

L'État prédateur

AU début des années quatre-vingt-dix, il ne reste plus grand chose des espoirs de développement qui avaient été mis dans les structures étatiques des pays africains. Certes, le processus d'indépendance a été conduit à son terme avec l'accès de la Namibie à la souveraineté ; mais les économies des pays du continent sont à l'agonie et la légitimité de leurs appareils de gestion sociale demeure toujours aussi faible. Le concept d'État gestionnaire ou promoteur du développement semble avoir complètement échoué en Afrique.

Cet échec amène à s'interroger sur l'État en Afrique et notamment sur la capacité qu'ont les sociétés locales et l'appareil étatique bureaucratique à constituer entre eux des dépendances étroites et de véritables canaux de communication. Confrontée à des institutions étatiques marquées du sceau de son colonisateur, chaque société africaine réagit selon ses ressources propres, donnant naissance à un modèle étatique unique, forcément flou et éloigné de la construction idéale de l'État. Le reste n'est que représentation. Il ne peut y avoir un seul modèle d'État universellement valable, comme on a trop longtemps voulu le croire.

L'État illusoire

La qualification de l'État en Afrique fonctionne par rapprochement avec les conceptions européennes. En tant que produit historique des sociétés développées occidentales, il est perçu non seulement comme le vecteur de la civilisation, de la modernisation et du développement, mais comme leur expression même. A force d'assimiler l'État à la civilisation — réduite à la culture occidentale —, c'est-à-dire à un type d'organisation spécifique, on a fini par conclure, très paradoxalement, que le développement, le pro-

grès, « l'État de droit » ne pouvaient qu'être le résultat des efforts de l'État africain-européen pour brider sa société africaine.

Pour le colonisateur comme pour l'Africain occidentalisé et comme très souvent pour l'africaniste distingué, l'État apparaît ainsi *in fine* comme l'illustration de la modernité politique dans un environnement « barbare ». Il y a ainsi d'un côté l'État — uniquement défini par l'existence de structures administratives reconnues au niveau international — et de l'autre l'étrange, l'incertain, le *bhundu...* L'État devient alors non plus le gestionnaire (*trustee*) mais unique initiateur et objet du développement. Dans ces conditions, il ne faut guère s'étonner si la structure bureaucratique s'affirme comme toute puissante, se constitue contre sa société et s'impose finalement comme le centre de nombre d'analyses. L'État n'est plus conçu comme le produit en formation permanente d'une histoire spécifique et continue, mais comme la cause unique de création d'un nouveau système social.

Le rapport de l'État à l'Afrique apparaît ainsi, dès l'origine, directement branché sur une curieuse inversion des données qui peut expliquer le caractère presque toujours déséquilibré de l'organisation bureaucratique dans ce continent. Encore faudrait-il pouvoir distinguer les formes de cette instabilité en fonction des États et de leur histoire. Il serait en effet pour le moins présomptueux de vouloir rassembler en un seul trait les expériences si différentes du Sénégal, du Botswana, de l'Afrique du Sud et du Burundi par exemple.

Alors que l'ensemble des travaux s'interrogeant sur la sociogénèse de l'État montre l'indissociabilité des liens existant entre la société et les institutions qu'elle se donne ou qu'elle accepte d'investir, les perceptions du processus étatique en Afrique se construisent en sens inverse. L'État conçu comme une entité vivante, matérielle et dotée d'une pensée propre, expression suprême de la civilisation européenne, devait pouvoir transformer la société, la modeler à son image, sans qu'aucun processus inverse ne vienne jamais en bouleverser l'ordonnement. Issu des sociétés civilisées, l'État, produit à vocation universelle, ne pouvait pas subir les pressions des sociétés locales et ne pouvait permettre l'existence d'autre forme de socialisation que la sienne. Ce mode de pensée, hérité de l'ère coloniale, est présent chez la plupart des dirigeants africains, eux-mêmes formés à l'école occidentale et conseillés par des « experts » européens. En dépit de la faiblesse et de l'instabilité de leur structure bureaucratique, ils continuent à refuser de prendre en compte les spécificités sociales, en invoquant les risques de remise en cause de l'unité nationale et les dangers d'affaiblissement de l'État qu'une telle initiative créerait. Ce qui est valorisé dans cette conception de l'État, c'est sa forme au détriment de son contenu. Au diable l'ivresse pourvu qu'on ait la bouteille ! Il est vrai que celle-ci est

consignée... Ce type de discours a présidé au processus de centralisation du pouvoir en France à partir du XVIII^e siècle. Mais l'imposition d'un code commun par l'État à la société n'a jamais empêché un minimum d'adaptation des contraintes imposées aux situations locales. Enfin et surtout, l'État en formation en Europe ne se trouvait pas pré-constitué et pré-contraint par des conditions extérieures comme le furent les États africains.

