



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMERO 26

Programme de Gouvernance et MAEP

Février 2009

# L'état de la gouvernance en Afrique

Patrick Chabal

*South African Institute of International Affairs*

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

## A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (South African Institute of International Affairs, SAIIA) tire fierté de sa position depuis déjà plusieurs années de premier institut de recherche d'Afrique du Sud sur des questions internationales. Il s'agit d'un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques consistent à contribuer efficacement à la politique publique et à encourager un débat plus vaste et mieux informé sur des questions internationales en mettant l'accent sur des questions et des préoccupations africaines. Il s'agit à la fois d'un centre pour l'excellence en matière de recherche et un lieu de stimulation de l'engagement public. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses d'actualité incisives, proposant divers points de vue sur des questions fondamentales de politique en Afrique et ailleurs. Les thèmes centraux de recherche en matière de politique publique couverts par SAIIA sont, entre autres, la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration de politiques économiques, la sécurité internationale et la paix et les nouveaux défis mondiaux tels que la sécurité alimentaire, les réformes en matière de bonne gouvernance et l'environnement. Pour de plus amples informations sur les travaux de SAIIA, veuillez consulter notre site web : [www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za)

Cet article est le résultat d'une recherche commandée par le Programme de Gouvernance et du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) de SAIIA.

## A PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé le débat public et le savoir sur des questions essentielles de gouvernance et de développement en Afrique et ailleurs. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques publiques en mettant en relation les gouvernements, les citoyens et les chercheurs grâce à des publications, des ateliers de formations et des bourses de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans près de 20 pays d'Afrique. SAIIA est prêt à accueillir des écrits relatifs à la gouvernance en vue d'envisager leur publication dans cette série.

**Editeurs de cette collection:** Steven Gruzd [steven.gruzd@wits.ac.za](mailto:steven.gruzd@wits.ac.za)

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Alex Potter, Shaun de Waal, Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur aide éditoriale sur ces articles.

SAIIA exprime sa reconnaissance à l'ambassade royale des Pays Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement soutenu le Programme de Gouvernance et du MAEP et cette série. Cette publication est disponible en Anglais et en Français. Traductions par [www.alafrench.com](http://www.alafrench.com)

© SAIIA Février 2009.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous aucune forme ou par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris des photocopies et des rapports, ou par aucun moyen de mise en mémoire d'information et de système de récupération sans la permission écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées sont de la responsabilité des auteurs et non de celle de SAIIA.

## RÉSUMÉ

L'agenda en matière de bonne gouvernance, défendu par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad) et le Consensus de Washington, s'est concentré sur des arrangements institutionnels structurels et formels de l'État africain. Il suppose qu'attirer l'attention sur les problèmes institutionnels amènera un changement positif. Cependant, l'expérience de près de 30 ans de formes diverses d'ajustement structurel n'a pas abouti aux résultats escomptés. Quel est le problème ? Les prescriptions de bonne gouvernance doivent-elles être peaufinées ou existe-il d'autres forces et systèmes politiques à l'oeuvre ? Les pratiques politiques néo-patrimoniales, qui dominent dans la majorité de l'Afrique, sont en tension constante avec les normes en matière de responsabilité, de transparence et de règle institutionnelle formelle. Pour comprendre pourquoi les appels à la bonne gouvernance n'ont pas été fructueux, il est nécessaire de comprendre comment le pouvoir néo-patrimonial est exercé, comment il affecte le fonctionnement de l'État, et comment il intègre des processus politiques formels et informels et détermine la nature du « contrat social » entre les dirigeants et les gouvernés. La gouvernance doit être bonne selon des termes qui ont un sens au niveau local. Cependant, le développement demande un engagement envers des formes de gestion qui peuvent ne pas être compatibles avec les pratiques néo-patrimoniales. La recherche d'une approche efficace demandera donc une nouvelle conceptualisation des relations entre la politique et l'économie de la responsabilité.

## A PROPOS DE L'AUTEUR

Patrick Chabal est professeur d'études lusophones africaines au King's College de Londres, voir : <http://www.kcl.ac.uk/schools/humanities/depts/pobrst/staff/chabal.html>. Parmi ses derniers ouvrages se trouve *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*, Londres : Zed Press, 2009 ; et parmi ses ouvrages précédents se trouve *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (co-écrit avec Daloz J-P), Oxford : James Currey and Indianapolis: Indiana University Press, 1999. Cet article a été adapté à partir de son allocution principale au cours de la Conférence de SAIIA sur l'état de la gouvernance en Afrique, organisée à Johannesburg, du 18 au 20 novembre 2008.

