

MAMADOU DIOUF

## PRIVATISATIONS DES ÉCONOMIES ET DES ÉTATS AFRICAINS

### COMMENTAIRES D'UN HISTORIEN

CET ARTICLE VISE À REPLACER DANS LA LONGUE DURÉE LES TRAJECTOIRES DE LA PRIVATISATION ET DE LA CRIMINALISATION DE L'ÉTAT EN AFRIQUE. SA THÈSE EST QUE LA « DÉCHARGE » COMME MODE DE GOUVERNEMENT ET D'EXTRACTION ÉCONOMIQUE EST REPÉRABLE DANS LES SÉQUENCES HISTORIQUES, PRÉ-COLONIALES ET COLONIALES. ELLE N'EST DONC NI UNE MODALITÉ NOUVELLE, NI UNE CARACTÉRISTIQUE DE L'ÉTAT POSTCOLONIAL AFRICAIN.

Les analyses portant sur les recompositions économiques et politiques actuelles en Afrique sont plurielles et parfois contradictoires. On recense une floraison de concepts et d'expressions qui proposent des qualifications de l'État et des économies africaines. Les dernières en date identifient un État criminel, privatisé, en déliquescence, incapable d'exercer sa souveraineté territoriale, faiblement bureaucratisé et ouvrant des friches investies par des acteurs qui soit lui échappent totalement, soit sont ses complices, soit lui sont indifférents. Pour certains observateurs, la modification des modes d'intervention de l'État dans la société, l'économie et la bureaucratie se traduit par une perte de légitimité, de souveraineté et d'autorité et par une dégradation franche de ses statuts et fonctions. Au plan économique, en particulier, l'État aurait perdu de manière définitive son rôle dirigeant et la maîtrise de ses principaux instruments, à savoir la planification et l'aménagement du territoire. Pire encore, l'impossible soustraction à la contrainte extérieure et à la mondialisation, la confiscation de certaines fonctions étatiques et bureaucratiques par les bailleurs de fonds et les ONG ont entraîné dans un déclin irrémédiable des administrations publiques ébranlées par les politiques de déflation de leurs effectifs. Pour d'autres, au contraire, cette analyse – qui s'inscrit dans les normes de l'État-providence – de la trajectoire des pays européens depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle et de l'idéologie développementaliste des années 50 ne fait pas sens pour les pays en développement. B. Hibou affirme ainsi qu'il s'agit moins d'un retrait de l'État

que de nouvelles modalités d'action prenant la forme d'un gouvernement indirect privé<sup>1</sup>. En quelque sorte, l'État s'adapterait aux contraintes internes et externes par des opérations de privatisation. Cette forme de privatisation, à la fois imposée par les circonstances et délibérée, remet au goût du jour un mode de gouvernement indirect utilisant des intermédiaires privés. Elle entraîne aussi la diversification de la formation sociale et l'émergence d'acteurs se positionnant en dehors de l'État, de la bureaucratie et de la classe dirigeante, dont ils peuvent constituer le « double<sup>2</sup> ». Il est entendu que ce dédoublement de l'État a des conséquences importantes : la remise en cause de la notion de propriété et le gommage des frontières entre le public et le privé. L'économie serait donc restée sous le gouvernement du politique, subissant des réorientations imposées par la nouvelle conjoncture, sans soumission aucune aux lois et forces du marché. Cet ensemble d'opérations politiques, économiques et sociales est réfléchi comme une nouvelle modalité de ce que Max Weber appelle la « décharge ».

À cette étape-ci de la réflexion, il est intéressant de s'arrêter sur cette notion. Pour M. Weber, la décharge est le mode dominant de gouvernement dans les situations de « faible bureaucratisation » et de faiblesse de l'appareil gestionnaire<sup>3</sup>. Ces deux éléments sont caractéristiques de la gouvernance coloniale de la première période, qui s'étend de la conquête territoriale à la fin des années 30, alors que la seconde période, inaugurée en 1940 et clôturée par la décolonisation, est celle où les « bureaucrates modernisateurs » (*modernizing bureaucrats*<sup>4</sup>) tentent « d'imaginer un futur » pour l'Afrique, les sociétés africaines et leurs institutions, sur une base universaliste et scientifique<sup>5</sup>. De la première période, caractérisée par un autoritarisme administratif et par la création de « despotismes décentralisés » (*decentralized despotisms*<sup>6</sup>), on passe à une seconde dominée d'abord par une phase centralisatrice et interventionniste

1. B. Hibou, « De la privatisation des économies à la privatisation des États », in B. Hibou, *De la privatisation des États*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », à paraître en 1999.