Ce type d'approche se retrouve dans l'ensemble des sciences humaines. Il n'est pas *a priori* étonnant chez nombre de publicistes francophones, africains et européens qui continuent de croire en la valeur universelle du système administratif français et à faire du droit importé la finalité vers laquelle doit être contrainte la société locale. La représentation juridique donnée de l'État se transforme en un mythe chargé de la mission bien précise de consolider ce qui n'aurait pas été ainsi sans intervention extérieure : l'État-nation en Afrique. Le mimétisme juridique et politique crée le mirage et fonde l'essence de l'État par le biais de l'attribution à cette entité d'une légitimité légale nationale et internationale. Cet *a priori* a aussi été très souvent présent chez les politistes qui tendaient le plus souvent à étudier l'État par rapport à un modèle théorique et non en fonction d'une expérience spécifique. Ce n'était plus alors ce type d'organisation, qui ne fonctionne que grâce à l'adaptation de la norme selon le principe « une règle rigide, un pratique molle », qui était au centre de l'analyse, mais un idéal quasi universel fonctionnant *in abstracto*. En bref, on a étudié l'État africain comme l'État des pays occidentaux. On y recherche les mêmes institutions, les mêmes partis politiques, les mêmes syndicats, c'est-à-dire ce qui comptait dans les systèmes politiques occidentaux, sans s'interroger sur leur signification réelle. Bien sûr, on n'omettait pas la pointe d'exotisme que constituait le tribalisme, mais là encore sans véritablement tenter d'en percevoir le sens. Ainsi constitués, les travaux des politistes sur l'Afrique ont commencé par exclure de leurs champs d'études les sociétés civiles avant d'intégrer la notion de dualisme et de commencer à dissocier « approche par le haut » et « approche par le bas ». Comme si l'État et la société étaient dissociables, comme si parmi les innombrables formes d'expression de la société, la structure étatique — qui, à la limite, était la plus extérieure — comptait seule.

Il y a dix ans, naissait en partie autour de cette problématique essayant de mettre l'accent sur l'identification et sur les capacités d'action « du bas » sur « le haut », « du haut » sur « le bas », « du dedans » sur « le dehors » du « haut » et du « bas » sur le « haut » du « dedans » et inversement, la revue *Politique africaine*. Dans quelle mesure cet axe de réflexion, ce moellon souvent rejeté par les bâtisseurs d'analyses politiques est-il devenu la pierre angulaire de la revue ? A en croire les débats (récents) de l'Assemblée géné-

rale des Chercheurs de Politique africaine, et les lettres des Gentils-membres de cette association, la vision « par le bas », etc. qui caractérisait la revue à ses débuts est, sinon abandonnée, du moins rarement utilisée et illustrée. Il est vrai que la médiatisation croissante et la reconnaissance sociale des pères fondateurs poussent irrémédiablement à la généralisation, à la globalisation, à la vision continentale pour ne pas dire mondiale (cosmique ?) qui ne peut que difficilement s'accommoder, compte tenu de la durée de la vie humaine et de la capacité cérébrale du *Yahoo* moyen, d'une approche par la racine. L'État est redécouvert dans son unité, dans son universalité, au détriment de tout ce qui est mobilisation sociale, gestions parallèles, stratégies occultes... Par ailleurs, dans le contexte général de désengagement occidental de l'Afrique, la connaissance interne approfondie des sociétés locales se fait de plus en plus rare. Quant aux responsables de la revue et des numéros « pays », ils se trouvent rapidement partagés entre les vœux de la clientèle et le désir de publier des études pointues sur des sujets essentiels mais qui paraîtront très secondaires au public.

Il reste de cette initiative une sensibilité nouvelle pour la recherche et pour la prise en compte de phénomènes sociaux qui étaient considérés jusqu'alors comme hors du champ politique (musique, théâtre, satire, littérature, réseaux économiques parallèles, églises, droit local...). L'aire du politique en Afrique s'est ainsi étendue, permettant notamment de mieux comprendre le fonctionnement effectif des États africains. L'idée qui demeure est que l'État est à la fois totalement absent et omniprésent. Tout comme les sociétés et les cultures locales, l'État est en « haut » et en « bas ». Il n'existe que par sa dissolution dans les sociétés, de la même façon que celles-ci ne peuvent exister que par rapport à lui.