## L'AJUSTEMENT STRUCTUREL N'A AMENÉ QUE PEU DE DÉVELOPPEMENT

Le raisonnement qui sous-tend le passage, à la fin des années 80, des programmes d'ajustement structurel (PAS) à l'agenda en matière de bonne gouvernance, était informé par la reconnaissance très répandue selon laquelle la crise africaine était politique plutôt qu'économique ; ou, en d'autres termes, que les lacunes en matière de développement étaient principalement dues à des facteurs politiques plutôt qu'économiques. Ce qui constituait en soi un changement considérable, puisqu'il a toujours été supposé dans les milieux du développement que c'était les moyens financiers et techniques qui manquaient pour permettre à l'Afrique d'atteindre le stade critique de « décollage » de la croissance économique. En effet, pendant des décennies, l'attention s'est portée sur l'apport d'une aide visant à soutenir des investissements favorisant le développement.

A cet égard, il est instructif de revoir les raisons et les hypothèses des PAS. Fondamentalement, la décision, à partir du milieu des années 70, d'introduire des PAS, découlait d'une double observation. La première était qu'en dépit des promesses des premières années d'indépendance, aucun développement substantiel ne s'était produit dans l'Afrique post-coloniale. La seconde était que le passage rapide à des Etats à parti unique au cours de cette période avait entraîné une domination excessive de l'Etat, qui est devenu à la fois hypertrophié et inefficace. Comme l'Etat en Afrique avait pris en charge l'économie, souvent par l'intermédiaire de nationalisations et de création d'entreprises semi-publiques, la conclusion était qu'il existait une connexion logique entre ces deux facteurs. C'était l'Etat, et plus généralement l'étatisme, qui était responsable de l'absence de développement.

L'ajustement structurel présentait alors des objectifs simples, qui, sous l'apparence d'objectifs financiers et monétaires, entraînaient de sérieuses implications politiques, bien que non dites. Au-delà des mesures visant à une meilleure gestion financière et budgétaire, sensées d'un point de vue économique, l'intention était de réduire la portée de l'Etat. Deux moyens étaient envisagés pour y parvenir. L'un consistait à imposer une vision de l'économie qui reposait sur le « marché libre ». L'hypothèse dans ce cas était qu'une économie moins contrôlée par l'Etat répondrait plus facilement aux pressions et aux incitations du marché. Cela favoriserait le développement d'un esprit d'entrepreneurs qui entraînerait la formation d'une concurrence capitaliste, stimulant la croissance économique. L'autre consistait à imposer des réductions drastiques du nombre des employés de l'Etat et des dépenses publiques. Le raisonnement ici stipulait que l'Etat gaspillait des quantités considérables de ressources, qui étaient détournées à des fins de corruption ou investies dans des entreprises publiques qui n'étaient pas rentables. Un Etat dégraissé équivaldrait à un meilleur Etat.

Il ne s'agit pas ici de rendre compte de l'impact des PAS, en partie parce cela s'avère bien plus compliqué que ce que l'on pense généralement. Cependant, on peut conclure sans danger que les résultats ont été mitigés. Les mesures en faveur d'une gestion budgétaire et financière plus efficace et plus transparente n'ont pas été vaines, même si elles ont rarement été mises en œuvre conformément à leur conception. Cependant, cet effort n'a pas en soi répondu aux besoins des pays concernés. Non seulement il a échoué à encourager le développement d'un secteur privé solide capable de diriger le développement, mais il a également abouti à des réductions très importantes des dépenses et des subventions publiques, qui ont souvent entraîné une hausse de la pauvreté, une réduction des services

sociaux et une dégradation des infrastructures.

Des pays, tels que le Ghana ou l'Ouganda, que la Banque Mondiale considérait sur la bonne voie en matière d'ajustement structurel, ont été récompensés par une aide plus importante. Mais la majorité de l'Afrique n'a pas pu se conformer à ces mesures ou a tergiversé dans l'espoir que des demi-mesures satisferaient les bailleurs. Très peu, comme la Tanzanie, ont rejeté ces mesures pendant un temps.

Les opinions visant à expliquer l'incapacité des ajustements structurels à produire les effets voulus varient, celles de la Banque Mondiale et des gouvernements africains divergeant clairement. Une explication est souvent le reflet de l'autre. Sans entrer dans le débat, il faudrait se concentrer sur les conséquences, pour les bailleurs et pour l'Afrique, de l'échec manifeste des ajustements structurels à amener un développement notable. Les gouvernements africains sont devenus des experts au « jeu » des PAS. A la Banque Mondiale, ils rétorquaient qu'ils faisaient de leur mieux, mais que les conséquences de la réduction des dépenses publiques étaient dangereuses. A leur électorat, ils expliquaient que la baisse des niveaux de vie était due aux PAS. Pour leur part, les bailleurs ont réalisé *à la fois* que les PAS entraînaient des coûts vils, et ont donc accepté d'introduire des filets de sécurité sociale, et qu'ils ne pourraient pas en toute bonne conscience stopper l'aide aux gouvernements qui n'avaient pas réussi à mettre en œuvre les programmes d'ajustement ou qui avaient refusé de le faire. Le résultat a consisté en une dilution lente mais importante de l'agenda en matière de PAS.