2. Voir à ce sujet J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, coll. « Espace international », 1997, pp. 105-158.

3. Voir introduction du dossier.

4. F. Cooper, « Modernizing bureaucrats. backward africans, and the development concept », in F. Cooper et R. Packard (eds), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1997, pp. 64-92.

5. Lonsdale et Low désignent cette période de « seconde occupation coloniale » (*second colonial occupation*), in « Introduction », *The Oxford History of East Africa*, vol. 3, Oxford University Press, 1976, pp. 1-64.

6. M. Mamdani, *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996. Voir aussi la recension faite par F. Cooper du livre de M. Mamdani dans ce numéro.

– qui a été reprise par les nationalistes – puis, à la veille de l'indépendance, par une phase décentralisatrice qui « décharge » les responsabilités politiques et fiscales sur chaque territoire colonial et, quelquefois, sur des responsables africains élus<sup>7</sup>.

Le concept de « décharge » soustrait de manière efficace l'étude des sociétés africaines des analyses qui se déclinent en termes de pathologie, de dysfonctionnement ou d'écart par rapport à une norme universelle ou de spécificité radicale<sup>8</sup>. Il exige de prendre au sérieux la complexité des sociétés africaines, les capacités des acteurs à peser sur le cours des choses (et de leurs histoires), à les dévier, les contourner et les dévoyer en usant de ressources diversifiées, imprimant ainsi à l'État, à ses partenaires et adversaires, des trajectoires heurtées et instables. Trajectoires qui configurent « l'État-rhizome » et ses logiques d'assimilation réciproque des élites, de « doublure » de la classe dirigeante ou de « renégociation permanente<sup>9</sup> ».

La lecture proposée par B. Hibou est-elle justiciable d'un traitement historique, identifiant des tendances lourdes, pour établir l'historicité de la décharge et/ou de la délégation comme l'une des modalités de la formation et de la construction de l'État africain et de ses animateurs dans la longue durée ?

S'il est difficile de repérer les éléments susceptibles d'illustrer le concept de décharge pour le moment précolonial, on peut néanmoins en relever certaines traces qui, même si elles ne concernent que les formations étatiques (en particulier les royaumes d'Afrique de l'Ouest), permettent d'ouvrir une discussion. D'une part, l'État (la classe dirigeante) n'établit pas de frontière entre le public et le privé, et l'absence de centralisation, la faiblesse des densités, la distribution très large et lâche de la population et leur incroyable mobilité ont eu selon les cas – situations de centralisation ou de décentralisation politique – des conséquences sur les capacités des classes dirigeantes à extraire un surplus des activités économiques<sup>10</sup>. D'autre part, la gestion des communautés plutôt que des territoires exclut la mise en place d'une administration autrement que par le recours à des clients et patrons appartenant aux systèmes dirigeants et subordonnés des terroirs. À ceux-ci sont déléguées l'administration, la fiscalité et la sécurité.

Ce mode de gouvernance s'aménage soit par des formes armées d'extraction de ressources, soit (ou conjointement) par le paiement d'un tribut. Un contrôle draconien et systématique établi sur les lieux d'enrichissement (mines d'or et de sel, routes du commerce transsaharien et atlantique de produits de luxe...) fonde des modalités administratives qui mobilisent la violence, la parenté, l'utilisation des esclaves pour les tâches administratives et des formes d'affermage des fonctions étatiques. La concentration sur le contrôle des rentes d'origine externe, tant au cours de la période dominée par les échanges trans-

sahariens qu'au cours de la traite atlantique des esclaves (au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle), dans le contexte d'émiettement politique consécutif à l'effondrement des grands empires soudanais, expliquerait la possibilité de la chasse aux esclaves, le succès de la traite et la difficulté d'envisager des formes alternatives d'appropriation de surplus économique. Comme l'observe F. Cooper, il était plus facile d'attraper les gens que de les mettre au travail<sup>11</sup>.

