

## **L'espoir toujours repoussé d'une démocratie authentique Dramatique déliquescence des Etats en Afrique**

*Les coups d'Etat qui ont affecté plusieurs pays en 1999 - Niger, Sierra Leone, Comores, Côte-d'Ivoire - illustrent le difficile enracinement de la démocratie en Afrique. Pourtant, le continent noir ne souffre pas d'un déficit de culture politique. Les soubresauts des évolutions en cours depuis les conférences nationales des années 80 trouvent leur source dans la décomposition des Etats eux-mêmes, étranglés par les ajustements structurels et gouvernés par des élites en mal d'imagination réformatrice.*

Le limogeage du président Henri Konan Bédié par les militaires de Côte-d'Ivoire rappelle une fois de plus qu'un coup d'Etat est souvent la conséquence (certes regrettable) de blocages institutionnels profonds, d'impasses politiques majeures, d'une illégitimité des dirigeants, d'un échec des procédures d'alternance, d'une faillite des élites, et, plus profondément, d'un mauvais gouvernement et d'un service public en déroute. Tous ces phénomènes sont particulièrement aigus dans les pays où des coups d'Etat se sont récemment produits (Niger, Sierra Leone, Comores, et Côte-d'Ivoire, pour ne parler que de 1999), mais se retrouvent aussi, à plus ou moins grande échelle, dans l'ensemble des pays officiellement « démocratiques ».

La situation est beaucoup plus grave qu'on ne le croit en général, car les mises en scènes diplomatiques et les fictions juridiques ou institutionnelles tendent à minimiser le phénomène : les appareils politiques et administratifs des pays africains sont totalement incapables de fonctionner avec le minimum d'efficacité, de transparence, et d'équité que l'on est en droit d'attendre d'un service public.

La crise est d'abord institutionnelle : la « démocratisation » a apporté le multipartisme et une certaine liberté de presse, mais pas le principe fondamental d'acceptation de l'alternance. Le Bénin est à ce jour le seul exemple - remarquable - d'alternance véritable par la voie des urnes. Le plus souvent un président, une fois installé au pouvoir (parfois lui-même ancien dictateur vaguement reconverti, mais parfois aussi honorable « démocrate » célébré par la société internationale), n'entend en aucun cas le céder par la voie des urnes. Ses troupes font alors ce qu'il faut pour le garder. Le trucage électoral est massivement pratiqué dans la plupart des pays - avant, pendant ou après l'élection. Chaque scrutin tenu dans de telles conditions, au lieu de renforcer la légitimité de la démocratie, renforce l'illégitimité des gouvernants, voire discrédite la démocratie elle-même (1).

Mais le problème n'est pas qu'électoral. Le multipartisme n'a pas - hélas - engendré une acceptation minimale de règles du jeu partagées, par les responsables politiques au pouvoir d'abord, mais aussi du côté d'oppositions désunies et en crise permanente. La stratégie du bras de fer est la norme. Toute crise politique devient une crise de régime. On a même pu dire que le seul changement entre le multipartisme actuel et le système ancien de parti unique, est que maintenant il y a dans chaque pays plusieurs partis qui se comportent chacun en parti unique. Il n'y a aucun code, même tacite et réduit à l'essentiel, de bonne conduite politique. Or on voit mal comment un Etat peut se passer d'un minimum de consensus institutionnel.

Tous les coups semblent permis. Les changements de vestes, les intrigues florentines, les croche-pieds sont omniprésents. Les manoeuvres de M. Henri Konan Bédié pour exclure M. Alassane Ouattara de la candidature en Côte-d'Ivoire l'illustrent bien et ont certainement contribué à son limogeage. Ce n'est pas, comme des idéologues naïfs le croient, d'un manque d'expérience politique dont l'Afrique souffre, mais plutôt d'un excès de stratégies politiciennes (2). Le choc permanent des ambitions se fait aux dépens des idées.

La presse est un bon indicateur de cette indigence. Le grand acquis des récentes démocratisations est la liberté de la presse écrite, qui a permis une floraison des titres. Mais cette presse n'est, à de très rares exceptions près, ni une presse d'investigation ni une presse d'opinion ou de réflexion. C'est une presse de rumeurs, de dénonciation, de diffamation (du pouvoir par l'opposition, de l'opposition par le pouvoir, et de tous par tous), où l'homme politique paie souvent un journaliste pour tirer à vue sur son adversaire. Les télévisions restent aux ordres, et les journaux télévisés sont consternants de servilité.