## RECONNAÎTRE QUE LES POLITIQUES COMPTENT

A la fin des années 80, les aspects politiques du développement économique ont commencé à apparaître plus clairement. La Banque Mondiale a finalement reconnu qu'elle s'était trompée dans son analyse du rôle de l'Etat. Si, en principe, réduire les gaspillages de l'Etat semblait être une bonne idée, en pratique, les PAS ont dangereusement affaibli l'Etat. A la vue des terribles conséquences de l'échec de l'Etat, constatées dans des pays tels que le Liberia, la Sierra Leone, le Zaïre et la Somalie, les bailleurs ont commencé à craindre une plus grande réduction du pouvoir de l'Etat dans d'autres pays. La Banque Mondiale a alors mis en avant un plan qui a remis l'Etat – bien qu'habilitant plutôt que contrôleur – au centre du développement. Certains documents fondamentaux de la Banque Mondiale décrivant ce raisonnement s'intitulaient : *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-term Perspective Study* (1989), et *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* (1993). L'idée consistait ici en la notion classique selon laquelle l'Etat devait fournir le cadre – juridique, infrastructurel et financier – permettant de rendre possible un fonctionnement libre du marché. Le développement serait dirigé par le marché, mais nécessitait un Etat relativement organisé et efficace.

En même temps, le processus des réformes « démocratiques » a commencé à balayer l'Afrique au cours de la dernière décennie du 20<sup>e</sup> siècle. En partie du fait de l'échec des ajustements structurels, en partie pour des raisons idéologiques et en partie du fait de l'aggravation de la situation sociopolitique en Afrique, l'Occident jugeait à présent que la « démocratie » mettrait le continent sur la bonne voie. Ce nouvel ensemble de « conditionnalités » politiques, qui ont finalement été inscrites au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (Nepad), présentait deux aspects principaux : l'un relatif aux

élections, et l'autre au rôle de la société civile.

Bien que (malheureusement) les concepts de démocratie et de société civile soient rarement débattus explicitement dans les ouvrages, ce qui en soi pose problème, il existe un consensus implicite dans les écrits africanistes. La *démocratie* est essentiellement conçue en termes de procédures : un système constitutionnellement approuvé d'élections multipartites dans lequel il existe une liberté de participation et de concurrence politique ; dans lequel les élections sont (raisonnablement) libres et équitables ; dans lequel les changements présidentiels et gouvernementaux sont directement le résultat des élections ; et dans lequel ces transitions se déroulent de manière pacifique et ordonnée. La *Société civile* est le plus souvent définie comme se composant d'organisations sociétales qui ne concurrencent pas directement la fonction politique et dont les objectifs sont de l'ordre du caritatif, du développement ou du plaidoyer. En conséquence, une société civile dynamique est une société civile dans laquelle les organisations de la société civile sont considérées comme étant libres de se former, d'agir et d'opérer sans crainte d'intimidation ou de violence.

### DES PAS AUX CLSP

Le nouvel agenda politique procède à un passage remarquable d'une vision principalement « économique » du développement à une acceptation du fait que la politique se situe au centre du processus permettant aux pays de réaliser une croissance économique. L'hypothèse ici est que la démocratie est une condition préalable au développement. Pour cette raison, l'aide était alors fondée sur l'organisation d'élections multipartites et l'implication de la société civile dans la définition des objectifs politiques. Un transfert s'est produit des PAS aux Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)<sup>1</sup>. Pour cela, le centre d'attention s'est déplacé vers le cadre politique et institutionnel permettant aux gouvernements africains de mettre en place des politiques visant à faciliter le développement, à alléger la pauvreté et à renforcer les mécanismes du marché.

Cette nouvelle injonction programmatique était inscrite dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement et le Nepad, et à la réunion du G8 en 2005 à Gleneagles, qui a promis une aide financière. Le message était clair : Si l'Afrique s'aidait elle-même en améliorant sa gouvernance, alors la communauté internationale intensifierait son soutien.

De nos jours, l'hypothèse consiste à penser que si nous identifions les problèmes institutionnels et travaillons à les résoudre, nous serons en meilleure position pour mettre en œuvre ces objectifs. Mais des appels plus insistants en faveur d'une bonne gouvernance peuvent-ils aboutir à des politiques davantage orientées vers le développement ? La question est-elle principalement celle du perfectionnement de la bonne gouvernance ou existe-t-il d'autres questions politiques qui affectent la façon dont la politique en Afrique affecte les politiques orientées vers le développement ? Avant de traiter ces questions de façon plus systématique, nous devons prendre du recul et nous demander ce qu'est en fait une bonne gouvernance.

Dans sa définition la plus élémentaire, qui est celle couramment utilisée par les organisations internationales, la bonne gouvernance inclut la responsabilité, la transparence et la règle institutionnelle formelle. Il s'agit certainement de caractéristiques clés, mais un autre ingrédient essentiel doit être ajouté, à savoir un Etat efficace, ce par quoi j'entends un Etat qui puisse vraiment mettre en œuvre les politiques qu'il conçoit.

