

## **Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique**

### **Introduction. L'Etat africain et les limites de l'essayisme**

Le contraste est saisissant entre la très vaste littérature traitant de « l'Etat 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'Etat 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'Etat comme « entité » qui a focalisé l'intérêt, et non l'Etat comme processus social complexe. D'où ces multiples titres qui associent l'Etat africain à un adjectif quelconque : selon les auteurs, l'Etat africain est clientéliste<sup>2</sup>, prédateur<sup>3</sup>, sorcier<sup>4</sup>, patrimonial<sup>5</sup>, néo-patrimonial<sup>6</sup>, malfaiteur<sup>7</sup>, importé<sup>8</sup>, kleptocrate<sup>9</sup>... On est allé au plus court vers d'innombrables tentatives de « caractérisation » de l'Etat 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 Afrique<sup>10</sup>), 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

---

<sup>1</sup> LASDEL, BP 12901, Niamey, Niger, [sardan@ird.ne](mailto:sardan@ird.ne).

<sup>2</sup> Médard, 1981

<sup>3</sup> Darbon, 1990

<sup>4</sup> Hours, 1985

<sup>5</sup> Médard, 1990, 1998

<sup>6</sup> Médard, 1991,

<sup>7</sup> Bayart, 1997

<sup>8</sup> Badie, 1992

<sup>9</sup> Bayart, Ellis & Hibou, 1997

<sup>10</sup> Cf. Sivaramakrishnan, 2000

comprendre le fonctionnement quotidien des administrations et services publics, relèvent en fait de la compétence de la socio-anthropologie <sup>11</sup>, mais hélas celle-ci, de son côté, s'est fort peu intéressée jusqu'ici à l'Etat 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'Etat africain dans son fonctionnement banal, habituel, routinier, nous avons entrepris au LASDEL (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 un ensemble de pays d'Afrique de l'Ouest (au Niger et au Bénin, bien sûr, mais aussi au Sénégal, en Guinée, au Mali, en Côte d'Ivoire) <sup>12</sup>.

Il ressort de ces enquêtes de terrain une étonnante convergence quant aux formes contemporaines de « gouvernance » dans des pays aux contextes économiques fort variés, qui ont des histoires pré-coloniales très différentes, et dont les trajectoires depuis l'indépendance sont diverses.

Une parenthèse s'impose sur notre acception 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, en, outre, nous lui donnons une grande extension, loin des seuls gouvernements et grands commis de l'Etat, 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'Etat 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'Etat officiels certes, mais aussi par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes, ou le monde associatif, qui parfois suppléent l'Etat, 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, ONGs, chefferies). Mais 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**

---

<sup>11</sup> Dans la mesure où les traditions de recherche empiriques 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'Ecole de Chicago), nous préférons utiliser l'expression « socio-anthropologie »

<sup>12</sup> Certaines publications récentes en rendent compte, par exemple : « *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation* » (T. Bierschenk et JP. Olivier de Sardan, eds, 1998); « *La corruption au quotidien* » (G. Blundo et JP. Olivier de Sardan, eds, 2001) ; « *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest* » (Y. Jaffré et JP. Olivier de Sardan, eds, 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 Mahaman Tidjani Alou et Nassirou 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.

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 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'Etat, 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 structurent assez largement les Etats 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 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 locales <sup>13</sup>, les faibles capacités de régulation de l'Etat <sup>14</sup>, l'importance des intermédiaires en tous genres <sup>15</sup>, le pluralisme des normes <sup>16</sup>, les difficultés et mythes de la gestion communautaire ... <sup>17</sup>.

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 la sauce n'a pas de ce fait du tout le même goût. Par exemple, la corruption est présente en Europe, mais sectorialisée (les travaux publics, par exemple) et relativement masquée. On ne la trouve pas omni-présente 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. Mais 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 loin, de ce fait, 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

---

<sup>13</sup> Cf. Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998

<sup>14</sup> idem

<sup>15</sup> Cf. Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 1998

<sup>16</sup> Cf. Chauveau, Le Pape & Olivier de Sardan, 2001

<sup>17</sup> Cf. Olivier de Sardan & Elhadji Dagobi, 2000

dans leurs profils comme dans leurs fonctions. Certains services accomplissent des tâches procédurales et d'autres délivrent des services techniques, certains appareils d'Etat ont surtout sur des rôles répressifs ou de contrôle, alors que d'autres mettent en œuvre des savoirs-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-dessous. C'est pourquoi des enquêtes plus fines, prenant en compte l'ensemble des services publics ou para-publics, sont désormais nécessaires <sup>18</sup>.

