

## Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste

### L'État africain en crise

**A**LORS que l'État a été un instrument décisif de la réussite du Japon et des nouveaux pays industrialisés (NPI), ce même État est une des causes de la stagnation économique d'une bonne partie de l'Afrique au sud du Sahara. Comment et pour quelles raisons en est-il ainsi ?

Le développement économique pèse d'un poids beaucoup plus lourd que par le passé sur les institutions politiques. Et il ne s'agit pas seulement de savoir quel ensemble précis de politiques économiques est capable d'être efficace dans tel ou tel pays. L'examen du poids des exportations, des arguments pour et contre le soutien de la petite agriculture paysanne, ou du degré de recours à l'investissement direct de l'étranger, est bien entendu instructif et nécessaire. Mais reste tout de même une question fondamentale : dans quelle mesure le contexte politique et administratif, indépendamment de tout choix politique, est-il favorable au développement capitaliste ?

On ne discute plus du rôle central de l'État interventionniste dans les expériences récentes du Japon, de la Corée, de Taïwan et du Brésil (1). Examinons rapidement les leçons que nous pouvons tirer de leur expérience. Tout d'abord, le développement capitaliste implique une condition préliminaire, à savoir que l'État favorise un cadre général socio-politique et juridique stimulant les rapports de marché. L'investissement se trouve encouragé si son environnement est bien celui de la défense de la propriété et de la prévision ; à son tour, cette situation implique la stabilité politique et un minimum d'harmonie sociale. Sans de telles conditions, les investisseurs ne peuvent pas escompter de bénéfiques futurs pour un

investissement présent. Un code juridique qui protège les droits des propriétaires et qui puisse être respecté officiellement (et dont on puisse prévoir les effets) est un autre impératif. Un tel code doit évidemment susciter et protéger un marché national et unifié, en limitant ou éliminant les pouvoirs de taxation des autorités locales. Il doit aussi être capable d'encourager un système d'imposition stable et rationnel, favorable à l'investissement. La protection de la propriété privée est également vitale : contrôle des revendications des employés, abolition du droit foncier traditionnel, garantie de l'inviolabilité des contrats et d'une compensation intégrale en cas de nationalisation.

Mais les États en voie de développement doivent créer et entretenir toute une série de conditions économiques. Les services qui facilitent directement la production constituent une de ces conditions : routes, chemins de fer, ports, aéroports, réseaux de distribution d'électricité, adduction d'eau et télécommunications. Certains services publics aident indirectement le secteur productif grâce à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, en bonne santé et motivée : ce sont l'école, l'enseignement technique, le logement public, les services d'hygiène et les équipements sportifs. De plus, à la lumière de l'expérience des NPI, le secteur public doit aussi intervenir directement par des subventions ou des investissements dans les industries indispensables au développement d'autres industries, mais qui sont trop incertaines pour attirer des investisseurs privés. La pétrochimie, la sidérurgie, les transports, s'ils sont subventionnés par l'État, peuvent jouer un rôle économique important, même s'ils ne sont pas profitables en tant que tels.

Par ailleurs, les États en développement doivent contrôler les relations économiques extérieures, afin de maximiser les bénéfices locaux. C'est à l'évidence une tâche délicate qui requiert de grandes compétences. D'une part, le gouvernement s'efforce d'attirer l'investissement étranger vers des industries spécifiques et de négocier des accords commerciaux favorables avec les pays industrialisés ; si toutes les conditions que nous avons évoquées sont réunies, les multinationales seront probablement conduites à investir, en fonction de certaines potentialités économiques locales comme une ressource minière rare, un grand marché intérieur ou une force de travail qualifiée, bon marché et docile. Mais d'autre part, l'État doit défendre l'intérêt national en matière d'accumulation locale du capital,

(1) Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press, 1982 ; R. Luedde-Neurath, « State Intervention and Foreign Direct Investment in South Korea », *IDS Bulletin*, XV (2), 1984, pp. 18-25 ; A. Amsden, « Taiwan's Economic History : a Case of Etatism and

a Challenge to Dependency Theory », *Modern China*, V, 1979, pp. 341-379 et P. Evans, *Dependent Development ; the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

d'échanges extérieurs, d'emploi et de qualification. Cette attitude implique des réglementations sévères quant à l'activité économique des transnationales, pour éviter que les considérations de profit à l'échelle internationale mettent en danger la réalisation des priorités économiques locales. Il faut à la fois attirer et contrôler l'investissement étranger et c'est là le défi auquel doivent faire face les hauts fonctionnaires qui veulent favoriser le développement capitaliste dans le contexte de l'économie mondiale d'aujourd'hui.

### L'État africain et le développement du capitalisme

Si le facteur politique a été décisif dans le cas des NPI, les implications pour le cas africain sont évidentes. L'État africain devra lui aussi créer et entretenir les conditions directes et indirectes nécessaires à l'accumulation du capital, qu'elles soient juridiques, politiques ou économiques. C'est particulièrement vrai pour les pays dont la classe des hommes d'affaires, d'après tous les spécialistes, est très faible. Qui pourra susciter le développement capitaliste, si ce n'est l'État ?

Pourtant la plupart des gouvernements africains ne semblent pas avoir la même compétence pour assumer une telle tâche. Parfois cette constatation est formulée de façon brutale : tel journaliste réputé n'avait-il pas remarqué que l'Afrique « se retrouvait là où elle était il y a cinquante ans », mais surtout que « la raison fondamentale de ce triste échec venait de ce que le continent est très mal gouverné et administré par les Africains » (2). La Banque mondiale défend le même point de vue, mais avec plus de tact. Ainsi peut-on lire dans son rapport controversé de 1981, *Le Développement accéléré dans l'Afrique sub-saharienne* :

*« Pour accélérer le développement et pour rendre leurs économies plus "nationales", les nouveaux gouvernements ont développé le secteur public. Il est parfaitement évident maintenant que le secteur public est trop étendu étant donné la rareté des ressources financières, de la main-d'œuvre qualifiée et le niveau des compétences organisationnelles. Il s'en est suivi une croissance plus lente que celle que l'on aurait pu escompter avec les ressources disponibles et c'est là une des causes de la crise actuelle. Il sera difficile de réaliser une croissance plus forte, si l'on n'améliore pas les performances des sociétés d'État » (pp. 1-7).*

(2) X. Smiley, « Misunderstanding Africa », *Atlantic Monthly* (79), sept. 1982, p. 72.

Soyons clairs à propos du problème que nous pose l'État africain. Y a-t-il trop d'administration ? Contrairement à ce que l'on croit, le secteur public du continent n'est pas particulièrement important. Le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB dans les pays africains n'est pas très différent de ce qu'il est dans les pays à revenus moyens ou inférieurs. En gros, les dépenses publiques correspondent à 25 % du PIB dans les pays en voie de développement en y incluant les cas de « réussite » économique.