## ETATS, CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT

Quels sont les aspects de l'Etat les plus pertinents pour la croissance économique et le développement ? Depuis longtemps, des débats ont lieu en science politique comparative afin de déterminer si le rôle de l'Etat est celui d'un « facilitateur » ou d'un « chef de file ». Quel que soit le cas, il ne fait aucun doute que certaines caractéristiques minimales de l'Etat sont nécessaires au bon fonctionnement d'une société dans laquelle des activités économiques qui pourraient contribuer au développement émergent. On les retrouve dans le monde entier, de l'Asie à l'Amérique du Sud, et plus important encore, dans des pays dont les systèmes politiques diffèrent largement, variant de la démocratie à l'autoritarisme.

Parmi ces caractéristiques, les plus importantes sont les suivantes :

- L'Etat doit garantir un degré minimal d'ordre et de paix, autrement que par des strictes mesures répressives, et faire respecter l'Etat de droit, ce qui requiert un cadre juridique et un appareil judiciaire indépendant qui fonctionnent bien.
- Il doit conserver une organisation administrative basique capable pour le moins de sous-tendre les mécanismes règlementaires et habilitant qui rendent possible le développement dans le temps d'une activité économique.
- Il doit, directement ou indirectement, s'assurer qu'il existe dans le pays des infrastructures suffisantes et suffisamment opérationnelles – dont les composantes les plus importantes sont la communication, le transport, l'électricité et les carburants.
- Il doit fournir, ou rendre possible, la fourniture de soins de santé, de services sociaux et d'éducation basiques et, si possible, le développement d'une formation supérieure appropriée, en particulier technique – aujourd'hui reconnue, au moins dans l'expérience des pays asiatiques, comme étant essentielle à la croissance économique.
- Finalement, l'Etat doit s'assurer qu'il existe dans le pays une infrastructure bancaire et financière capable de prendre et de mettre en œuvre des décisions économiques autrement que pour des raisons politiques.

Ces caractéristiques sont évidemment pour l'essentiel la marque d'un Etat bureaucratique moderne – dont bon nombre caractérisaient l'Etat colonial – et il s'agit des caractéristiques mêmes qui ont sérieusement été érodées de nos jours en Afrique.

Ce qui est moins évident, mais peut-être tout aussi important, est que ces caractéristiques ne dépendent pas d'une idéologie politique. On les retrouve, sans doute de manière inégale, dans des pays tels que la Suède, la Suisse, Singapour et la Corée du Sud – des pays variant des systèmes sociodémocrates à des systèmes présidentiels autoritaires. Dans ce sens, elles constituent un « bon » gouvernement (signifiant ici *efficace* plutôt que moralement acceptable).

Pour cette raison, il semblerait possible de tirer quelques leçons de l'expérience des pays qui ont atteint les plus hauts taux de développement économique au cours des dernières décennies : ceux que l'on appelle les Tigres asiatiques (Singapour, la Malaisie, Taiwan, la Corée du Sud et la Thaïlande). Ces leçons sont pertinentes à la discussion sur la bonne gouvernance.

- La première est qu'un Etat fort (signifiant ici un gouvernement efficace) est essentiel à la croissance économique.
- La seconde est que les investissements dirigés par l'Etat sont essentiels.

- La troisième est qu'un accès réussi au marché mondial est important à plusieurs égards : pour obtenir un avantage compétitif dans le commerce et aiguïser la compétitivité de l'économie.
- La quatrième est que la croissance économique dépend fortement des investissements en capital humain.
- La dernière est que la culture est importante – bien que cela ne soit pas toujours évident : par exemple, au fil du temps, le confucianisme a été identifié comme étant à la fois un « système de croyances » pro et anti-développement. Le même débat fait rage au sujet de la culture africaine.

Par conséquent, la question est la suivante : « Pourquoi les politiques publiques d'Afrique n'ont pas été favorables au développement ? »

### LORSQUE LE FORMEL RENCONTRE L'INFORMEL : LES ETATS NÉO-PATRIMONIAUX

L'ordre politique africain est mieux défini comme étant ordre dans lequel le formel et l'informel se rencontrent. Dans une pratique informelle, les dirigeants sont « patrimoniaux » – signifiant simplement qu'ils sont surtout responsables devant leurs partisans et que leur légitimité provient de leur capacité à fournir des ressources à ces partisans. Par conséquent, on attend des politiciens en exercice qu'ils se comportent comme des représentants – signifiant en fait des protecteurs – de leurs clients. Par conséquent, il ne peut y avoir aucune distinction sérieuse entre les sphères publique et privée. La logique d'un tel système diverge totalement de celle d'un Etat bureaucratique occidental public et impersonnel, qui est censé présider *tous* les citoyens et travailler à l'amélioration du bien-être général du pays dans son ensemble.

Un Etat néo-patrimonial qui fonctionne,<sup>2</sup> tel que celui qu'ont connu certains pays africains dans les années 60 et 70 – dont les exemples paradigmatiques étaient probablement ceux de la Côte d'Ivoire d'Houphouët-Boigny et du Kenya de Kenyatta – ont réussi à mélanger les logiques et à intégrer les fonctionnements des sphères formelle et informelle avec succès. Cela signifiait en pratique que le dirigeant et ses fonctionnaires s'étaient assurés que la bureaucratie opérait aussi efficacement que ce qui était compatible avec les exigences d'un ordre politique informel.