### *Le clientélisme*

Les sciences sociales ont quelque peu délaissé ce concept ancien, qui a pourtant le mérite de rendre bien 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 établis 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 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 post-électorales et pré-électorales <sup>19</sup> 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 poste, du haut en bas de l'administration, pour lequel il choisit les militants qu'il entend « remercier ». A Tahoua un instituteur sans expérience de l'administration a été nommé sous-préfet du fait de ses services rendus au parti ; 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 pourquoi 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, les manœuvres font les injections, les filles de salles font les accouchements, les infirmiers font les prescriptions, les médecins font la bureaucratie. De plus, jusqu'à un tiers du personnel peut être « bénévole », absent de tout registre et inconnu de l'administration.

---

<sup>18</sup> D'où notre programme de recherche ne cours sur l'Etat local dans quelques villes moyennes africaines.

<sup>19</sup> Cf. Banégas, 2003

### ***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 passe ! »<sup>20</sup>.

### ***Des « espaces de soupçon »***

Toute forme d'entreprise collective donne immédiatement lieu à d'innombrables soupçons, rumeurs et accusations, aussi bien venant 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 fers et de coups bas, de trahisons et de transhumances. Et les appareils politico-administratifs n'échappent 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 de *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 (ses *baabizey*), lesquels resteront 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.

### ***Le « privilégisme »***

Un poste quelconque dans la fonction publique est avant tout évalué quant à 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 Bourdieu) envers les collègues, les subordonnés et les usagers.

---

<sup>20</sup> Cité par Souley, in Moumouni & Souley, 2003

Les privilèges vont de l'usage réservé et privatif du téléphone à la voiture du 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 4x4, 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'utilisateur 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 gronder. Alors que le monde social extérieur privilégie des valeurs de bienséance, d'hospitalité et de respect, l'univers bureaucratique semble, au contraire, se fonder sur le mépris de l'utilisateur, 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, Abidjan, cité par M. Koné, 2003).

### ***L'échange généralisé des faveurs***

Mais ce mépris s'arrête là où les recommandations commencent. Toute personne recommandée, directement ou indirectement, se voit au contraire 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 du même terroir, 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 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 vous pistonner.

### ***La corruption systémique***

Une autre solution, pour l'utilisateur qui ne connaît personne mais qui en a les moyens, est le recours à la corruption désormais devenue désormais systémique, omniprésente, et bien visible. Mais la corruption unit aussi des personnes en relations d'affaire 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'Etat, dans la mesure où l'agent de l'Etat n'effectue son travail que s'il perçoit une rémunération directe de l'utilisateur<sup>21</sup>.

### ***La « culture de l'impunité »***

---

<sup>21</sup> Cf. sur toutes ces questions Blundo & Olivier de Sardan, 2001 a

L'absence de sanction réelle pour fautes professionnelles graves (ou pour des 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'incapacité de sanctionner un subordonné incapable, négligent ou vénal, dans la mesure où toute sanction soulève immédiatement un torrent de protestation 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 politiques.

Propos d'agents de santé à Niamey (cf. Souley, in Moumouni & Souley, 2003) : « 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 indécents 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 que le fonctionnaire exige 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 coeur 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'Etat. 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 par exemple à cet écœurement collectif. Et le fait de devoir arrondir les fins de mois à coup de petite corruption ne contribue pas à cette « estime de soi » qui est 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 devenu bibliothécaire mais sans 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 matériels scolaires, et cette citation affichée bien visible 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'Etat. Les observations le confirment : ce qu'on pourrait appeler « l'absentéisme social » (baptêmes, mariages, décès) mange une bonne partie du temps de travail, les « micro-absentéismes » (retards, courses personnelles, et départs avant l'heure) en mangent une autre partie, et enfin, quant au reste du temps effectivement passé sur le lieu de travail, une partie non négligeable en 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 services ou les hauts cadres sont parfois surmenés, tout étant concentrés 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 des procédures archaïques ou absurdes font perdre leur temps à tout le monde.