Les dépenses publiques selon les différents postes budgétaires dans les pays africains sont à peu près du même montant, bien que ces pays dépensent moins que d'autres États à revenus moyens ou que d'autres régions en matière d'administration, d'enseignement, d'agriculture et d'infrastructure routière (3). Tout cela devrait avoir un impact salubre sur la croissance économique. De plus, les dépenses officielles dans les pays occidentaux industrialisés sont deux fois plus importantes que celles des pays en voie de développement, surtout à cause des dépenses de transfert élevées en matière de sécurité sociale et de programmes sociaux. Il n'est donc pas sérieux de prétendre que la taille de l'administration est en soi responsable des mauvaises performances économiques de l'Afrique.

Le problème provient plutôt du fait qu'un grand nombre d'États africains n'ont pas les moyens d'établir les conditions nécessaires à une accumulation du capital et qu'en plus, ils agissent irrationnellement en matière économique. Ainsi sont-ils incapables de remplir leur rôle essentiel. Comment les États africains peuvent-ils alors devenir de véritables États capitalistes ? Quelles sont les solutions possibles ? Nous avons besoin d'une connaissance parfaite des raisons du comportement de l'État pour avancer des propositions imaginatives. Mais à l'heure actuelle, cette connaissance est encore très insuffisante.

Ma thèse est la suivante : la tendance non développementaliste ou antidéveloppementaliste de la plupart des États africains est fonction de l'adaptation politique. Cette tendance est confirmée par une gestion désorganisée, l'inefficacité et la corruption généralisée du secteur public, ainsi que par l'instabilité politique et l'incapacité à empêcher le détournement systématique des lois et des réglementations. La décolonisation signifiait le transfert des métropoles vers les territoires africains de réglementations, d'organisations bureaucratiques et politiques familières quant à leur nature juridique et rationnelle. Les formes de l'État qu'on transférerait s'étaient élaborées dans des conditions sociales et matérielles propres à l'Europe, mais les environnements africains étaient bien différents ; à moins d'isoler réellement ces institutions de leur environnement social, elles

(3) C. Colclough, « Are African Governments as Unproductive as the Accelerated

Development Report Implies ? », *IDS Bulletin*, XIV (1), 1983, pp. 24-25.

étaient obligées de s'adapter. Et elles se sont effectivement adaptées, bien que ce processus soit loin d'être achevé. Le résultat provisoire est une forme de néo-patrimonialisme que l'on peut décrire adéquatement comme le pouvoir personnel. C'est la réponse des leaders politiques à leur problème numéro un : comment gouverner et appréhender globalement des sociétés paysannes non intégrées, en l'absence de toute autorité légitime ? Toutefois les pratiques politiques du pouvoir personnel sont telles qu'il faut également en payer le prix, même si elles permettent la survie du régime et la promotion des politiciens du système. Ce phénomène prend la forme d'une désorganisation bureaucratique et d'une prépondérance des intérêts factionnels à courte vue sur les nécessités de la croissance économique à long terme.

Bien entendu, la politique n'est que l'un des facteurs d'explication de la crise économique de l'Afrique. Un climat économique international difficile, les calamités naturelles comme la sécheresse et la désertification et, dans bien des cas, l'absence de toute potentialité économique élémentaire conduisent aussi les économies vers la stagnation.

### **Types de régime et de gouvernement**

Quelles sont les tendances dynamiques de l'adaptation politique ? Pour gouverner, les dirigeants africains doivent motiver à la fois les bureaucrates dans leur application des lois et des politiques, et les citoyens, afin qu'ils se conforment aux décisions des autorités. Ils ont dû acquérir cette double soumission dans des sociétés paysannes, pauvres, faiblement intégrées, qui ne connaissent ni classe moyenne appréciable, ni tradition politique homogène, ni rationalité instrumentale correspondant à l'organisation bureaucratique. Toutes ces conditions matérielles et sociales différencient l'environnement africain de celui qui dominait les pays européens quand ils ont transféré leurs modèles politiques et institutionnels. Gouverner et administrer dans de telles circonstances est un défi difficile.

Les États forts sont ceux qui sont fondés sur une soumission volontaire. Tout dirigeant recherche la légitimité, c'est-à-dire la conviction, chez les bureaucrates et les citoyens, qu'ils sont dans l'obligation d'obéir à ceux qui occupent certaines positions d'autorité. Pourtant, il y a peu de gouvernements aujourd'hui qui arrivent à obtenir une base morale indiscutable pour leur autorité. Si la légitimité est faible, la soumission volontaire doit être provoquée par des considérations pragmatiques. Les gens obéissent parce qu'ils croient que tel genre de gouvernement ou de politique défend leurs intérêts. C'est pourquoi un dirigeant politique avantage subrepti-

cement une région ou une ethnie stratégiques afin d'obtenir leur soutien, ou achète les allégeances pratiques d'individus ou de groupes influents grâce au patronage. Mais plus un régime dépend d'un soutien mercenaire, plus sa faiblesse et la possibilité d'une désaffection en cas de crise économique sont grandes.

La soumission imposée est l'autre forme de gouvernement. Tout gouvernement dépend de temps à autre d'une certaine forme de coercition : cela peut passer par l'utilisation des tribunaux, de l'armée, de la police ou de la prison. Mais certains gouvernements ont si peu de légitimité et sont tellement inefficaces dans leur redistribution des « dépouilles », qu'ils reposent surtout sur l'usage de la force. C'est à l'évidence une base très instable pour diriger un État.

Dans la plupart des pays africains, l'indépendance a accéléré la dislocation du front anticolonial et la crise de légitimité qui s'en est suivie. Les politiciens, les bureaucrates et le peuple se sont de plus en plus préoccupés de leurs intérêts personnels ou factionnels. Au nom de quel principe les dirigeants pouvaient-ils en appeler à la solidarité et au sacrifice ? Le patriotisme ne pouvait sûrement pas résoudre ce problème dans des pays où l'unité territoriale était si récente et où l'acuité des rivalités ethniques affaiblissait le sentiment de l'identité nationale. Des idéologies qui, ailleurs, facilitent le consensus, comme le libéralisme ou le socialisme, trouvent peu de racines pour le faire prospérer en Afrique. Enfin, la légitimité traditionnelle des politiques précoloniales était fort peu pertinente dans le cadre d'un État moderne culturellement hétérogène. Le résultat fut l'émergence d'un pouvoir personnel, fondé principalement sur la loyauté, les relations de clientèle et la coercition.