Tout cela ne laisse guère d'espace à un véritable débat sur la gestion des affaires publiques. Or on assiste à une crise de « gouvernance ». L'incapacité de la plupart des hommes au pouvoir à sortir du système des prébendes, la reproduction d'un régime de pillage des ressources de l'Etat par les détenteurs de hauts postes, la préséance systématiquement accordée aux « faveurs », aux « recommandations », et aux « protections » sur la compétence à tous les échelons de la fonction publique, sont des traits communs à la plus grande partie des appareils d'Etat africains.

Quant aux partis de l'opposition, loin de mettre en place un programme de « gouvernance alternative », ils donnent à l'opinion publique l'impression déplorable que leur principal souci est de chasser les autres pour prendre leur place et s'enrichir à leur tour. Les plates-formes des partis rivalisent de langue de bois dans une consternante indigence de propositions de réformes. Certes, les marges de manoeuvre économiques sont faibles : l'ajustement structurel s'est imposé, ainsi que la privatisation des entreprises publiques. De plus, le poids de la dette, le cours des matières premières et la dépendance envers les bailleurs de fonds sont des contraintes majeures.

Pourtant, il existe de sérieux gisements inexploités (fiscaux, sociaux ou politiques) qui permettraient d'améliorer le gouvernement : comment faire pour stopper les multiples évaporations fiscales, pour restaurer un minimum d'intégrité dans la fonction publique, pour que les fonctionnaires soient payés régulièrement et fassent tant soit peu leur travail, pour mettre fin aux rackets des usagers, pour assurer un service de santé de qualité minimale et accessible aux indigents, pour restaurer un peu de confiance dans l'Etat ? Malgré les textes moralisants de la Banque mondiale ou de l'Union européenne, les « démocraties » des années 90 n'ont guère fait mieux que les dictatures précédentes.

Les élites africaines au pouvoir depuis quarante ans ont failli sur le terrain moral (3). Toutes les injonctions occidentales ne serviront à rien, voire seront contre-productives, si des hommes et des femmes véritablement « réformateurs », au sens profond du terme, ne se dressent pas en Afrique. Ils existent, mais on ne les voit ni ne les entend sur la scène publique. Et pourtant, que de cadres et d'intellectuels africains brillants, compétents et honnêtes ont été laissés au bord de la route, les uns tombés dans les consolations dérisoires de l'alcool, les autres repliés dans celles plus douillettes des organisations internationales, laissant, écoeurés, leur pays aux arrivistes et aux affairistes !

Les pays occidentaux ont aussi leur part de responsabilité, et la crise est aussi une crise de l'aide. On sait que les pires turpitudes des élites au pouvoir après les indépendances ont été complaisamment avalisées par les deux camps, dans le contexte de la guerre froide. Que, dans les années 70, marquées par l'expansion économique, des facilités de crédit délirantes ont été accordées, en même temps que l'Afrique devenait un cimetière d'éléphants blancs en tout genre, dont nombre d'entreprises du Nord ont abondamment profité. Que l'ajustement structurel, imposé en contre-coup à la fin des années 80, s'est déployé sur le terrain comptable et non sur celui de la bonne administration. Le désengagement croissant des pays occidentaux a aggravé les effets déjà brutaux de la crise et de l'ajustement combinés.

Prenons l'exemple de la France, souvent dénoncée à travers les aspects les plus archaïques de sa politique (nostalgies néocoloniales, et autres manoeuvres pétrolières). Le plus grave n'est désormais plus là. Il réside dans l'incapacité des services officiels (alors que la France reste le principal bailleur de fonds dans la plupart des pays francophones d'Afrique) à élaborer et à mettre en oeuvre une autre politique de coopération, à la mesure de la crise des Etats africains. Le coup d'Etat en Côte-d'Ivoire, en décembre 1999, l'a montré. Comme du côté des responsables politiques africains, le manque d'idées règne en maître. Les effets de manche du sommet franco-africain de La Baule (juin 1990) ne se sont guère traduits que par de vagues pressions auprès de dictateurs notoires pour qu'ils se donnent un vernis démocratique. Aucune stratégie sérieuse d'appui à une meilleure administration n'a été mise sur pied.

Ces crises cachent des phénomènes de plus grande ampleur. Un cercle vicieux s'est mis en place dans les années 80. A mesure que les Etats africains révélaient leurs faiblesses, les bailleurs de fonds, peu désireux de subventionner des services administratifs ou techniques nationaux ayant fait la preuve de leur inefficacité, ont impulsé un système où chaque « projet » de développement, bilatéral ou multilatéral, devenait une sorte de petit îlot de bureaucratie fonctionnelle, bien doté, sous perfusion, avec une surveillance externe rapprochée, dans un océan d'administration locale incapable, misérable et abandonnée à elle-même.