A Abidjan, comme à Bamako ou Conakry, les consultations dans les centres de santé où nous avons enquêtés commencent rarement avant 9 heures (des femmes attendent parfois depuis 6 heures du matin), et se finissent en général avant midi (les femmes qui se présentent plus tard, ou l'après-midi, sont le plus souvent renvoyées). Les personnels de santé de ces centres, pourtant, sont censés faire 8 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'Etat », ou le patronage partisan feutré, entraînent chez les agents de l'Etat 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 Etat souverain, fondé sur la base d'un modèle légal et d'un idéal-type bureaucratique de type occidental. De l'autre côté, 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 côté, il y a les normes pratiques, les usages établis, les codes informels, les cultures professionnelles locales <sup>22</sup>.

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'Etat 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 », et bien d'autres...

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 nettement 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

---

<sup>22</sup> Cf. Olivier de Sardan, 2001, pour une analyse des normes pratiques et des cultures professionnelles locales dans le champ de la santé



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 aux débuts des indépendances avec les primes de vassalité qui ont été alors accordées avec complaisance aux nouveaux régimes africains, la démission des élites post-coloniales, l'inefficacité des réformes venues d'en haut et/ou de l'extérieur et promues à coup 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 Etats, 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 pré-colonial ne doit pas être totalement oublié. Mais il a trop souvent été mis en avant, selon nous. Rappelons que l'Afrique connaissait, avant la colonisation, des formes de gouvernance extrêmement diversifiées, des sociétés lignagères multiples aux Etats 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. On ne peut donc parler en aucun cas 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 Régime <sup>23</sup> (avec une bureaucratie pré-moderne entièrement fondée depuis des siècles sur la manipulation de registres, de textes juridiques et de rapports) faisait défaut à l'Afrique pré-coloniale (l'usage de l'arabe écrit restant relativement localisé et épisodique). Autrement dit, c'est surtout l'absence d'une véritable culture bureaucratique pré-moderne qui différenciait au 19<sup>ème</sup> 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 pré-moderne d'Ancien Régime, sur la base de la construction d'une distinction entre sphère publique et sphère privée absente dans les formes de gouvernance pré-modernes.

Notre hypothèse est en conséquence qu'*il n'y a pas en Afrique un modèle de la bureaucratie radicalement autonome, qui renverrait à une quelconque « culture traditionnelle », mais bien plutôt que, sur les bases même de toute bureaucratie moderne, qui postule une rupture entre public et privé, source d'une « production d'indifférence », s'est opérée en Afrique une sonstruction historique particulière, héritée de la colonisation, puis accentuée dans la période post-coloniale.*

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

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

### ***La bureaucratie d'interface et la « membrane »***

---

<sup>23</sup> Cf. Anderson, 1986

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).

### *La rupture bureaucratique*

La bureaucratie moderne, qui est l'un des piliers principaux de l'Etat contemporain tel qu'il s'est développé en Europe au cours du 19<sup>ème</sup> siècle en particulier, s'est construite par une rupture avec les modes de gestion antérieurs des affaires publiques, autrement dit avec l'Etat 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 pré-moderne). 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'Etat<sup>24</sup>. 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 » (des 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 publique<sup>25</sup>. *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 « organisation »<sup>26</sup>, 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 (1980) a décrit comme « *street level bureaucracy* », nous l'appellerons « bureaucratie d'interface ».

A cet égard, et pour reprendre le titre de l'ouvrage de Herzfeld<sup>27</sup>, 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 coeur 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 qui marquent ses rapports aux uns et aux 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.

---

<sup>24</sup> Cf. Dreyfus, 2000.

<sup>25</sup> Cf. Sennett, 1979, 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.