Si une bourgeoisie africaine digne de ce nom était apparue, il est certain qu'une démocratie libérale aurait fourni une base morale de direction. Une puissante classe moyenne aurait pu se faire le champion de la liberté et du constitutionnalisme. Ainsi, une constitution à la Westminster aurait reflété les valeurs de la société, ou du moins un grand nombre d'entre elles. Mais il ne devait pas en être ainsi. Au contraire, les dirigeants coloniaux, en liaison avec les hommes politiques importants, multiplièrent des constitutions qui n'avaient pas plus de fondement dans les cultures politiques locales que le parchemin sur lequel elles étaient écrites. Le contrôle des pouvoirs de l'exécutif, la défense des libertés, les bases d'un gouvernement représentatif et responsable, tous ces principes s'y retrouvèrent. Mais, pays après pays, on supprima ou contourna systématiquement ces garde-fous.

L'histoire aurait-elle pu être différente ? Certaines valeurs libérales et démocratiques ont existé dans des sociétés traditionnelles, mais d'une manière spécifique et au sein d'un environnement poli-

tique plus intime. Les principales organisations politiques de ces nouvelles sociétés provenaient en fait de l'époque coloniale, c'est-à-dire de l'époque d'un pouvoir autocratique, avec un gouverneur à la tête d'un appareil bureaucratique. Il est vrai que la décolonisation organisa la dévolution prudente du pouvoir et des responsabilités à des assemblées bien plus représentatives. Mais ce processus fut assez court : il ne dura pas plus de dix à quinze ans, et parfois moins longtemps. Les valeurs sociales ne pouvaient pas en si peu de temps s'adapter totalement au constitutionnalisme, d'autant plus que le promoteur historique de la démocratie libérale, la bourgeoisie, était bien faible. Il était donc difficile de s'opposer au démantèlement des institutions démocratiques.

Quelle que soit la route suivie, on aboutit la plupart du temps à l'autoritarisme : à la fin de 1984, plus de la moitié des régimes africains étaient militaires ou quasi militaires. Dans la pratique, il est difficile de séparer ces deux formes de régime, car les gouvernements soutenus par l'armée sont souvent drapés de vêtements civils. Un autre tiers des pays ont un régime à parti unique ou une monarchie héréditaire, et ne sont pas tous autoritaires au même degré. Des compétitions réelles, bien que limitées, ont lieu au sein des partis en Côte-d'Ivoire, au Kenya, en Tanzanie, au Mozambique et en Zambie. C'est seulement dans le cas de cinq pays — soit moins d'un huitième de tous les États africains — que l'on peut trouver une compétition politique des partis entre eux. Et même dans ces cas-là, la tolérance de l'élite au pouvoir est minimale. Le Parti socialiste au Sénégal abandonnerait-il le pouvoir s'il était battu constitutionnellement par une coalition des partis d'opposition (4) ? Le multipartisme du Zimbabwe peut-il survivre après les prochaines élections, dans la mesure où le Premier ministre, Mugabe, soutient le projet d'un État à parti unique ?

Les régimes qui exigent une obéissance volontaire, tout en respectant les procédures constitutionnelles, sont peu nombreux. L'insécurité et l'incertitude poussent les responsables à éliminer l'opposition. Mais à la veille de la victoire, la nouvelle élite se trouve totalement démunie, sans base morale pour gouverner. Pourtant certains régimes essaient encore de se réclamer de la légitimité qui naît de l'adhésion aux normes légales. Certains d'entre eux dirigent des États à parti unique où les élections internes au parti offrent une participation limitée. Mais l'homme fort est toujours tenté d'intervenir subrepticement pour éliminer des opposants réels ou imaginaires. Et, ce faisant, il met en cause ses prétentions démocratiques.

(4) Cette hypothèse de R. Sandbrook n'a toute alliance électorale de partis est interdite au Sénégal (Ndt).  
malheureusement pas de fondement, puisque

La légitimité révolutionnaire est une autre base morale possible pour gouverner. Les citoyens et les bureaucrates suivront les directions du régime s'ils arrivent à s'identifier à la mission charismatique du leader. La force principale d'une telle mission en Afrique se trouve être la construction du socialisme. Toutefois, seule une poignée de gouvernements s'est consacrée spontanément à un projet socialiste radical : l'Angola, l'Éthiopie, le Mozambique, la Somalie et la Tanzanie. Tous ces régimes, à l'exception de l'Éthiopie, se sont réorientés pragmatiquement vers le capitalisme au début des années 1980. C'est le résultat d'une série complexe de facteurs — faillite économique, aide soviétique limitée (sauf pour l'Éthiopie), pression du FMI et de la Banque mondiale, conflits dans la région de la Corne — qui a dressé des régimes socialistes les uns contre les autres. Cependant, malgré la faillite économique et la famine, il semble exister des îlots importants de soutien populaire à la révolution, du moins en Angola, Éthiopie et Mozambique. Même sans la pression de conditions économiques difficiles, sans l'appui d'un prolétariat important et sans ennemi de classe interne clairement défini, le socialisme réussit à conserver un certain soutien dans grand nombre de ces pays.

La tradition est une autre source de légitimité. Les dirigeants peuvent compter sur une obéissance volontaire, s'ils gouvernent selon des normes prescriptives immémoriales, confortées par la religion. Le patriarcat et le patrimonialisme, deux des formes traditionnelles de l'autorité identifiées par Max Weber (5), existaient dans l'Afrique précoloniale, mais seule la seconde est pertinente pour l'analyse du système postcolonial de l'État-nation. D'après Weber, le patrimonialisme est apparu dans des sociétés patriarcales semblables à celle des Ibo du Nigeria : l'appareil administratif et la force militaire sont sous le contrôle personnel d'un chef. Les régimes patrimoniaux peuvent prendre deux formes : soit ils sont centralisés comme dans les émirats du nord du Nigeria, soit ils sont décentralisés comme chez les Yoruba d'Oyo. Ce dernier cas apparaît lorsque des leaders subordonnés affirment une prétention héréditaire à certains postes administratifs, comme dans les sociétés féodales où le monarque devait reconnaître le pouvoir régional des nobles. Ceux qui accaparaient les postes restaient au pouvoir grâce aux impôts ou à un butin.