L'État congestionné

Assez paradoxalement, l'approche que *Politique africaine* a tenté de privilégier se rapproche très fortement des conceptions qu'avaient la plupart des administrateurs coloniaux de brousse de leur métier. Il est vrai que pour ces fonctionnaires européens, l'État triomphant démontrait peut-être la supériorité de l'homme Blanc, mais se traduisait surtout par l'immersion de rares individus étrangers au sein de vastes territoires socialisés dont ils devaient connaître, accepter et respecter les règles de gestion, faute d'être totalement marginalisés. Les comportements les plus étranges avaient un sens qu'il fallait maîtriser pour tenter de les contrôler. L'expérience de l'*Indirect Rule* en Afrique connut dans la pratique un succès important parce qu'elle permettait seule, compte tenu des moyens matériels

réduits de l'administration coloniale, d'assurer, à travers la reconnaissance forcée de la pluralité de représentation des choix collectifs, l'emprise coloniale. En d'autres termes, faute de moyens, l'administration étatique s'emparaît progressivement du pays en établissant, sans vraiment les comprendre ni souvent le désirer, des liens minimums avec des multitudes d'acteurs et d'actions sociaux qui la cannibalisèrent progressivement. R. Delavignette, l'un des administrateurs coloniaux français les plus respectés, notait ainsi, dès les années quarante, que le monde africain changeait non pas vers ce que les uns et les autres souhaitaient mais vers un mélange confus « de manières de Blancs et de manières de Noirs ». L'État en Afrique, happé par les sociétés locales avec lesquelles il transigeait, tendait vers un produit métis et non pas vers une « structure Janus » comme aujourd'hui. Les moyens manquaient plus qu'à présent mais cette pénurie et l'évidence de l'extranéité du modèle administratif par rapport à la société obligeaient les commandants à négocier pour faire relayer leur action, sauf à recourir à la force. L'État était faible ; il n'était pas « mou ». S'il était incapable d'agir, c'était plus par absence de volonté de réaliser que par insuffisance des liens avec la population. En dépit de sa faiblesse, l'État était respecté et présent.

Dans bien des cas en Afrique, la gestion du développement par l'administration a connu une involution très rapide par rapport à cette perception. Convaincu de son bon droit, incluant désormais des tâches de développement et imbu de sa mission civilisatrice, l'État bureaucratique a essayé d'imposer la « bonne parole » par la force. Il est vrai qu'en procédant ainsi, l'élite bureaucratique en profitait pour tenter de détruire toutes les élites sociales non-étatiques qui pouvaient porter ombrage à son pouvoir. Cette stratégie brisait et affaiblissait dans le même temps ce qui est le fondement même de l'État : le dynamisme social, la consistance des structures sociales qui supportent seules l'État.

Cette omnipotence de l'État en Afrique semblait, par assimilation naturelle à la situation de l'État occidental, aller de soi. L'État n'existe que par l'action de ses organes d'exécution des décisions que sont les bureaucraties. A force de réduire l'État en Afrique « à ce qu'il donne à penser », on a fini par oublier qu'il s'est structuré autour de moyens physiques et matériels qui lui donnent une capacité d'action et les moyens de modifier les représentations que la société s'en fait. Il est ainsi pour le moins paradoxal d'analyser l'État dans ses rapports avec la société sans connaître et évaluer les moyens bureaucratiques matériels concrets dont il dispose. Cette connaissance est extrêmement difficile à constituer. Pour l'essentiel, la structure de gestion de l'État en Afrique évolue dans un système assez flou entre le modèle wéberien et un réseau de rapports fondé sur les valeurs des sociétés locales. Les moyens effec-

tifs mis à la disposition de l'administration, les situations hiérarchiques, les niveaux théoriques de décision et les organigrammes ne sont souvent pas connus. Lorsqu'ils le sont, ils ne correspondent à rien d'autre qu'au plan de rationalisation établi en quelques mois par une quelconque société-conseil européenne ou américaine. Les grilles sont vides, les postes non affectés, les processus fictifs. Les statuts, grades, fonctions entrent en compétition avec d'autres critères d'évaluation sociale, qu'ils soient politiques ou culturels. La complexité des valeurs de référence est telle que personne, hormis les fonctionnaires d'un même service, ne parvient à connaître non pas les règles d'organisation mais les règles de fonctionnement et de gestion des relations sociales. L'État en Afrique n'est ainsi qu'une multitude de fiefs contrôlés par des vassaux ayant promis individuellement fidélité à un suzerain temporaire. L'État aurait d'autant plus de mal à gérer le développement de la société qu'il ne contrôle pas lui-même sa propre gestion.