Le remède a donc aggravé considérablement l'état du malade. Les services de l'Etat, de moins en moins dotés et de plus en plus incapables, ont perdu jusqu'aux apparences de la légitimité et aux formes extérieures de l'autorité, face à des « projets » - que ce soient ceux, lourds, de la Banque mondiale, ou ceux des Organisations non gouvernementales (ONG) de toute nature - distribuant généreusement subventions, crédits, salaires, indemnités *per diem* et avantages de fonction. Plus les projets ont eu d'argent, moins l'Etat en a eu.

Le système des projets a ainsi abouti à ce qu'une multitude d'enclaves paraétatiques, sous contrôle direct de bailleurs de fonds peu au fait des sociétés locales, assument, dans une sorte de luxe tranquille et insolent, une série dépareillée et non coordonnée de bouts de fonctions de l'Etat. Des fonctions que ce dernier, au bord de la banqueroute, est de plus en plus incapable de remplir correctement et globalement : éducation, santé, foresterie, petite hydraulique, aménagements agricoles, etc. L'Etat ne peut ni freiner le phénomène ni le contrôler. En cette ère de pénurie dramatique de moyens, tout « projet » est bon à prendre (« *si je t'offre une poule, tu ne vas pas lui tâter le cul pour voir si elle est grasse ou maigre* ») (4).

*Les fonctionnaires locaux « détachés » dans un projet bénéficient tout à coup d'un salaire de 3 à 10 fois supérieur à celui qui était le leur dans la fonction publique. Les organisations internationales, les ONG et les coopérations bilatérales présentes dans les pays africains embauchent des nationaux sur la même base que les projets. Quant aux cadres employés par le secteur privé, ou aux consultants et bureaux d'études nationaux (c'est un marché actuellement florissant), leurs salaires ou honoraires vont encore au-delà.*

On n'a pas encore pris la mesure de l'hémorragie de cadres formés et compétents (sans parler même de la fuite des cerveaux à l'étranger) que cette dérégulation - inéluctable - entraîne pour la fonction publique. Voit-on l'absurdité de tout raisonnement macro-économique qui prendrait comme base de calcul la grille officielle des salaires de l'Etat ? C'est pourtant ce que continuent à faire les économistes du Fonds monétaire international (FMI) ou des autres bailleurs de fonds. Les salaires des cadres compétents externes aux administrations se

« mondialisent » et ne correspondent désormais en rien aux salaires officiels internes. Ceux qui, faute de mieux, y végètent ne se sentent plus aucune obligation vis-à-vis d'un employeur aussi mauvais payeur.

Certes, la productivité des services publics est très faible, et les fonctionnaires sont souvent en surnombre, en même temps que tragiquement absents sur certains fronts. Mais les politiques d'ajustement passent complètement à côté du problème lorsqu'elles préconisent une baisse significative de la masse salariale par le maintien à leur poste et à leur salaire d'une partie des agents de l'Etat et le départ volontaire ou forcé des autres.

C'est au contraire par une hausse significative des salaires des fonctionnaires, sous conditions de compétence, qu'une administration efficace sera mise sur pied. Dans la situation actuelle, soit ceux-ci fuient le service public, soit ils s'en servent à leur profit personnel : c'est du montant dérisoire des salaires « officiels » des fonctionnaires que la corruption tire sa légitimité.

Les formes africaines de corruption sont caractérisées par leur visibilité et leur généralisation (en Europe la corruption est plus cachée et liée à certains secteurs d'activité). Les firmes occidentales ont elles-mêmes largement contribué au développement des phénomènes de corruption en Afrique. Certes, la « grande corruption » qui se pratique au sommet de l'Etat n'a rien à voir avec la « petite corruption » des policiers, des commis, des infirmiers, des douaniers, éminemment familière au commun des mortels.

Mais surtout, le phénomène est devenu, dans la quasi-totalité des pays africains, un élément routinier du fonctionnement des appareils administratifs ou para-administratifs, du sommet à la base.

Les seuls services fiables fournis par les fonctionnaires aux usagers le sont désormais à titre privé (faveurs ou corruption). Il s'est d'ailleurs développé un savoir-faire populaire en la matière, qui est en quelque sorte indispensable à la survie en milieu post-colonial.