En Afrique, l'adaptation politique postcoloniale ne prit la forme d'un patrimonialisme traditionaliste que dans les quelques systèmes qui traversèrent intacts l'époque coloniale. L'Éthiopie avant le renversement de l'empereur Haïlé Sélassié I<sup>er</sup>, le Burundi avant le coup d'État de 1966, le Lesotho et le Swaziland. La surprenante tenta-

(5) M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, The Free Press, 1947, pp. 347-357.

tive de l'ancien sergent Jean Bedel Bokassa de créer un royaume patrimonial dans son Empire centrafricain mérite d'être signalée. Toutefois cet « empire » ne dura pas longtemps, puisqu'il finit après un coup d'État soutenu par les militaires français en 1979. Mais le patrimonialisme traditionnel n'est apparu nulle part ailleurs. Cela tient probablement au fait que les normes traditionnelles qui pouvaient le légitimer n'avaient aucune pertinence dans un État post-colonial de grande taille et pluriculturel.

### L'anatomie du pouvoir personnel : le néo-patrimonialisme

L'adaptation politique a donc pris la forme du « sultanisme » (d'après l'expression de Weber) ou du pouvoir personnel dans la plupart des cas (6). C'est une forme de patrimonialisme qui surgit dans des sociétés paysannes pluriculturelles où les dirigeants n'ont aucune légitimité constitutionnelle, charismatique-révolutionnaire ou traditionnelle. Un chef ou un homme fort apparaît et gouverne à l'aide de mercenaires motivés et du contrôle personnel de son administration et de ses forces armées. La loyauté et la peur sont les principaux instruments d'un gouvernement personnalisé qui ne connaît pas les limites des constitutions traditionnelles ou modernes. Les hommes forts s'enduisent habituellement d'une patine de respectabilité traditionnelle en introduisant des symboles et des pratiques politiques familières, mais l'efficacité de ce stratagème se discute.

Le gouvernement personnel domine dans la plupart des pays africains aujourd'hui (7). La seule exception est constituée par les régimes socialistes militants, comme ceux que nous avons déjà mentionnés : leurs expériences révolutionnaires ont donné naissance à des institutions et à des engagements qui transcendent les considérations mercenaires. Ailleurs, le sultanisme fleurit sous divers déguisements : il peut prendre des formes civiles, quasi militaires ou militaires ; ce peut être des systèmes à parti unique ou partis multiples ; et il se cache même sous le vernis socialiste de la Guinée de Sékou Touré, du Bénin et de la République du Congo.

Le gouvernement personnel est un instrument potentiellement destructeur du développement capitaliste. Il faut une direction politique très qualifiée pour empêcher que la logique de la survie personnelle et politique ne sabote les espoirs d'une prospérité écono-

(6) *Ibid.*, p. 347, et G. Roth, « Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States », *World Politics*, XX (2), 1968, pp. 194-206.

(7) R. Jackson and C. Rosberg, *Personal*

*Rule in Black Africa*, Berkeley, University of California Press, 1982 ; et R. Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 180 p., chap. 5.

mique. Le néo-patrimonialisme sape les capacités de l'État et entretient un climat dans lequel les responsables publics prennent des décisions à court terme ou concernant leur propre enrichissement, sans prendre en considération les conséquences économiques à long terme ; à moins qu'ils ne se sentent eux-mêmes concernés. Les effets économiques de ce genre de gouvernement (et des conditions sociales et économiques qu'il reflète) se mesurent donc par le gaspillage des ressources publiques, par le découragement de l'investissement productif et par la recherche de possibilités de profits rapides grâce à la manipulation politique. Il s'agit là à l'évidence du meilleur moyen pour aboutir à la stagnation du secteur capitaliste formel.

L'un des principaux facteurs qui décourage l'accumulation du capital est l'instabilité politique : c'est l'un des traits endémiques du gouvernement personnel. Les enjeux de la compétition sont élevés, tandis que les règles du jeu politique sont nébuleuses et non institutionnalisées. Le tout fonctionne dans un système marqué par des différences ethniques, régionales ou religieuses et en l'absence de traditions politiques établies. Un homme fort doit posséder de remarquables qualités ou bénéficier d'un soutien important de la part d'une puissance extérieure, pour maintenir une vie politique ordonnée. S'il n'y a pas d'ordre, les investisseurs ne viendront pas : qui voudrait investir aujourd'hui, sans être sûr de ce que demain lui apportera ? (8).

Si nous définissons comme politiquement instables les pays qui ont connu deux ou plusieurs épisodes de violence politique (révolution, rébellion, coup d'État, insurrection) au cours des dix dernières années, il s'ensuit que la majorité des pays néo-patrimoniaux est instable. Effectivement au milieu de l'année 1984, les 46 pays indépendants de l'Afrique tropicale avaient connu au moins 60 coups d'État. Le Ghana et le Bénin étaient en haut de la liste, avec chacun cinq coups d'État réussis. Le Nigeria a subi quatre changements anticonstitutionnels du pouvoir. Les populations de l'Ouganda ont été soumises pratiquement à toutes les formes de violence politique depuis 1972. Et même le Kenya et le Cameroun, piliers de la stabilité politique, durent étouffer dans le sang des tentatives de putsch en août 1982 et avril 1984. On observe rarement en Afrique des successions pacifiques et constitutionnelles à la présidence. Entre 1960 et 1982, il n'y eut que six cas de ce genre (9).

(8) D. Wheeler utilise une analyse économétrique pour démontrer que la violence politique est l'une des variables de l'environnement que l'on peut associer à la stagnation économique de l'Afrique. Voir son article « Sources of Stagnation in Sub-Saharan

Africa », *World Development*, XII (1), 1984, p. 14.

(9) V.T. Le Vine, « The Politics of Presidential Succession », *Africa Report*, XXVIII (3), 1983, p. 25.

La guerre civile et la famine ont conduit des millions d'Africains en exil. Environ la moitié de la population mondiale des réfugiés se trouve en Afrique noire. Les pays qui accueillent de nombreux réfugiés, comme le Soudan ou la Somalie, aggravent leurs problèmes économiques, malgré l'aide des Nations unies. La violence politique d'un pays peut mettre indirectement en cause les perspectives économiques de ses voisins.

La détérioration de la capacité administrative est également un phénomène étroitement lié au néo-patrimonialisme. Max Weber pensait que seule la bureaucratie pouvait fournir au capitalisme moderne ce dont il avait besoin : une administration efficace, spécialisée, rationnelle (c'est-à-dire non arbitraire). Toutefois la plupart des administrations africaines se distinguent tellement de ce modèle, que l'utilisation du terme de bureaucratie est assez trompeuse. Pourquoi assiste-t-on à cette détérioration ? Il faut se souvenir qu'en Europe occidentale, le passage d'une administration patrimoniale à une bureaucratie prit plus d'un siècle. Petit à petit, les postes administratifs se séparèrent des maisons royales ; les préoccupations personnelles dans l'administration furent remplacées par des critères universels et impersonnels. La bureaucratie fut le résultat d'un processus plus profond de sécularisation et d'industrialisation. Mais l'Afrique n'a pas eu la chance d'une adaptation progressive. C'est pourquoi, seul un effort concerté de la part de la direction politique pour protéger la bureaucratie de l'impact corrosif des pratiques patrimoniales peut sauvegarder un minimum de rationalité bureaucratique.