Le gouvernement, fermement contrôlé par l'unique parti présidentiel, cherchait à équilibrer les demandes clientélistes du plus grand électorat possible – avec néanmoins une préférence marquée pour son propre électorat – et les rigueurs de la responsabilité d'Etat. L'Etat essayait donc de maintenir une infrastructure en bon état et de soutenir des systèmes de soins de santé et d'éducation raisonnables, et un minimum de dispositions sociales. La configuration unipartite du pouvoir exigeait du dirigeant qu'il cherche à apaiser une large fourchette d'intérêts ethniques, régionaux, religieux et économiques. Les politiciens les plus populaires ont utilisé l'opération relativement efficace de l'Etat bureaucratique (formel) pour livrer judicieusement au plus grand nombre possible les ressources fournies par le contrôle présidentiel.

Il est important de comprendre que le succès de l'Etat néo-patrimonial était mesuré au niveau *national*, à la fois par les dirigeants et par les gouvernés, en fonction du degré de



performance de l'Etat selon des critères pertinents pour le fonctionnement de la sphère politique informelle. *En dehors* de l'Afrique, la réussite était cependant jugée en fonction du degré de performance de l'Etat selon des critères appliqués à son équivalent bureaucratique occidental moderne. Alors que les politiciens africains tentaient d'apaiser à la fois les électeurs nationaux et étrangers (en particulier les bailleurs), leur capacité à y parvenir reposait sur leur capacité à répondre à des exigences totalement divergentes.

Afin de garantir leur légitimité en tant que dirigeants, ils ont utilisé les revenus engrangés par l'Etat pour accorder des avantages à leurs clients. Pour obtenir les ressources dont ils avaient besoin, ils devaient satisfaire les critères de « bonne » gouvernance des bailleurs – généralement définis comme la capacité à gérer efficacement un Etat pour le bien de tous les citoyens selon des principes de gestion, bureaucratiques et de gestion largement occidentaux. Tant que ces critères pouvaient être satisfaits, les bailleurs fermaient généralement les yeux sur les pratiques informelles en place – étant donné en particulier le contexte de la Guerre froide, les pays occidentaux souhaitaient souvent que les Etats africains deviennent des alliés idéologiques ou des clients. Là encore, le Kenya (sous le régime de Kenyatta) et la Côte d'Ivoire (sous celui de Houphouët-Boigny) illustrent particulièrement bien cette situation. Mais les exigences des gouvernances formelle et informelle étaient finalement incompatibles, pour une simple raison : les gouvernements néo-patrimoniaux ne peuvent pas investir ou promouvoir la croissance économique dynamique dont le pays a besoin car ils doivent sans cesse dépenser afin d'apaiser leurs clients.

Par conséquent, lorsque les ressources publiques commencent à s'épuiser, la qualité de la gouvernance s'érode. Incapables de mettre en place des politiques qui favoriseraient un développement économique et des investissements productifs à long terme, les politiciens africains se sont enfermés dans une quête toujours plus frénétique de revenus. Ce qui signifiait que les gouvernements africains étaient devenus de plus en plus dépendants des bailleurs, dont les programmes variaient en fonction des vicissitudes des politiques nationales occidentales et des changements dans les relations internationales. Une fois la Guerre froide terminée, l'étendue de l'aide étrangère a drastiquement diminué et la capacité de l'Occident à imposer un contrôle plus strict sur la réalisation des objectifs pour lesquels l'aide était accordée a augmenté. Depuis lors, la dette étrangère est devenue incontrôlable, (en partie parce qu'emprunter était très facile à la fin des années 70 et au début des années 80, lorsque les banques étaient encore insouciantes et que la dette africaine était facilement rééchelonnée), et l'aide est devenue de plus en plus difficile à obtenir.

Des ressources en diminution ont sonné la fin de l'Etat néo-patrimonial en place, les politiciens ne pouvant plus alors continuer à équilibrer avec succès les exigences des politiques formelle et informelle. Tandis qu'officiellement, les Etats africains continuaient à se comporter en fonction des normes de la première, en réalité l'informel est devenu prédominant. Ce qui a entraîné de sérieuses conséquences. La capacité de l'Etat a été réduite, la corruption a augmenté et la concurrence pour le pouvoir entre politiciens s'est faite plus aigue. Les politiques sont devenues de plus en plus un jeu violent à somme nulle, dans lequel l'objectif des personnes au pouvoir consistait à exploiter les ressources de l'Etat avant que les rivaux ne le fassent. Dans ce contexte, le passage à une politique multipartite et la privatisation des entreprises publiques (ou semi-publiques) ont davantage encouragé l'utilisation frénétique de la sphère formelle à des fins informelles.