Aussi généralisée soit-elle, la corruption est paradoxalement stigmatisée. Les récriminations à son encontre sont un élément central de tous les discours, publics comme privés, à tous les niveaux de la société, et ont scandé toutes les étapes politiques depuis l'indépendance. Mais cette dénonciation ne débouche presque jamais sur des procédures judiciaires et des sanctions, et les épisodiques campagnes de lutte ici ou là ne sont que feux de paille. En fait, plus le phénomène se développe, plus la corruption s'installe dans les habitudes sociales, et moins il est possible de revenir en arrière. Son extension produit une sorte de « culture de la corruption » qui tend à la pérenniser. La crise est aggravée par une quête obsessionnelle de numéraire qui affecte les sociétés africaines contemporaines de haut en bas. La situation économique, en raréfiant les ressources disponibles, en est une des causes évidentes. Mais elle n'est pas la seule. L'inflation des prestations liées aux cérémonies familiales et à d'autres fêtes sociales (Noël, fête du mouton, etc.) est un véritable « problème de société », créant une mécanique infernale que tous déplorent, mais que nul ne peut stopper (toutes ces prestations passent désormais par le biais monétaire).

Le fonctionnement clientéliste participe aussi à cette surmonétarisation : toute personne accédant à des ressources (commerçant, fonctionnaire promu ou partant en mission, responsable politique, etc.) est tenue d'en redistribuer nécessairement une partie, non seulement à sa famille élargie mais aussi à ses dépendants divers. La démocratie électorale elle-même entre dans ce mécanisme, puisque les voix s'achètent systématiquement à travers toute l'Afrique.

De plus, les relations interpersonnelles courantes affectent en permanence une forme monétaire. Cette quête permanente de « moyens » s'explique ainsi par le contraste aigu entre la misère des salaires et la pression monétaire permanente. C'est devenu la principale activité de tout fonctionnaire susceptible de partir en mission, en colloque, en formation, et elle est à la source de nombreux dysfonctionnements des administrations. L'indemnité *per diem* n'est pas seulement un moyen privilégié d'arrondir les fins de mois. Celui qui en bénéficie doit aussi en redistribuer une grande part.

Par ailleurs, de nombreux échanges de services dans les relations entre l'administration et les usagers interviennent à travers un système de relations personnelles particulièrement développé et exigeant. Les réseaux de sociabilité en Afrique, en particulier dans

les villes, débordent largement le seul cadre de la famille, qui est pourtant fort étendu et dont les pressions et sollicitations ne se laissent guère oublier. Les relations de camaraderie, de voisinage, de « promotion », de travail, de parti, d'église, d'association procurent à chacun un capital de relations sociales fourni, qui comporte une obligation morale d'assistance mutuelle.

Le système devient donc celui d'un « échange généralisé » de « faveurs », qui ont la forme de « passe-droit ». Dans les administrations africaines contemporaines, l'omniprésence du « service personnel rendu » est devenue simultanément une exigence fonctionnelle (c'est la condition d'une quelconque efficacité de toute démarche administrative) et une exigence normative (c'est le fondement de toute sociabilité). Cela vaut également pour les promotions et nominations. Dans les services de l'Etat, la faveur n'est pas simplement l'huile qui fait mieux

fonctionner les rouages bureaucratiques : elle est devenue un moyen central de régulation. Interventions et pressions en tout genre expliquent aussi pourquoi les sanctions administratives sont exceptionnelles.

Les acteurs publics font en outre face à la faible capacité de l'Etat à produire des règles du jeu acceptées par tous et à les faire respecter. Parallèlement, ils se trouvent confrontés au développement de normes « non officielles ». Le système de règles officielles est absent ou non pertinent dans de nombreux espaces sociaux, laissant ainsi la place non à l'anomie mais à des normes « de fait », plus ou moins concurrentes. Il en résulte une sorte de schizophrénie de beaucoup d'acteurs publics, qui naviguent entre, d'un côté, des règles officielles non appliquées ou non applicables, mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l'extérieur et les « bailleurs » et, de l'autre côté, des règles officieuses, elles-mêmes diverses. De plus, les normes - officielles ou officieuses - sont largement instables, poreuses, non cristallisées. Elles permettent donc une forte marge de négociation, et cela à tous les niveaux, domestique comme villageois ou à l'échelle des rapports avec l'administration. D'où l'importance des « courtiers » et intermédiaires divers dans les sociétés africaines contemporaines.