A l'indépendance, les normes bureaucratiques faiblement institutionnalisées cédèrent rapidement devant les pressions politiques. « Ayant réussi à chasser leurs maîtres coloniaux, les vainqueurs se mirent à distribuer leur butin » (10). L'un des éléments les plus importants de ce butin fut l'emploi bureaucratique. Au fur et à mesure que les acteurs « magouillaient », l'affiliation ethnique et/ou factionnelle avait tendance à remplacer la compétence technique dans l'embauche et la promotion, tout comme le népotisme et la corruption remplacèrent l'impartialité dans l'exercice de l'autorité. Bien que de nombreux fonctionnaires compétents aient résisté à ces tendances, ce fut une lutte difficile. Ils pouvaient rarement faire appel aux impératifs constitutionnels de l'exercice du pouvoir, car ceux-ci ne sont ni reconnus ni appliqués. De même, il n'existe pas de classe d'hommes d'affaires locaux aux pouvoirs et à l'indépendance économique suffisants pour être capable d'imposer une cohérence et une discipline à l'appareil d'État (11). Au contraire, la bourgeoisie

(10) F.C. Okoli, « The Dilemma of Premature Bureaucratization in the New States of Africa », *African Studies Review*, XXIII (2), 1980, p. 11.

(11) Sur ce point, lire G. Hyden, *No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective*, London, Heinemann, 1983.

naissante dépend énormément de l'administration pour toutes sortes d'occasions lucratives (comme nous le montrerons plus loin). C'est pourquoi le système administratif s'adapte aux exigences de la règle néo-patrimoniale au prix de ses caractéristiques bureaucratiques.

### **Gabegies et faillites de l'économie d'État**

---

Le danger principal tient au fait que les abus de la fonction deviennent incontrôlables. Une corruption sans contrôle envahit la fonction publique, les administrations et les sociétés d'État : ce qui commence par des actes isolés d'inconduite publique, comme on en trouve dans toutes les bureaucraties, s'étend de façon endémique. Le résultat est une situation pathologique de « corruption systématique » ; une administration où « la malhonnêteté devient la norme », où « la notion de responsabilité publique devient une exception et non la règle ». La corruption est « si réglementée et institutionnalisée que les supports organisationnels soutiennent la malhonnêteté et pénalisent de fait ceux qui respectent les normes anciennes » (12).

Cette pratique est tellement habituelle qu'il est difficile de la supprimer. Ainsi au Ghana, des commissions d'enquête concernant les malversations des dignitaires ont été mises sur pied à l'avènement de chaque nouveau régime (1966, 1972, 1979, 1982) et elles ont dévoilé, sans surprise, la généralisation de la corruption et du gaspillage. Chaque commission a recommandé des peines plus sévères et des services spécialisés de police pour mettre un terme à ces pratiques. Et pourtant la situation a empiré jusqu'à ce qu'en 1983, le lieutenant d'aviation Jerry Rawlings, le nouveau dirigeant, prenne la mesure radicale d'exécuter les individus reconnus coupables de corruption à grande échelle.

Examinons quelques-unes des irrationalités économiques que le déclin bureaucratique et les besoins politiques d'un gouvernement personnel introduisent à coup sûr. L'une d'elles concerne le fonctionnement du système d'imposition. Pour réussir, un État capitaliste doit adapter sa politique fiscale aux besoins de la croissance économique. Seule une production en augmentation peut assurer de nouvelles sources de revenus. Des impôts trop lourds frapperont la production et bloqueront l'extension de la base fiscale de l'État. C'est ce qui arrive habituellement en Afrique tropicale. Une évasion fiscale massive par les riches et les efforts désespérés des responsables pour maintenir ou élargir des revenus publics provo-

(12) G.E. Caiden and N.J. Caiden, *Administration Review*, XXXVII (3), 1977, « Administrative Corruption », *Public Admi-* p. 306.

quent des politiques antiproductives qui imposent aux petits propriétaires des charges fiscales exagérées. Des offices de commercialisation en position de monopole sont l'un des moyens les plus courants pour exploiter les paysans. L'objectif officiel est de stabiliser les prix payés aux producteurs de cultures de rente et de supprimer les intermédiaires affairistes. En principe, ces offices doivent accumuler un surplus lorsque les prix mondiaux sont élevés, afin de subventionner les producteurs lorsque les prix chutent. Mais les pratiques témoignent d'une tout autre orientation. Les offices ont eu tendance à maintenir les prix au producteur à un niveau artificiellement bas et donc à procurer des revenus au gouvernement. Cette attitude décourage la production agricole, avec des conséquences négatives à la fois pour l'économie et pour le budget de l'État.

Bien entendu, si ces ressources tirées de la paysannerie et d'autres catégories de travailleurs avaient été dépensées de façon productive, il y aurait eu un semblant de justification pour pressurer le secteur agricole. Mais l'expansion du secteur public, poussée par les impératifs du patrimonialisme, tend au contraire à multiplier les irrationalités économiques. Il est rare qu'un tel processus débouche sur une régulation économique plus efficace, sur la fourniture des services de base ou sur des programmes publics d'investissement.

Ainsi, les sociétés d'État ont proliféré depuis l'indépendance. Dans un grand nombre de pays, le nombre de ces sociétés a triplé au cours de la première décennie suivant l'indépendance. Même des pays aussi tournés vers l'économie de marché que le Kenya ou la Côte-d'Ivoire ont participé de ce mouvement. Par exemple, la part publique de l'investissement industriel en Côte-d'Ivoire est passée de pratiquement zéro à plus de 53 % en 1980. Des offices et des sociétés d'État gèrent dans tous les pays les services publics et sociaux. Il existe également des entreprises publiques dans le commerce, le secteur minier et/ou l'industrie, souvent sous la forme de sociétés mixtes à capital privé.

Il est généralement admis aujourd'hui que le bilan de ces sociétés d'État est désastreux dans la plupart des pays. Le secteur public et administratif a été incapable de procurer les services élémentaires ; les routes, chemins de fer et ports sont souvent dans un état de délabrement avancé. L'électricité et l'eau sont couramment coupées. Le téléphone fonctionne plus ou moins. Le ramassage des ordures ne marche plus, sauf dans les quartiers aisés. Les écoles publiques ne disposent pas de fournitures pour les élèves et les moyens des universités et des instituts techniques se dégradent. Les hôpitaux et les cliniques essaient de fonctionner sans médicaments et matériel. Tout cela interdit une quelconque prévision de la production pour les hommes d'affaires, sans parler des effets sur la qualité de la vie et sur le rendement des travailleurs.