Mais, en dernier ressort, ce n'est ni la quantité, ni la densité des moyens (financiers, humains, matériels, militaires) qui assure la capacité d'action de l'État. Seule la compétence à réaliser avec la société multiple dans laquelle il est inséré et englué un système minimal de collaboration et d'interdépendance l'assure de sa stabilité et de son efficacité. Ainsi, en oubliant dans son effort de consolidation militaire et économique les populations non-blanches des *Townships*, l'État sud-africain préparait lui-même les bases de la contestation. L'ingouvernabilité des cités noires organisées par une multitude d'associations et de groupes d'intérêts a réussi en trois ans à remettre en cause l'existence même de cet État. Très rares sont les États d'Afrique qui ont effectivement tenté de jouer sur les cultures politiques et sur la spécificité du rapport à l'autorité de leurs différentes sociétés. Il s'agissait le plus souvent pour les centres d'imposer leur loi aux périphéries. Or, souvent, des « traditions », ou ce qui est présenté comme tel après intégration de multiples innovations, peuvent permettre la formation de réseaux stables d'interdépendance avec l'État. C'est ce que démontrent avec constance et conviction les travaux de J. Holm (1) et A. Saunders (2) sur le Botswana, la démocratie et le droit en Afrique. L'État, ce n'est pas seulement une structure qu'on plaque ; c'est un système d'interdépendance sociale qui s'établit lentement.

De la même façon qu'en Europe et que dans chaque pays, il n'y a pas un rapport unique à la société, une manière universelle de gérer le développement mais de multiples réseaux et de multiples modes relationnels, la gestion du développement en Afrique

(1) J. Holm, *The Development of Democracy in Botswana*, Cleveland, Cleveland university, 1985, 45 p.

(2) A. Saunders, « The Freedom Charter and Ethnicity towards a Communitarian South African Society », *Journal of African Law*, 33 (1) 1989, pp. 105-115.

suppose une pluralité, une diversité que le mythe de l'État « modèle à vocation universelle » est venu détruire. La découverte du « modèle japonais » en matière de gestion des ressources humaines a fait fleurir les études tentant d'intégrer les spécificités sociales dans les mécanismes de gestion des hommes et des organisations. Jusqu'à présent cependant, l'État est resté en dehors de ces problématiques. Or, c'est de cette diversité créatrice d'interdépendance que dépend la capacité de l'État à se transformer en un instrument social. Les processus de décision et de mise en œuvre des politiques sont, comme l'ont montré nombre d'études des systèmes politico-administratifs, souvent très éloignés des organigrammes et des articulations hiérarchiques théoriques. Pourtant, peu de travaux portant sur l'État en Afrique se réfèrent à ce type d'analyse prenant en compte, à côté des acteurs institutionnels légaux, les intervenants « *impromptus* », le polymorphisme des rationalités et la diversité des environnements. L'État ne peut être gestionnaire du développement que si ces multiples intérêts et rationalités contradictoires et les contraintes et blocages sociaux qui conditionnent son action sont effectivement pris en compte. L'État n'existe pas en tant qu'unité cohérente, sinon comme commodité pour désigner une complémentarité théorique d'organisations complexes, multiples et aux décisions souvent contradictoires. Or, au cours de ces trente années d'indépendance, on a fait comme si l'État pouvait être autre chose qu'un organe de négociation, plus ou moins actif et directif, mais fondé sur une forme de partenariat social. En étudiant l'État en Afrique, on s'est polarisé sur l'ordinateur central et ses connexions en refusant souvent de voir qu'il était essentiellement alimenté par l'étranger, et de constater par ailleurs qu'il était piraté par des sociétés exclues devenues maîtresses de la pince-crocodile. Or, ce sont ces sociétés locales, ces comités de rues, ces multiples groupes d'intérêts mineurs, ces associations de voisinage, de parents d'élèves, ces groupes de théâtre à peine officialisés qui sont pourtant parvenus à faire vaciller l'État le plus puissant d'Afrique, celui d'Afrique du Sud ! Très symptomatiquement — et si l'on exclut les stratégies politiques — les politistes et politiciens sud-africains travaillent sur la création d'un nouvel État, enfin stabilisé, à partir du bas (*from the bottom-up*).