La coexistence de règles et valeurs multiples n'est évidemment pas un phénomène uniquement africain. Mais les sociétés postcoloniales du continent noir se caractérisent par une pluralité particulièrement grande des normes. Elles sont les traces de l'histoire récente du continent : à l'immense diversité des situations précoloniales s'est surajouté le système juridique, administratif et politique à plusieurs vitesses très spécifique de la colonisation, puis un Etat postcolonial modelé pour partie sur les références occidentales, pour partie sur les références soviétiques, et qui, en quarante ans, a connu successivement partis uniques, régimes militaires et conférences nationales.

Actuellement, les innombrables dysfonctionnements de l'Etat africain et de ses services sont autant de causes nouvelles de la pluralité des normes. L'incapacité de l'Etat à impulser, contrôler, prévoir, distribuer, prélever, est particulièrement flagrante au niveau local - un niveau peu connu des experts qui circulent en Afrique - et cette incapacité laisse le champ libre à d'autres modes, informels et multiples, d'organisation.

Le secteur de la santé est un des plus typiques de ce délabrement. Seuls les privilégiés ont une protection sociale et un accès à un minimum de soins de qualité (5). La très grande majorité de la population n'a accès qu'à des soins payants et de très mauvaise qualité. La corruption et le favoritisme règlent partout les relations avec les soignants. Cabinets privés et colportage illicite de médicaments prospèrent alors que le service public de santé est dans la plus profonde misère. Mais le tableau de l'enseignement, de plus en plus dégradé du primaire au supérieur, n'est guère meilleur. Ni celui de la justice, discréditée par sa vénalité et sa soumission aux ordres du pouvoir. Aucune des fonctions essentielles d'un Etat n'est véritablement remplie en Afrique, aucun des services qu'un Etat doit rendre aux citoyens n'y est assuré de façon tant soit peu satisfaisante.

Les réformes radicales que nécessite cette situation ne peuvent qu'être le fruit d'une concertation des cadres réformateurs des pays africains et des cadres réformateurs des institutions de coopération du Nord. Par exemple, serait-il envisageable que se négocient entre bailleurs de fonds et pays africains menacés par la banqueroute des « pactes nationaux de réforme », dans lesquels des aides permettant le paiement de la dette intérieure (souvent oubliée au profit de la dette externe, alors qu'elle est beaucoup plus déstabilisante : arriérés de salaires et impayés auprès des entrepreneurs locaux) ainsi que l'équipement des services en moyens décents seraient assortis de l'adoption de mesures fortes de réhabilitation des administrations (comme l'instauration de vrais concours d'entrée ou d'obtention des bourses d'études ; l'inventaire *ex ante* et *ex post* des patrimoines des titulaires de certaines fonctions ; le libre accès aux registres des impôts, etc.) ?

De même, ne pourrait-on élaborer de façon complémentaire des « pactes sectoriels de productivité et anti-corruption », qui seraient signés dans chaque service par les fonctionnaires volontaires, pactes assortis de dotations en fonctionnement et de substantielles augmentations pour ceux qui les respecteraient ? Ne pourrait-on également favoriser ou appuyer la promotion d'associations d'usagers du service public, l'émergence de mouvements laïcs anti-corruption, et l'accès libre de ces associations et mouvements à la télévision publique ?

Les millions de morts qui, depuis une quinzaine d'années, sont la conséquence en dernière analyse de ce délabrement de l'Etat dans les pays en proie aux guerres civiles, comme la gravité des nuages qui s'amoncellent sur les pays encore en paix, devraient inciter à de telles réformes.

#### **JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN**

Directeur d'étude à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique.

---

(1) Lire Martine-Renée Gallois et Marc-Eric Gruenais, « Des dictateurs africains sortis des urnes », *Le Monde diplomatique*, novembre 1997.

(2) Lire Christophe Champin et Thierry Vincent, « Agence française vend président africain », *Le Monde*

*diplomatique*, janvier 2000.

(3) Cette situation renvoie aussi, d'un point de vue historique, à la colonisation. mais les responsabilités anciennes de celle-ci ne sauraient plus disculper aujourd'hui les classes politiques africaines de leur propre responsabilité, qui est lourde.

(4) Propos d'un paysan burkinabé recueilli par Marie-Christine Guéneau et Bernard J. Lecomte, *Sahel, les paysans dans les marigots de l'aide*, L'Harmattan, Paris, 1998.

(5) Lire Martine Bulard, « Les firmes pharmaceutiques organisent l'apartheid sanitaire », et Colette Berthoud, « Maternités à risques », *Le Monde diplomatique*, janvier 2000.