Le bilan des entreprises publiques dans le domaine productif est généralement assez médiocre. Les assertions prudentes du Rapport 1981 de la Banque mondiale sur le développement accéléré nous fournissent une formulation mesurée d'une critique assez répandue :

*« Elles [les entreprises publiques] ne payent pas leurs impôts. La plupart de leurs coûts d'investissement sont couverts par des transferts (des budgets d'État, des surplus des banques ou des offices de commercialisation); dans certains cas, leur surplus en liquide est inférieur à leur amortissement; et dans quelques cas, le cash-flow ne couvre même pas les dépenses courantes. Un certain nombre de sociétés d'État industrielles — les sociétés d'économie mixte — connaissent des bénéfices limités. Mais cet état des choses vient du degré extrêmement élevé de protection dont elles bénéficient par rapport au marché mondial » (pp. 4-15).*

Bien sûr, le tableau n'est pas uniformément sombre. En Côte-d'Ivoire, par exemple, l'efficacité de l'administration a été reconnue. Mais même dans ce cas, un grand nombre de sociétés d'État ont vu leur situation se dégrader dès le milieu des années 1970. Le gaspillage, l'arbitraire et l'incompétence de la gestion étaient largement mis en cause. En 1977, Houphouët-Boigny s'attaqua au problème et nomma un ministre pour résoudre spécialement cette situation, ce qui fut fait avec un certain succès (13).

Il n'est pas difficile d'expliquer cette incompétence du secteur public. L'une des causes évidentes est la récession économique mondiale. La pénurie de devises étrangères implique que ni les services public, ni les entreprises d'État ne peuvent importer le matériel, les pièces détachées ou l'équipement dont elles ont besoin. Des conditions climatiques difficiles ont provoqué aussi quelques problèmes pour certaines sociétés d'État, comme les compagnies d'électricité. Mais bien plus que tous ces facteurs liés à l'environnement, on retrouve la gabegie administrative si intimement liée à la dynamique de la politique néo-patrimoniale.

Un administrateur nigérian haut placé a décrit avec éclat les relations entre pouvoir personnel et mauvaise administration publique. L'une des critiques concerne le penchant des hommes politiques à placer leurs fidèles dans l'administration. Le recrutement sur la base du patronage existe, même dans le cas où le *Statutory Corporations Service Commission* du Nigeria est formellement responsable de la sélection du personnel. Ainsi des hommes politiques incompétents occupent des positions élevées : « Ces organisations

(13) Y.-A. Fauré, « Le complexe politico-économique », in Y.-A. Fauré et

J.-F. Médard, *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982, p. 55.

sont pléthoriques et ce personnel n'a d'autre raison d'être là que parce que quelqu'un le maintient à son poste, et tout cela se fait au détriment des entreprises publiques ». Un autre inconvénient est l'attention particulière accordée à certains clients « ce qui permet pratiquement à tout le personnel de ces entreprises, dans la mesure où il contrôle des ressources productrices de revenus, de sous-facturer grossièrement ses amis et relations lorsqu'ils font appel à leur service ». Comme les vols touchent la fourniture d'électricité, les chemins de fer, les ports et les compagnies d'aviation, l'État perd des millions de nairas chaque jour. Enfin, troisièmement, le contrôle financier dans beaucoup de compagnies publiques est si ténu que « du personnel sans scrupules a pu détourner des ressources vers son usage privé sans qu'on puisse le découvrir ». De telles pratiques expliquent qu'il soit impossible, année après année, de faire le bilan d'un grand nombre d'offices et de sociétés publiques (14).

Nous pourrions multiplier les exemples et les témoignages, mais les choses sont claires. Les politiques du pouvoir personnel sapent les normes et les pratiques bureaucratiques et introduisent un gaspillage massif, ainsi que l'indiscipline dans le secteur public. L'incapacité administrative à remplir le rôle d'un État capitaliste moderne interdit tout développement du capitalisme.

### Des États fictifs aux États forts

Mais ne commettons pas l'erreur de considérer le continent africain comme un tout uniforme. Il existe des variations de degré dans les compétences de l'État. Certaines administrations réussissent à créer les conditions nécessaires à l'accumulation du capital, alors que d'autres connaissent des échecs retentissants.

D'un côté, il existe des États fictifs (15). Ces États existent au sens formel du terme dans la mesure où les autres gouvernements reconnaissent la prétention du régime à une souveraineté territoriale. Mais ils ne correspondent nullement à la définition wéberienne de l'État moderne — un système hiérarchique de relations d'autorité confortées à la base par un monopole de la coercition légitime. Au contraire, des pays comme le Tchad, le Ghana, l'Ouganda, la Guinée équatoriale et le Zaïre sont « dirigés » par des hommes forts ou des groupes d'hommes armés, sans le soutien de structures éta-

(14) A.C.I. Mbanefo, « The Management of Public Enterprises Control and Autonomy — External and Internal Problems », in A.H. Rweyamamu and G. Hyden (eds.), *A Decade of Public Administration in Nigeria*,

Nairobi, East African Literature Bureau, 1975, pp. 289-299.

(15) R. Lemarchand, « Quelles indépendances ? », *Le mois en Afrique*, 205-206, fév.-mars 1983, pp. 19-37.

tiques pouvant fonctionner. Dans ces pays, on a tort de parler d'orientation ou de stratégie de développement. Le but de la plupart des responsables officiels (sauf lors des campagnes périodiques de remise en ordre) est tout simplement la survie personnelle ou l'accroissement de leurs ressources. Des États aussi faibles sont habituellement les clients des grandes puissances. Les sociétés multinationales profitent de la situation pour s'assurer des bénéfices exorbitants grâce à la collaboration de l'élite politique locale. Les gouvernements étrangers, surtout français, belge, américain et libyen, agissent en protecteurs de régimes amis pour des raisons stratégiques et/ou économiques. Pendant ce temps, le peuple et ses problèmes sont vite expédiés.

A l'autre extrême, on trouve une poignée d'États forts. La Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Kenya, le Malawi, le Sénégal sont capables de maintenir l'ordre social, de mettre sur pied et d'appliquer toutes sortes de politiques. Toutefois, le terme de « fort » est d'un usage relatif dans le contexte africain. Des tentatives de coup d'État, des insurrections locales, l'inefficacité bureaucratique et la corruption ne sont pas étrangères à ces pays. Leurs gouvernements ne peuvent pas tout le temps surmonter l'opposition de communautés périphériques à des décisions impopulaires. Néanmoins, chacun d'entre eux a réalisé des programmes de changement social et certains se sont montrés capables d'affronter les défis de l'économie internationale.