<sup>26</sup> L'analyse des bureaucraties est ainsi un des thèmes fondateurs de la sociologie des organisations (Crozier, 1963)

<sup>27</sup> « *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy* » (Herzfeld, 1992)

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. Certes, une coupure radicale et permanente entre le comportement public et le comportement privé est impossible. Cette coupure est toujours relative, il y a toujours 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 Goffman (1961): 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 de « 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 elle ne filtre pas les mêmes choses... Ceci 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 tradition orale » (blagues, bavardages, « brèves de comptoir »). Courteline la symbolise bien. Le bureaucrate est décrit comme insensible, borné, tatillon, mettant en oeuvre 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, paresseuse<sup>28</sup>.

On voit qu'autour d'un terme partagé (l'« insensibilité du bureaucrate »), les focalisations divergent ensuite : du côté disons des représentations européennes de la bureaucratie, l'usager serait considéré comme plutôt victime de l'application mécanique des procédures, du côté disons des représentations africaines de la bureaucratie il serait plutôt confronté à l'insécurité et à l'arbitraire. Des deux cotés, 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'usager est réduit à être un simple numéro, dans l'autre il est « mal » traité, humilié, racketté.

Voilà pour le coté « 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'usager* « anonyme », et produit une profonde « indifférence » à l'égard de cet usager anonyme, 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. Toutefois, 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'usager comme un client et non plus comme un numéro.

---

<sup>28</sup> On se reportera entre autres au roman d'Achebe « *Le démagogue* », ou au film de Sembène Ousmane « *Le mandat* »...

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 commerciale <sup>29</sup>. 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 » (pré-coloniales) comme « explication » de la situation très particulière de l'Etat africain en général, ou des administrations africaines en particulier, nous semble peu pertinente <sup>30</sup>: *la bureaucratie moderne se crée partout en rupture avec les modes d'administrations antérieurs, et ce fut plus encore le cas en Afrique qu'en Europe* <sup>31</sup>.

#### *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 colonial <sup>32</sup>. Le fossé entre administrateurs et administrés, consubstantiel à l'édification de toute bureaucratie, y a en effet redoublé un fossé bien plus profond et radical entre Européens et « indigènes ». Le régime très exceptionnel et dérogoire (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 « 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.

1. Le despotisme colonial est bien documenté. Ses conséquences sur la construction de la bureaucratie coloniale le sont moins. Et pourtant, elles sont évidentes, et importantes.

---

<sup>29</sup> Certes la métamorphose, si tant qu'elle doive 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...

<sup>30</sup> Cet argument « culturaliste » irrecevable sous-tend en fait l'ouvrage de Chabal et Dalloz (1999), par ailleurs fort peu étayé empiriquement.

<sup>31</sup> 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 (cf. Bierschenk & Olivier de Sardan, 1998, 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 co-exister malgré tout avec elles.

<sup>32</sup> Le constat de cette évidente « importation » de la bureaucratie par la colonisation ne signifie pas ici adhésion à la thèse de Badie (1992) sur l'« Etat importé », qui nie les processus d'hybridation et d'appropriation de l'Etat occidental par les sociétés du Sud, processus qui nous semblent au contraire fondamentaux (nous rejoignons Bayard, 1989 ; 1996, sur ce point), mais qui ont été insuffisamment documentés en leurs formes pratiques.

L'ampleur du fossé entre bureaucrates et usagers « indigènes »<sup>33</sup>, 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 « clé en main » dans les colonies<sup>34</sup>. 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'arbitraire...<sup>35</sup> Avec l'indépendance, non seulement ces petits fonctionnaires africains accèderont 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 19<sup>ème</sup> siècle, elle a au contraire, en Afrique, 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 qu'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.

2. 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 déplacements, 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.

3. 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. Faute de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé

---

<sup>33</sup> 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 Brunschwig (1983 : 24-25), 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 ». Telles ou telles illustres ou moins illustres exceptions ne démentent pas cette tendance.

<sup>34</sup> 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 : Delavignette oppose ainsi « l'administration impersonnelle, irresponsable, dépourvue de commandement » (1939 : 24) 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 » (1939 : 27), qu'il estime être l'administration de l'avenir, « révolutionnaire et autoritaire » (id : 27)...