Bien que de nos jours, il existe en Afrique une différence considérable entre les meilleurs (le Botswana) et les pires (le Liberia) Etats, on constate généralement un processus général de déclin. Tous les pays souffrent des mêmes problèmes, dans une mesure plus ou moins importante, lorsqu'il s'agit du déclin général des ressources et de l'incapacité à induire des taux plus élevés de croissance économique. Les « réussites » récentes – principalement au Ghana, en Ouganda et au Mozambique – concernent des pays qui se sont tout sauf effondrés, mais dont le progrès aujourd'hui, bien que rapide, n'a pas encore compensé les conséquences de l'effondrement précédent. Sans aucun doute, certains pays tels que le Mali et le Bénin, ont également fait des progrès, mais là encore de façon relative par rapport aux antécédents particulièrement désastreux. Dans l'ensemble, la tendance est cependant au déclin de l'efficacité de l'Etat ou de la « bonne » gouvernance. Pourquoi en sommes-nous donc là ? Comment inverser cette tendance ?

### COMMENT EN SOMMES-NOUS ARRIVÉ LÀ ?

Certains analystes – dont de nombreux économistes politiques africanistes – mettent en avant des facteurs externes, avançant que la structure des économies africaines et leur place dans le commerce mondial les ont rendus vulnérables aux vicissitudes du marché et ont empêché une croissance de long terme nécessaire au développement<sup>3</sup>. D'autres, tels que la majorité des chercheurs africanistes en politiques, soulignent la faiblesse structurelle et l'instabilité des administrations politiques africaine<sup>4</sup>. La réflexion la plus récente identifie l'échec de l'Etat comme étant la raison première de la situation actuelle.<sup>5</sup> Quelles que soient les raisons du déclin de l'Etat, on peut penser que ce déclin peut être encore plus sérieux que ce que l'on avait d'abord imaginé et qu'inverser la tendance sera plus difficile que ce que l'on pense. Et cela essentiellement pour deux raisons.

La première est que le déclin de l'Etat n'engendre pas des effets progressivement négatifs : au-dessous d'un certain seuil, l'efficacité de l'Etat chute rapidement, jusqu'à ce que ce dernier cesse d'avoir une quelconque capacité de gouvernance, autre que strictement clientéliste<sup>6</sup>. La seconde est que ce déclin va au-delà d'une simple érosion administrative. Il implique la domination de l'informel sur le formel, contribuant ainsi à une destruction encore plus rapide de la bureaucratie moderne si méticuleusement établie à l'indépendance.

Souvent, dans les milieux de l'aide, il existe une hypothèse selon laquelle la (dés- ou ré-) institutionnalisation n'est qu'une question technique ou administrative. Il est clair en fait que cela ne serait le cas que dans une situation où il existe déjà une gouvernance relativement « bonne » ou efficace. Dans ce cas, il est possible de concevoir des formes d'assistance pratique qui aideraient à améliorer l'efficacité bureaucratique. Cependant, lorsque le déclin de l'Etat se situe au-dessus d'un seuil « d'efficacité » minimale, des moyens « techniques » peuvent se révéler incapables de réparer les dommages. Quelle que soit son apparence formelle, l'Etat risque alors de cesser d'exister en tant qu'organisation bureaucratique, dans la mesure où il n'est plus capable d'exercer les responsabilités qualifiées ci-dessus d'essentielles au développement.

Au-dessous d'un certain seuil, il ne s'agit donc plus d'un Etat fonctionnant moins bien, mais d'un Etat ne fonctionnant plus du tout. Dans ce cas, l'Etat ne sert plus aucun objectif administratif, technique ou réglementaire important. Les fonctions qu'il remplissait arriv-

ent soit à terme, soit deviennent la chasse gardée arbitraire de personnes et de groupes.

Le danger apparaît lorsque l'informel investit totalement les structures formelles de l'Etat ou prend le dessus sur ces dernières. Cela signifie concrètement que les politiciens et les fonctionnaires négligent de plus en plus leurs devoirs formels afin d'exploiter l'Etat à leurs propres fins particularistes et clientélistes. En effet, cela comprend le pillage des ressources publiques à des fins patrimoniales. Lorsque cela se produit, une spirale de déclin de l'Etat en accélération rapide et s'auto-renforçant apparaît, entraînant une incapacité croissante des gouvernements à fonctionner. Dans des cas extrêmes, des bureaucrates commencent à « privatiser » les activités de livraison des services publics, en percevant des « honoraires » pour l'accomplissement de leurs devoirs, tels que la livraison de documents officiels, comme des passeports, ou le traitement d'informations dont ils ont la charge.

Les politiciens pour leur part recherchent avant tout à s'approprier les transferts venus de l'étranger, qui deviennent alors une rente de situation. Dans cette entreprise, ils doivent bien sûr se battre à la fois avec leurs concurrents nationaux et avec les bailleurs étrangers, qui insistent pour apposer des conditions au versement de l'aide. Mais ici, ceux qui contrôlent l'Etat disposent d'un avantage considérable sur les autres : ils se cramponnent aux symboles de la souveraineté. Puisque, dans l'ensemble, les bailleurs étrangers et les entreprises étrangères doivent continuer à traiter avec les représentants officiels de l'Etat – en partie du fait de leurs propres contraintes nationales (juridiques et politiques) – ils n'ont pas d'autres choix que de passer par les dirigeants politiques locaux.