La plupart des États se classent entre ces deux extrêmes, c'est-à-dire qu'ils possèdent au moins une capacité minimale pour maintenir l'ordre, élaborer et appliquer une politique et pour gérer des sociétés et des offices publics (16).

Qu'est-ce qui explique ces écarts ? A l'évidence, l'un des facteurs est celui des disparités de conditions sociales et matérielles entre ces pays, qui peuvent être plus ou moins favorables au bon fonctionnement d'institutions politiques et administratives d'origine occidentale. Un autre facteur provient des différences de compétences et d'engagement des dirigeants politiques. Un dirigeant aux compétences politiques exceptionnelles et à la vision stratégique à long terme peut limiter les effets destructeurs du néopatrimonialisme. La Côte-d'Ivoire entre dans cette catégorie.

La fonction publique ivoirienne reste une institution efficace et cela vient de ce que *le Vieux*, le président Félix Houphouët-Boigny, l'a protégée des effets corrosifs du pouvoir personnel. Il est vrai que le Président et ses lieutenants pratiquent le patronage pour conserver les loyautés politiques : les fidèles sont récompensés par des

(16) R. Sandbrook, *Africa in Crisis*, chap. 5-6.

emplois dans les sociétés d'État, par un terrain à bâtir en ville et la possibilité d'inscrire les enfants dans des écoles privées privilégiées (17). Il existe donc bien un gaspillage des ressources. La corruption officielle est connue en Côte-d'Ivoire, mais c'est un phénomène occasionnel et non universel. L'élite dirigeante a donc répondu, dans une certaine mesure, aux exigences politiques de sa propre société par un comportement qui nous est familier.

Pourtant ce système reste fermement entre les mains de son créateur. Bien que la gestion des sociétés et des services publics soit l'objet de plaintes périodiques, la bureaucratie reste relativement compétente. Cela vient en partie du sentiment de Houphouët-Boigny qui pense que les bureaucraties, tout comme les relations commerciales extérieures, sont mieux gérées par des étrangers ou par des Ivoiriens qui ont fait des stages prolongés dans d'autres pays. Récemment, le Président a commencé à céder aux pressions favorables à une africanisation rapide des secteurs publics et privés. Et même après la promulgation de la politique d'ivoirisation en 1977, l'africanisation fut lente. Vingt ans après l'indépendance, en 1980, seulement 13 % des directeurs et un tiers des hauts responsables des sociétés privées étaient ivoiriens. Un grand nombre de postes à responsabilité sont toujours occupés par les quelques 40 000 résidents français qui étaient également employés dans des postes élevés de la fonction publique et des sociétés d'État (18). Ainsi le Président insiste encore sur le fait que les employés doivent démontrer leurs compétences avant d'être promus et ce, indépendamment de tout patronage. La bureaucratie a été isolée dans une certaine mesure du jeu de la manœuvre factionnelle.

### **Détérioration de l'État et économie illicite**

Mais l'expérience ivoirienne ne constitue pas une norme. Ailleurs, c'est la décadence des institutions politiques et administratives héritées de l'époque précédente qui prévaut. Cela signifie que les États néo-patrimoniaux sont de moins en moins capables de conserver les conditions politiques, légales et économiques que nécessite un capitalisme en expansion. En effet, dans certains cas extrêmes, une situation de parasitisme et de chaos conduit pratiquement l'économie moderne vers la faillite.

(17) J.-F. Médard, « La régulation socio-politique », in Y.-A. Fauré et J.-F. Médard, *op. cit.*, pp. 76-77.

(18) *Africa Confidential*, XXIII (19), 22 sept. 1982, pp. 1-4.

Il existe encore des occasions de profit dans de telles situations mais elles sont accessibles, soit grâce à la manipulation de l'État afin d'obtenir des avantages spéciaux, soit par le recours à l'économie parallèle. Aucune de ces pratiques n'est favorable à une croissance économique normale. La première stratégie transforme l'activité d'entreprise en une série d'activités économiques très largement improductives et peut-être même peu lucratives. Quant à la seconde, elle érode encore plus les moyens de l'État en rétrécissant les ressources imposables et en développant la corruption. En fin de compte, une spirale descendante de dégénérescence étatique et de déclin économique débouche sur une situation de pénurie approfondie et de baisse réelle des revenus.

Dans le secteur formel, les sociétés importantes n'investiront que si elles peuvent profiter d'une position de monopole protégée par l'État ou d'une ressource naturelle accessible et très valorisée. Le secteur industriel est habituellement dominé par les filiales des multinationales ou par des « entreprises en association » (*joint ventures*) avec elles. Dans la mesure où les multinationales exigent des protections douanières et d'autres avantages avant d'investir un capital dans l'industrie, les filiales et les autres entreprises n'ont aucun intérêt à accroître leur productivité ; c'est le client qui paie les coûts élevés. De même, il n'y a aucun avantage à augmenter les exportations, puisque ces produits ne sont pas compétitifs hors de ces marchés protégés. Et dans la mesure où la monnaie locale est souvent surévaluée, l'impact positif de ces entreprises en est limité d'autant. Les devises étrangères sont peu coûteuses si ces entreprises y ont accès. Une telle situation les pousse à importer l'équipement et les produits intermédiaires et non à établir des relations avec les industries locales. Encore une fois, ce n'est pas là une base pour un développement capitaliste dynamique.

Dans le secteur des matières premières, les « entreprises en association » peuvent continuer à opérer tant que les prix mondiaux sont élevés. Mais l'élite dominante doit établir des enclaves bien protégées et bien approvisionnées. Au Zaïre, par exemple, la coopération entre le gouvernement, les sociétés minières internationales et les gouvernements étrangers (belge, français, américain) permet d'assurer le fonctionnement des enclaves minières exportatrices, malgré la faillite économique et le désordre politique. L'État maintient les services nécessaires et la sécurité dans ces enclaves, tandis que les gouvernements étrangers procurent l'aide et les troupes nécessaires à la restauration de l'ordre, lorsque l'armée du président Mobutu en perd le contrôle. A l'extérieur de ces enclaves, la vie économique stagne ; les services se détériorent, les paysans retournent à l'agriculture de subsistance et les marchés noirs ou parallèles fleurissent. Heureusement, la situation n'est pas aussi inquiétante ailleurs, bien que le Zaïre constitue une image des abîmes où peut conduire la spirale descendante.