<sup>35</sup> La défense par les personnels auxiliaires « indigènes » de leurs privilèges face aux populations a souvent été relevée (cf. Delavignette, 1939: 59).

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 omniprésents <sup>36</sup>. Cette importance de la négociation et de l'intermédiation, 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 supplétifs (cf. le personnage de Wangrin du célèbre roman d'Hampaté Ba), 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 inspecteurs » (venus de métropole pour évaluer l'administration coloniale ; Brunschwig, 1983: 24)

### *Legs colonial et innovations post-coloniales*

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'affaire, 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 rupture <sup>37</sup>. 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 Etat, 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 salaires <sup>38</sup>, ont été intégralement reprise par les fonctionnaires nationaux (eux-même 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 sur-classante »<sup>39</sup> (ne prenant que peu en compte la compétence et

---

<sup>36</sup> 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 : cf. Delavignette, 1939: 123) passait par ces intermédiaires, ce qui aboutit à la *production* d'une forme originale et instable de bureaucratie.

<sup>37</sup> Ceci a été souvent noté (cf. par exemple Tidjani Alou 2001: 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....).

<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> Selon l'expression de M. Tidjani Alou (1992).

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 « sur-classement » 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 90, créant une bureaucratie de PGV (« promu à grande vitesse »), en même temps privilégiés et frustrés, qui manquaient souvent des compétences qui auraient dû être associées aux 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 post-coloniales l'improductivité et l'absentéisme chronique des personnels, la généralisation de la corruption et la « privatisation informelle » des années 80-90. A cet égard, la crise financière des Etats à partir des années 80 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 accru, d'une certaine façon. Ceci est particulièrement évident pour les bureaucraties d'interface <sup>40</sup>. *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 80 et surtout 90 (ces politiques sont cependant loin d'être encore passées partout dans les moeurs...), les bureaucraties africaines d'interface sont restées prisonnières d'un modèle colonial que les innovations post-coloniales 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'interface <sup>41</sup>.*

---

<sup>40</sup> Une analyse des couches supérieures de la bureaucratie africaine serait évidemment différente et mettrait en évidence d'autres phénomènes (cf. pour le Niger Tidjani Alou, 2001:17-19 ;1996:72).

<sup>41</sup> 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 Etats, les effets pervers des politiques

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 usagers 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.

## **Conclusion. Des formes originales et paradoxales d'Etat et une insatisfaction générale**

Il y a, rappelons-le, bien d'autres facteurs qui sont intervenus que ceux qui viennent d'être analysés ci-dessus, mais le résultat est en tout cas clair. Une bureaucratie moderne assez particulière s'est mise en place dans les Etats 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 encore moins des prolongements d'une soi-disant culture politique pré-coloniale. Ce sont des formes originales, relevant de la modernité des pays africains et de leurs histoires récentes <sup>42</sup>.

Cependant, ce n'est pas parce que l'Etat africain est original qu'il est satisfaisant. Toutes nos données témoignent au contraire d'une profonde insatisfaction tant des agents de l'Etat que des usagers par rapport au système de gouvernance en place. Constaté une certaine déliquescence de l'Etat 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'Etat « 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 ou 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 Etats 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 brinquebalantes, et il ne faut pas l'oublier. Ces Etats sont donc paradoxaux et ambivalents, entre d'un côté une « privatisation informelle croissante » et une 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.

---

d'ajustement structurel, le caractère fictif des budgets, l'irresponsabilité des élites politiques et leur « politique du ventre », la corruption électorale généralisée...

<sup>42</sup> Je fais ici allusion à toute une série de réflexions stimulantes (Hibou, 1999 ; Meyer & Geschiere, 1999) qui critiquent les visions de l'Etat en Afrique qui font de celui-ci une simple déformation, plus ou moins monstrueuse, de l'Etat occidental. Leur limite, toutefois, est de parler de l'Etat 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.



De plus, nous avons partout rencontré des « exceptions admirables », des fonctionnaires compétents, intègres, ou affables, des agents de l'Etat 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 fond, 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'Etat 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 le chercheur 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 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'*afro-pessimisme* (qui bloque toute action), et l'*afro-optimisme* (qui se nourrit d'illusions), nous plaçons pour un *afro-réalisme*, nourri d'enquêtes solides, qui espère en des réformes émergeant localement, mais qui en sait toutes les difficultés.