Ces questions de gouvernance politique et économique, d'échanges et de production se trouvent au cœur des controverses sur les modes de production ouvertes dans les années 70 par l'anthropologie marxiste française. Elles ont été très certainement le motif de la proposition d'un mode de production africain par C. Coquery-Vidrovitch<sup>12</sup>. Elles sont aussi l'une des préoccupations de F. Cooper dans ses interrogations sur la faiblesse de la ponction des États africains sur leurs sociétés – degré et volume de l'exploitation, extraction et appropriation de surplus –, sur les relations entre échanges et production et sur la question du travail. Et, en dernier lieu, des études minutieuses, s'inspirant des travaux des historiens indiens, pourraient inciter à lire les mouvements sociaux islamiques qui se sont développés dans la frange sahélienne de l'Afrique de l'Ouest comme des modalités intellectuelles, armées, économiques, politiques et sociales de la recherche d'une disjonction entre le public et le privé, en essayant de faciliter l'émergence d'une société civile ou, du moins, d'assurer l'autonomie de certains groupes.

Ce contrôle politique et administratif qui se décharge sur les communautés est repris par la gouvernance coloniale, car, dans les colonies, la conquête et le commandement se sont substitués aux valeurs de la bourgeoisie triomphante, le marché et la rationalité bureaucratique<sup>13</sup>. Plusieurs auteurs ont mis en évidence cette contradiction entre les valeurs bourgeoises et la violence

7. F. Cooper, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 406.

8. Voir à ce sujet l'article de R. D. Kaplan, « The Coming of Anarchy », *The Atlantic Monthly Review*, 273, 2, 1994 et le numéro intitulé *La Malédiction des Cahiers d'études africaines*, vol. 31, n° 1-2, 1991.

9. B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, n° 1, oct. 1998, p. 168.

10. J. Goody, « Population and polity in the voltaic region », in J. Friedman et M. J. Rowlands (eds), *The Evolution of Social Systems*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978.

11. F. Cooper, « Africa and the world economy », in F. Cooper, A. Isaacman, F. E. Mallon, W. Roseberry et S. J. Stern, *Confronting Historical Paradigms. Peasants, Labor and the Capitalist World System in Africa and Latin America*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1993, pp. 84-201. Première publication, *African Studies Review*, n° 24, juin-sept. 1981.

12. C. Coquery-Vidrovitch, « Recherches sur un mode de production africain », *La Pensée*, n° 44, 1969, pp. 61-78.

13. E. Hobsbawm, *The Age of Empire : 1875-1914*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1987.

impériale<sup>14</sup>. De manière générale, on peut retenir certaines conclusions proposées par F. Cooper et A. Stoler dans leurs études sur la colonisation. Après avoir identifié les principales approches relatives aux économies et États coloniaux, ils privilégient deux thèses, en opposition aux orientations de la théorie du système de l'économie-monde (S. Amin et E. Wallerstein, en particulier). La première envisage l'existence d'une économie coloniale comme une entité distincte qui repose sur deux éléments : « une conception coloniale mercantiliste (pacte et exclusif coloniaux) grâce à laquelle la métropole s'assure un accès privilégié aux marchés et matières premières en imposant des restrictions draconiennes sur la liberté de la colonie à commercer librement avec d'autres partenaires et une conception de la colonie comme un domaine dans lequel l'État peut agir de manière singulière, en particulier par le recours à la coercition pour obtenir des terres pour les colons et du travail pour les entreprises<sup>15</sup> ». De même, ils se réfèrent aux analyses de B. Berman et J. Lonsdale, pour qui la nature singulière de l'État colonial est précisément liée à la relation que celui-ci entretient avec le caractère contradictoire et indéterminé de la structure des économies coloniales. Cooper et Stoler précisent que, « reprenant l'idée de "l'État capitaliste semi-autonome" en vogue dans les années 70, ils [Berman et Lonsdale] montrent que l'État colonial devait faire face à des problèmes différents de l'État métropolitain ou autonome. Dans n'importe quelle société capitaliste, ajoutent-ils, l'État doit arbitrer les disputes entre différentes factions du capital et s'assurer que le procès d'accumulation ne déraille pas et ne mette en danger la stabilité du pouvoir. L'État colonial avait non seulement à arbitrer entre des factions du capital et des classes, mais aussi entre des intérêts métropolitains et impériaux, entre des relations sociales de production et d'échanges capitalistes et non capitalistes. Maintenir l'ordre – et surtout recruter des salariés – exige un État colonial, incapable de fonctionner par le recours exclusif à la force mais capable de forger des alliances avec les autorités traditionnelles qui lui ont préexisté<sup>16</sup> ».