Jusqu'à présent l'État en Afrique demeure un État au moindre coût et au moindre coup. Il ne concerne pas grand monde et peut donc presque impunément faire n'importe quoi. Inversement, le moindre coup peut le faire tomber parce qu'il ne mobilise personne. Dans ces conditions, l'État ne gère pas, il est géré par ceux qui affirment, grâce à la légitimité que leur donne le mimétisme étatique, qu'ils en assurent le fonctionnement. En définitive, l'État en Afrique est-il autre chose que l'ossification à un moment donné

des intérêts d'un groupe spécifique de personnes autour d'appareils de gestion sociale légués par des apports extérieurs ?

L'État en Afrique n'est pas tant le produit des forces sociales en présence et/ou d'une demande nouvelle, qu'une « divine surprise » imposée par l'extérieur. Il a été occupé par une élite bureaucratique locale qui a repris la coquille laissée par le colonisateur. Les élites qui le squattent n'ont pas participé à sa formation et n'ont d'autre base économique à leur pouvoir que la possession de cet appareil bureaucratique. En plus des revenus, des situations et des emplois qu'il permet de gérer, il apporte à ceux qui le contrôlent une légitimité politique qui fonde leur pouvoir. La reconnaissance internationale de la forme étatique et la modernité qu'il est censé incarner rejaillissent en effet sur le statut du petit groupe qui a investi la carcasse coloniale, en lui conférant une légitimité tant interne qu'externe. En terme de pire exploitation, plus il y a d'État, moins la société est impliquée dans la gestion des affaires publiques et plus les ressources mises à la disposition du groupe dirigeant sont grandes. Ainsi, en récupérant la coquille étatique coloniale, les groupes dirigeants n'ont jamais tenté de s'intégrer à la société globale sinon pour accroître leur contrôle politique et économique. Percevant le développement comme étant la soumission de la société aux diktats de l'appareil bureaucratique, les groupes dirigeants n'ont jamais géré le développement du pays mais ont tenté d'assurer leur propre développement. Dans l'histoire, la gestion des affaires privées et des affaires publiques a rarement été séparée. Mais l'extraction réalisée par l'État en Afrique au détriment de la société n'a conduit à aucune forme de consolidation économique et politique, faute d'investissement dans des activités productives locales. Ainsi, la survie du groupe dirigeant complètement coupé de la société ne peut s'expliquer que par le maintien d'une structure bureaucratique légitime appelée État, vivant comme un prédateur sur son environnement. Or, paradoxalement, plus un État est convaincu de son impunité et moins il ressent le besoin de négocier avec sa société. En se coupant de sa société, l'État en Afrique est devenu totalement superficiel, ne reflétant guère plus que les stratégies des groupes bureaucratiques associés à sa gestion. Le processus de démocratisation qui touche l'Afrique depuis quelques mois exprime parfaitement l'impasse dans laquelle se sont engagés ces États africains. L'initiative de démocratisation ne vient pas — sauf exceptions — des forces sociales mais est issue des détenteurs du pouvoir comme au Togo, au Zaïre ou en Zambie par exemple. Ceux-ci espèrent ainsi redonner à leur État — à eux-mêmes — une crédibilité non pas nationale mais internationale dont dépendent les subsides et la survie.

Les sociétés ne sont pas concernées et se contentent de faire avec. Comme elles le font depuis toujours, elles n'inscrivent pas

leurs stratégies **dans** l'État mais **par rapport** à lui. D'où l'importance de toutes les structures parallèles d'autorité et de réglementation. L'Afrique des années quatre-vingt/quatre-vingt-dix se caractérise par le développement d'un État officieux. Celui-ci lie effectivement autorités administratives et activités sociales à travers un réseau parallèle d'autogestion, de commerce clandestin interfrontalier, d'ajustements perpétuels des actions des populations pour échapper à la connaissance de l'État formel. Bref, l'État se constitue mais ni à l'endroit, ni selon les modalités qui ont été arrêtées pour lui formellement par les appareils bureaucratiques. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'État en Afrique mais une simple structure bureaucratique d'exploitation.

D. Darbon
CEAN-FNSP