## SOLUTIONS LOCALEMENT ÉLABORÉES

Comment sera-t-il donc possible d'améliorer la qualité de la gouvernance en Afrique de sorte à donner une chance au développement ? Est-ce que les pays africains sont enfermés dans un cercle vicieux de « mauvaise » gouvernance qui a jeté un sort sur ses peuples ? Certainement pas, mais la marche à suivre peut ne pas être celle actuellement envisagée, que ce soit dans les milieux des bailleurs ou même au sein du Nepad. Pour reprendre du début, la recherche d'une approche efficace demandera donc une nouvelle *conceptualisation* des relations entre la politique et l'économie de la responsabilité. Cela implique de reconnaître que les problèmes politiques, tels qu'un Etat faible ou ne fonctionnant pas, ont un rapport direct avec le potentiel de développement économique. Et cela requière une reconnaissance du rôle de l'informel, ou soi-disant « traditionnel », qui jusqu'à présent n'apparaît nulle part dans les plans négociés entre bailleurs et bénéficiaires.

La première étape consisterait à reconnaître ouvertement les façons dont le formel et l'informel influencent le travail du gouvernement, au lieu de prétendre que l'informel n'existe pas. Pour cela, il faudrait mettre à jour les facteurs soi-disant « traditionnels » qui affectent la responsabilité parmi les politiciens et ceux qui sont ou ne sont pas leurs clients. Cela forcerait également les politiciens à expliciter les critères qui guident leurs actions et les pressions qu'ils vivent à cause de ces formes « traditionnelles » de responsabilité<sup>7</sup>.

La seconde consisterait à inverser la manière actuelle de formuler et de mettre en œuvre l'agenda en matière de bonne gouvernance. De nos jours, l'agenda est conçu et communiqué par les bailleurs et les institutions du monde occidental. Il consiste en un programme de gouvernance qui cherche à répliquer les principes clés de la responsabilité

et de la transparence politiques en Occident de nos jours. L'inverse devrait se produire. Il faudrait demander aux politiciens africains d'expliquer comment les réalités de représentation, de légitimité, d'obligation de rendre compte et de responsabilité dans leurs propres pays peuvent être refaçonnées pour servir un agenda de développement plus dynamique. En d'autres termes, les décideurs politiques doivent chercher à opérationnaliser les contraintes soi-disant informelles et « traditionnelles » pesant sur l'exercice du pouvoir – avec pour objectif le renforcement de la capacité de l'Etat à gouverner pour tous. Il faut demander aux politiciens d'indiquer la façon dont ils pensent être responsables dans le secteur informel pour que des mesures visant à évaluer leur performance puissent être mises en place. Cela ne se produira pas si l'on ne le tente pas.

La troisième consisterait par conséquent à ce que les gouvernements africains élaborent leurs propres plans plutôt que de travailler simplement à montrer la façon dont ils acceptent et mettent en oeuvre ceux des bailleurs<sup>8</sup>. L'expérience de l'Asie de l'Est indique clairement que leurs gouvernements ont défini par eux-mêmes les paramètres de la responsabilité, de la transparence et de l'efficacité qu'ils jugeaient essentiels à leurs plans de développement. Ces paramètres pouvaient concorder ou non avec ceux défendus par l'Occident. En particulier, il est clair que de nombreux régimes (comme la Corée du Sud, Taiwan ou la Malaisie) ont continué à être des régimes corrompus et/ou autoritaires, et certains le sont toujours. Cependant, cela a été compensé par le fait qu'ils ont atteint des niveaux de croissance économique qui ont finalement rendu possible un type d'avantages en termes de développement pour la majorité. La corruption était canalisée à des fins nationalistes de développement.

La quatrième étape consisterait par conséquent à ce que les gouvernements africains conçoivent – et rendent publics – les façons par lesquelles leur engagement envers la responsabilité peut, de façon très concrète, contribuer à améliorer la vie de leurs populations. La pratique actuelle consistant à s'engager envers l'agenda de gouvernance des bailleurs à un niveau formel tout en continuant à pratiquer des politiques selon les exigences et les contraintes informelles est vouée à l'échec. Le point de vue cynique consiste à penser que cela n'a aucune importance, car l'acceptation officielle des conditions de l'Occident garantit les transferts de l'aide. Cela est vrai, mais il s'agit finalement d'une politique qui va à l'encontre du but recherché et qui sert uniquement à maintenir l'Afrique dans un état fragile de non développement. L'absence de développement alimente la violence politique du fait d'un manque pérenne de ressources au profit du clientélisme ; et la violence politique détruit l'Etat.

