

La gouvernance quotidienne en Afrique : diagnostic empirique

Professeur J.P. Olivier de Sardan

LASDEL, BP12901, Niamey, Niger

sardan@ird.ne

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 concret, « réel », au quotidien. Les travaux que nous avons entrepris au LASDEL (Niamey), avec des enquêtes 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 et du Centre (Sénégal, Guinée, Mali, Côte d'Ivoire, Bénin, Niger, Centrafrique) visent à combler ce manque. Or il en ressort une étonnante convergence quant aux formes contemporaines de « gouvernance »¹ 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. On détaillera donc quelques résultats de nos enquêtes, valables pour tous les pays concernés : le poids central à tous niveaux du clientélisme, une grande distance entre organigramme formel et division réelle des tâches, le « privilégisme » systématique, une « culture de l'impunité », des « espaces de soupçon » et le « chacun-pour-soi-isme », l'échange généralisé des faveurs, une corruption devenue systémique, un habituel mépris envers les usagers anonymes, la démotivation des fonctionnaires, une faible productivité, la maîtrise d'un double langage.

Si l'on veut tenter, à partir de ces caractéristiques communes, toutes étayées empiriquement, de dégager quelques hypothèses explicatives, on peut évoquer, entre autres, l'actuel processus de « privatisation informelle interne » des Etats, les effets pervers des projets de développement et des stratégies des bailleurs de fonds, les liens entre affairisme et partis politiques, l'héritage colonial toujours présent, la démission des élites, l'inefficacité des réformes venues d'en haut et/ou de l'extérieur, etc.

Le résultat en tout cas est clair : des formes très particulières de gouvernance, convergentes, se sont mises en place dans les administrations africaines, à quelques exceptions près. Elles ne doivent évidemment pas être interprétées comme étant des « déviations » par rapport à un « modèle » idéal-typique occidental, mais comme constituant des formes originales. Cependant, toutes nos données témoignent d'une profonde insatisfaction tant des agents de l'Etat que des usagers par rapport au système en place. La question des réformes se pose donc inévitablement.

Notre diagnostic appellerait à inventer de nouvelles formes de gouvernance « par en bas » (au niveau des services élémentaires de l'Etat) et à construire peu à peu de nouvelles cultures citoyennes (à l'interface entre administrations et usagers). Contre l'afro-pessimisme (qui bloque toute action), et l'afro-optimisme (qui se nourrit d'illusions), nous défendons un afro-réalisme, nourri d'enquêtes, qui espère en des réformes émergeant localement, mais qui en sait toutes les difficultés.

¹ Ce terme n'est pas pris dans l'acception moraliste et normative qu'il a dans le vocabulaire de la Banque mondiale, et correspond en un sens à ce que Foucault appelait la « gouvernementalité », à condition de lui donner un sens large, qui inclut aussi le mode 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...