### ***Ouvrages cités***

Anderson, P. 1986 *Lineages of the absolute State*, Verso

Badie, B. 1992 *L'Etat importé*, Paris :

Banégas, R. 2003 *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris: Karthala

Bayart, J.F. 1989 *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris: Fayard

Bayart, J.F. 1996 « L'historicité de l'Etat importé », in Bayart (ed)

Bayart, J.F. (ed) 1996 *La greffe de l'Etat*, Paris: Karthala

Bayart, J.F., Ellis, S. & Hibou, B. 1997 *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris: Editions Complexe

Bierschenk, T., Chauveau, J.P. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2000 *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris: Karthala

Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 1998 *Les pouvoirs aux villages: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris: Karthala

Blundo, G. et Olivier de Sardan, J.P. 2001 « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique Africaine*, 83: 8-37

Brunschwig, H. 1983 *Noirs et Blancs dans l'Afrique noire française*, Paris: Flammarion

- Chauveau, J.P., Le Pape, M. & Olivier de Sardan, J.P. 2001 « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in Winter (ed) *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris: Karthala
- Crozier, M. 1963 *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Seuil
- Darbon, D. 1990 « L'Etat prédateur », *Politique Africaine*, 39: 37-45
- Delavignette 1939 *Les vrais chefs de l'empire*, Paris: Gallimard
- Dreyfus, F. 2000 *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande Bretagne et aux Etats Unis (18ème-20ème siècle)*, Paris: Editions La Découverte
- Goffman, E. 1961 *Encounters*, Indianapolis: Bobbs-Merrill
- Herzfeld, M. 1992 *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*, Chicago : The University of Chicago Press
- Hibou, B. 1999 « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat », in Hibou (ed)
- Hibou, B. (ed) 1999 *La privatisation des Etats*, Paris: Karthala
- Hours, B. 1985 *L'Etat sorcier. Santé publique et société au Cameroun*, Paris: L'Harmattan
- Jaffré, Y. & Olivier de Sardan, J.P. (eds) 2003 *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris: Karthala
- Koné, M. 2003 « “Contexte” et “gombo” dans les formations sanitaires », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds)
- Lipsky, M. 1980 *Street-level bureaucracy: dilemma of the individual in public services*, New-York: Russel-Sage Foundation
- Médard, J.F. 1981 « L'Etat clientéliste transcendé », *Politique Africaine*, 1: 120-124
- Médard, J.F. 1990 « L'Etat patrimonial », *Politique Africaine*, 39: 25-36
- Médard, J.F. (ed) 1991 *Etats d'Afrique Noire: formation, mécanismes et crise*, Paris: Karthala
- Médard, J.F. 1998 « La crise de l'Etat patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne », in Cartier-Bresson (ed), *Mondes en Développement*, 102: 55-68
- Meyer B. & Geschiere, P. (eds) 1999 *Globalization and identity. Dialectics of flow and closure*, Oxford: Blackwell Publishers
- Olivier de Sardan, J.P. 2001 « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, 20: 61-73
- Olivier de Sardan, J.P. & Elhadji Dagobi, A. 2000 « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique Africaine*, 80: 153-168
- Sennet, R. 1979 *Les tyrannies de l'intimité*, Paris : Seuil
- Sivaramakrishnan, K. 2000 « Crafting the public sphere in the forests of West Bengal: democracy, development and political action », *American Ethnologist*, 27(2): 331-61
- Tidjani Alou, M. 1992 « Les politiques de formation en Afrique francophone. Ecole, Etat et société au Niger », Bordeaux: Université de Bordeaux I

Tidjani Alou, M. 2001 « Globalisation: l'Etat africain en question », *Afrique contemporaine*, n° spécial décentralisation

***Résumé de « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique » (J.P. Olivier de Sardan)***

Cet article s'appuie, au contraire des textes habituels sur l'Etat en Afrique, sur de solides enquêtes de terrain, de type socio-anthropologiques. 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.