Pour cette raison, la responsabilité est la clé pour progresser en matière de gouvernance. Les politiciens africains doivent être convaincus par leurs propres populations qu'une poursuite du néo-patrimonialisme se retournera finalement contre tous, les dirigeants comme les gouvernés. Dans le jargon du Consensus de Washington, cette responsabilité se traduit par un système d'élections multipartites. Mais il est clair que les élections multipartites n'ont pas entraîné le type de responsabilité qui favoriserait un agenda pour le développement. Plus souvent, elles servent à légitimer des gouvernements qui ont déjà échoué à cet égard. Ce faisant, la démocratie est un peu plus dévaluée, puisqu'il est évident pour les citoyens africains qu'elle n'a ni changé la gouvernance, ni amené un développement. Cela donne à son tour davantage de crédibilité aux modes informels de responsabilité, tels que l'allocation des ressources à ses clients, qui fournit à elle seule les moyens de survivre. Et ainsi de suite.

Les mécanismes de responsabilité et de transparence défendus par l'Occident ne sont que des moyens pour parvenir à une fin. Seule la fin compte, et si les moyens ne font pas l'affaire ils doivent être changés. Sans nécessairement défendre le type de responsabilité que l'on constate au Somaliland, basé sur l'ordre sociopolitique du clan « traditionnel », il est important de noter qu'il est local, indigène et qu'il fonctionne. Il a mis fin à la violence, a permis la reconstruction d'infrastructures de base, l'organisation d'une administration qui fonctionne et la création d'un système de représentation politique qui semble être en accord avec les réalités des politiques formelles et informelles. Le fait que la communauté internationale refuse de reconnaître le pays et le régime constitue par conséquent un grand paradoxe. Le contraste avec ce qui se produit en Somalie, où il n'existe d'autre ordre politique que la violence, est brutal, si ce n'est grave.

L'exemple du Somaliland indique que la marche à suivre vers pour une meilleure gouvernance et davantage de développement ne se trouve *que* dans l'engagement *réel* des politiciens, des fonctionnaires, des ONG et des décideurs politiques à utiliser des mesures locales de légitimité, de représentation, de responsabilité et de transparence au profit du développement plutôt que pour le clientélisme. La pression extérieure pour se conformer au Consensus de Washington ou faire du Nepad une copie carbone des « meilleures pratiques » n'entamera en rien le problème puisque ceux qui exercent le pouvoir en Afrique, et ceux qui les conseillent, doivent traduire cet agenda en politiques capables de triompher du néo-patrimonialisme.

Ce serait une tragédie s'il fallait une plus grande catastrophe sur le continent avant que les politiciens ne mettent en œuvre ces politiques. L'exemple de la Somalie n'indique pas que la violence à elle seule peut aboutir à l'émergence de politiques localement progressistes. Mais il faut également noter que la récente avalanche de livres avançant que l'aide est contreproductive eu égard au développement et que rien ne changera tant que l'aide ne sera pas réduite, voire supprimée, commence à occuper les esprits des politiciens qui dirigent actuellement ces pays<sup>9</sup>. Il s'agit d'un défi difficile, mais nous n'avons pas le choix. Seuls ceux qui tirent profit du désordre et de l'aide souhaiteraient continuer sur le même vain chemin.

## NOTES

- 1 Les CLSP visaient à garantir que les gouvernements consultaient la « société civile » comme condition à la soumission de demandes d'aide, souvent sous la forme de soutien budgétaire.
- 2 Le concept de néo-patrimonialisme a été introduit par des chercheurs africanistes en politiques pour suggérer qu'un ordre politique dans lequel les « règles apparemment formelles du jeu politique moderne » étaient bouleversées par les réalités des pratiques patrimoniales informelles.
- 3 Cette école est représentée par la majorité des économistes politiques africanistes, écrivant dans des journaux tels que *Review of African Political Economy*.
- 4 Voir par exemple Hyden G, *African Politics in Comparative Perspective*. New York : Cambridge University Press, 2006.
- 5 Voir le travail de Jean-François Bayart pour des exemples de ceux qui « historisent » l'Etat.
- 6 Le seuil n'est pas mesurable à l'avance. C'est comme une voiture qui fonctionne de moins en moins bien, puis qui soudainement ne fonctionne plus du tout. Il faut souligner qu'il ne s'agit

pas d'un déclin régulier ; à un certain stade l'Etat ne fonctionne tout simplement plus de manière significative.

- 7 Voir Chabal P, *Africa: The Politics of Suffering and Smiling*. Londres : Zed Books, 2009.
- 8 Selon moi, les initiatives de gouvernance, telles que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, qui prétendent être propre à l'Afrique et motivées par l'Afrique existent, car il est en fait une condition de l'Occident à une aide plus importante.
- 9 Voir par exemple Calderisi R, *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*. New York : Palgrave Macmillan, 2006.

## AUTRES PUBLICATIONS

*Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers* constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

*Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils* est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

*Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé* contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

*Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux* décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

*Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile* fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : [pubs@saiia.org.za](mailto:pubs@saiia.org.za)

Institut Sud-africain des Affaires Internationales  
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand  
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud  
Tél : +27 (0)11 339-2021 · Fax : +27 (0)11 339-2154  
[www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) · [info@saiia.org.za](mailto:info@saiia.org.za)

## PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.