C'est précisément cette oscillation entre valeurs métropolitaines et exigences impériales, coercition et articulation aux lignes d'inégalités et de domination antérieures qui aménage des espaces et des procédures de décharge et de délégation, parce qu'il y a un encastré des procédures économiques dans le politique et l'administratif.

La décharge s'illustre de manière encore plus explicite dans la gouvernance administrative. Les préoccupations économiques de la gestion impériale se sont traduites, au niveau administratif, par un refus d'investir, du moins au cours de la première période, dans l'encadrement. L'administration coloniale s'est déchargée sur les collectivités. Le cas sénégalais en est une bonne illustration. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque la conquête coloniale s'achève, l'administration

coloniale a recours aux chefs traditionnels pour contrôler et administrer les communautés en même temps qu'elle maintient le harcèlement à l'endroit des marabouts (déportation, résidence surveillée...). Suite aux malversations des chefs et à l'engagement des marabouts et de leurs communautés dans la production de l'arachide, l'administration des populations et la fiscalité vont être déléguées aux chefs religieux. Ces modes d'administration déléguée dans l'administration directe sont plus visibles dans l'administration indirecte (*indirect rule*). Il sont encore plus évidents dans les colonies confiées aux compagnies concessionnaires<sup>17</sup>.

La mise en circulation de la notion de décharge dans une perspective historique confirme effectivement l'hypothèse de trajectoires complexes de formation et de construction de l'État. Elle nécessite néanmoins une « historicisation » de l'évolution de l'État, aussi bien dans ses manifestations économiques que dans l'aménagement des domaines public et privé.

Les historiens considèrent que le moment colonial connaît trois épisodes, dont le dernier ouvre sur la décolonisation. Le premier s'étend de la conquête à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, qui est une période de décharge absolue, marquée par l'approche mercantiliste. Celle-ci a privilégié le recours quasi systématique aux leaders traditionnels incorporés dans les rouages administratifs coloniaux ainsi que la mise en ordre de traditions coloniales qui affectent des rôles à des acteurs et des institutions non étatiques, mais soutenant l'État colonial. Cette forme de gouvernance, très bien décrite par M. Mamdani, consacre l'impossibilité de construire des colonies aux images et intérêts de la métropole ainsi que l'adaptation (*accomodation*) aux réalités indigènes. Les formes de gouvernement qui en résultent sont à l'origine des modes de gestion tribale des sociétés africaines. Ce sont ces modes de gestion que M. Mamdani désigne sous l'expression de « *decentralized despotisms* », avec l'édification d'une architecture coutumière et d'autorités subordonnées de chefs locaux<sup>18</sup>. Ces derniers ont la charge des questions foncières, fiscales et de sécurité, mais aussi celles de mobilisation de la force de travail, de négociation des salaires, etc. Les conséquences de cette gouvernance ont circonscrit très tôt les « deux publics »

---

14. On peut en saisir les enjeux dans la superbe introduction de F. Cooper et A. Stoler, intitulée « Between metropole and colony. Rethinking research agenda », à l'ouvrage *Tensions of Empire. Colonial Cultures in a Bourgeois World*, sous leur direction, Berkeley, University of California Press, 1997, pp. 1-56.

15. *Ibid.*, p. 18.

16. *Ibid.*, pp. 19-20.

17. Voir à ce sujet le travail pionnier de C. Coquery-Vidrovitch, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*, Paris, Mouton, 1972.

18. M. Mamdani, *op. cit.*

qui brouillent et la notion d'espace public débarrassé des usages communautaires et la séparation entre le public et le privé<sup>19</sup>, établissant ainsi les « deux domaines » de la souveraineté (les institutions coloniales) et de la spiritualité (les valeurs propres, inviolables et protégées de la société colonisée<sup>20</sup>).

Le deuxième épisode s'ouvre dans les années 40 pour s'achever dans les années 50. Au cours de cette période, considérée comme celle de la « modernisation bureaucratique », devant conforter le rôle moteur assigné au triangle colonial – syndicats « responsables », politiciens « respectables » et administration coloniale éclairée dont le mandat est d'apporter le package scientifique et technologique (en termes de gestion, d'infrastructures de semences sélectionnées, de politique sociale, de modernisation de la force de travail<sup>21</sup>...) –, la Grande-Bretagne comme la France lancent d'ambitieux projets de réformes avec, pour la première, le Colonial Development Welfare Act (1940) et, pour la seconde, le Fonds pour l'investissement en développement économique et social, FIDES (1946). Cette orientation réformiste et interventionniste rencontrera l'opposition des colons et des principaux animateurs de l'administration coloniale.

