeantes à produire de telles réformes « par en haut », et plus encore sur l'effet des injonctions externes, qui n'aboutissent qu'à accroître bien souvent les compétences déjà fortes de la classe politique en matière de « double langage » (celui à l'intention des bailleurs de fonds, et celui de la vraie politique et de la vraie gouvernance, c'est-à-dire les arrangements politiques « entre soi », loin des arrogances et des naïvetés occidentales). Notre diagnostic appellerait plutôt à investir en de nouvelles formes de gouvernance « par en bas » (au niveau des services élémentaires de l'État ou sous la pression des usagers) ou « par le milieu » (au niveau de l'appui aux cadres réformateurs), ce qui implique de partir des normes pratiques, des cultures professionnelles locales et des comportements réels, plutôt que des normes officielles et des organigrammes formels.

Certes, cela est plus facile à dire qu'à faire, et l'on peut estimer à juste titre qu'il s'agit là de vœux pieux, qui relèvent de l'opinion du citoyen plutôt que du constat du chercheur. Mais ce dernier peut aussi se transformer en citoyen, à condition de ne pas confondre les deux rôles. Une des modalités de cette relation entre le citoyen et le chercheur peut s'inspirer de A. Gramsci quand il souhaitait conjuguer l'optimisme de la volonté (je dirais : celle du citoyen) et le pessimisme de la raison (je dirais : celle du chercheur).

On peut aussi le dire autrement : contre l'*afropessimisme* (qui bloque toute action) et l'*afro-optimisme* (qui se nourrit d'illusions), nous plaidons pour un *afroréalisme*, nourri d'enquêtes solides, qui espère en des réformes émergeant localement, mais qui en sait toutes les difficultés ■

Jean-Pierre Olivier de Sardan
Lasdel, Niamey