La modernisation bureaucratique a cédé sous la conjonction de plusieurs facteurs dont le coût très élevé, les résultats négligeables, les pressions des organisations internationales, telle l'Organisation internationale du travail, relativement aux conditions de travail (le travail forcé notamment) et de rémunérations, les revendications syndicales et politiques très solidement articulées aux particularismes des sociétés africaines.

Face à ces résultats, les animateurs du courant modernisateur commencent à se poser nombre de questions : comment augmenter la capacité productive des colonies tout en allégeant l'interventionnisme de l'État ? Comment lever l'obstacle constitué par les firmes coloniales habituées à gagner beaucoup en produisant si peu grâce à l'interventionnisme de l'État colonial ? Peut-on obtenir une productivité plus importante sans changer fondamentalement les modes d'opérations des sociétés africaines ? Les colonies peuvent-elles payer directement le prix de la modernisation bureaucratique et de l'acclimatation de l'État-providence (*Welfare State*) en Afrique<sup>22</sup> ?

L'échec de la modernisation bureaucratique ouvre une nouvelle période, celle de l'autonomie interne, puis de l'indépendance. Les intérêts coloniaux se déchargent sur l'État africain souverain, annonçant ainsi un processus de décolonisation qui ne s'inscrit pas uniquement dans des dynamiques politiques, mais aussi des recompositions sociales et économiques.

Le transfert du pouvoir ne remet pas en cause les mécanismes et structures mises en place lors de la deuxième période coloniale. L'idée de développement, les arrangements politiques et institutionnels arrimant les domaines de la souveraineté et de la spiritualité ont reconduit des procédures et des modalités

qui tiraient les leçons de l'échec de la modernisation bureaucratique en termes de construction d'un État intégral, d'établissement de frontières entre le public et le privé et de privatisation. En quelque sorte, la décolonisation consacrerait, entre autre, l'échec de la remise en cause de la « décharge » dans les modes de gouvernance des sociétés africaines.

Ces quelques lignes, qui sont une invitation à élargir la discussion sur la privatisation et la décharge dans une perspective historique, veulent surtout aider à penser la dialectique et les interactions entre les théories et les pratiques impériales, les dynamiques de l'environnement productif et commercial et les réactions des sociétés africaines, en rapport avec les visions à prétention universaliste des théories et des pratiques métropolitaines. Le recours au concept de décharge, dans une lecture privilégiant la longue durée, l'instabilité et les transformations, contribuerait certainement à suivre à la trace la formation et la construction de l'État africain et de son espace public. ■

Mamadou Diouf  
Codesria

---

19. P. Ekeh, « Colonialism and the two publics in Africa : a theoretical statement », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 17, n° 1, janvier 1975, pp. 91-112.

20. P. Chatterjee, *The Nation and its Fragments. Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Voir notamment le débat sur les rapport entre citoyenneté et communauté et le fait que les éléments du domaine de la souveraineté sont exclusivement empruntés aux savoirs et pratiques coloniales (décharge, délégation et coercition comprises) alors que les éléments du domaine de la spiritualité, articulés à des revendications fondées sur des propositions démocratiques occidentales, ont servi à la confection de l'agenda nationaliste. À ce niveau aussi le brouillage se maintient. Il doit être entendu, dans cette perspective, que la « communauté », la « citoyenneté », « l'État » et « l'État-nation » sont des construits coloniaux, donc fortement marqués par ce brouillage et les formes privatives et violences qu'il secrète.

21. F. Cooper, *Decolonization and African Society*, *op. cit.*, p. 400.

22. Les réflexions de J. Marseille sur la faiblesse de gains économiques en situations coloniales et l'impact de la « décharge » sur les structures économiques coloniales (archaïsmes, faiblesse productive, adossement sur des systèmes de contraintes non économiques exercées par l'État colonial et protection totale vis-à-vis de toute compétition) s'inscrivent dans cette perspective. Voir J. Marseille, *Empire colonial et capitalisme français : histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 1984. Voir aussi M. Cowen, « Early years of the colonial development corporation : British state enterprise overseas during late colonialism », *African Affairs*, n° 83, 1984, pp. 63-75.