Les hommes politiques monopolisent une troisième occasion de profit dans le secteur formel. Des contrats d'État « juteux », des monopoles dans le commerce et le transport, ainsi que la prévarication canalisent les maigres ressources vers une minorité. En principe, ce processus devrait permettre une accumulation primitive par les entrepreneurs locaux. Après tout, la corruption peut entretenir le capitalisme, tout comme les économies frugales, le puritain. Mais dans la pratique, une bonne partie des détournements officiels sont gaspillés en vue d'une consommation ostentatoire, de la spéculation immobilière et de la possession d'actions étrangères. Le nombre impressionnant de Mercedes-Benz et autres véhicules de luxe dans la plupart des villes africaines est une preuve de l'opulence du genre de vie de l'élite : en Afrique de l'Est, la classe aisée est appelée avec quelque raison *Wabenzi* (de Mercedes-Benz, qui circule en Mercedes). Les dépôts bancaires et les investissements à l'étranger sont également très recherchés par les dirigeants les plus riches. Même Houphouët-Boigny a reconnu qu'il mettait de côté des milliards de francs CFA en Suisse, en arguant du fait que « tout homme politique intelligent se comporte ainsi » (19). La tendance des élites à exporter leurs économies, donc à la spéculation improductive, est mise en lumière par les commissions d'enquête de plusieurs pays (20).

Il existe d'autres possibilités économiques à l'extérieur du secteur moderne. Le *magendo* (21) en Afrique de l'Est, le *kalabule* au Ghana sont des noms différents pour le même phénomène de l'économie parallèle. Ces activités sont en effet fort semblables de pays à pays. Elles impliquent toutes des transactions économiques qui échappent à l'enregistrement et à l'imposition, et qui fonctionnent en violation des réglementations gouvernementales. On peut citer : le stockage et l'échange de biens au-dessus du prix officiel ou du prix reconnu du marché. Si une marchandise est rare, le marché noir fonctionne d'autant plus. Face à la situation où une demande constante ne rencontre qu'une offre limitée, l'intermédiaire devient roi, car il évite le marché et trompe le consommateur. La contrebande est une autre activité déterminante : les métaux précieux, les cultures commerciales rentables, les trésors archéologiques et les biens de consommation sont les plus recherchés. Il ne faut pas oublier les transactions illégales en devises étrangères qui prennent

(19) Le Président a tenu ces propos dans un discours devant le Bureau politique du Parti et le texte en a été publié dans *Fraternité-Matin*. Voir *Africa Confidential*, XXIV (10), 11 May 1983, p. 8.

(20) Voir par exemple, H.H. Werlin, « The Consequences of Corruption : the Ghanaian Experience », *Political Science*

*Quarterly*, LXXXVIII (1), 1973, pp. 73-75 ; et J. Kwitny, « Where Mobutu's Millions Go », *Nation*, May 19, 1984, pp. 593-610.

(21) Voir sur ce sujet, l'article de G. Prunier, « Le magendo, essai sur quelques aspects marginaux des échanges commerciaux en Afrique orientale », *Politique africaine*, 9, mars 1983, pp. 53-62.

de l'importance dans les pays où la monnaie locale est surévaluée et où existe un contrôle des changes. Les hommes d'affaires qui se sentent menacés s'arrangent pour liquider leurs avoirs et pour exporter leurs fonds dans un pays sûr, sans tenir compte des réglementations en matière de contrôle des changes.

Certaines pratiques illégales sont indispensables pour faire fonctionner l'économie parallèle. Ce sont, par exemple, le trafic d'influences et la corruption. Le marché noir ne pourrait pas exister sans la collusion des fonctionnaires. Les pots-de-vin sont destinés à ceux qui distribuent les licences d'importation et les autorisations de transactions en devises étrangères, à ceux qui sont chargés du contrôle des prix, qui appliquent les réglementations des douanes et enquêtent sur la corruption. L'évasion fiscale est également liée au *magendo*. Les pots-de-vin et les commissions illégales ne sont certainement pas déclarés comme revenu imposable. Et l'argent gagné sur le marché noir n'est pas déclaré non plus, ni donc imposé. Il est évident que l'administration perd beaucoup d'argent de cette manière.

L'impossibilité d'arrêter la spirale descendante implique que l'on va avoir affaire à une économie informelle de plus en plus complexe, organisée et répandue. Le *magendo* en Ouganda pouvait être évalué en 1980 à près des deux tiers du PIB (22). Au fur et à mesure que la population est engagée dans ces activités, presque tout le monde devient un spéculateur et, techniquement, un délinquant. Mais les participants ont des perspectives différentes : ils se considèrent comme faisant du commerce malgré les oppositions d'un appareil d'État parasitaire ; ils estiment nécessaire d'essayer d'échapper à la réglementation, parce que les fonctionnaires prévaricateurs n'ont mis ces institutions sur pied qu'à des fins d'enrichissement personnel.

Les cas du Zaïre et du Ghana, de même que celui de l'Ouganda, illustrent graphiquement les dangers de la spirale descendante (23) : au fur et à mesure que l'économie formelle et les capacités de l'État se dégradent, les gens se débrouillent pour faire face au niveau de vie qui baisse et aux pénuries. Le résultat en est l'économie parallèle. Pourtant l'expansion de celle-ci accélère la dégradation économique et politique : puisque le marché noir se nourrit des ressources de l'économie formelle et brise les prix à cause de la contre-

(22) R.H. Green, « Magendo in the Political Economy of Uganda », *Discussion Paper* 164, Institute for Development Studies, University of Sussex, Aug. 1981, p. 5.

(23) J. MacGaffey, « How to Survive and Become Rich amidst Devastation : the Second Economy in Zaire », *African Affairs*, LXXXII (328), 1983, pp. 351-366 ;

O.J. Igué, « L'officiel, le parallèle et le clandestin, commerces et intégration en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, 9, mars 1983, pp. 29-51 ; and N. Chazan, *An Anatomy of Ghanaian Politics : Managing Political Recession, 1969-1982*, Boulder, Westview Press, 1983, chap. 6.

bande et de l'évasion fiscale, les problèmes économiques s'aggravent. La vie politique en souffre également. La détérioration de l'État est une condition nécessaire à l'émergence du *kalabule* et du *magendo*. L'économie parallèle ne peut survivre que si l'on cherche à esquiver les réglementations et les impôts grâce à la corruption des fonctionnaires. Toutefois, le marché noir contribue à son tour à affaiblir le gouvernement : non seulement il étend la corruption systématique, mais il rétrécit également la base fiscale de l'État.

### **Spirale descendante et stratégies de survie**

Comment peut-on contrôler et inverser cette spirale descendante ? Beaucoup d'économistes préconisent le relâchement des forces du marché en réduisant la bureaucratie et les goulets d'étranglement administratif, en s'appuyant plus sur les entreprises privées et moins sur les sociétés publiques. Cette perspective semble réaliste. Tout programme de réforme doit faire face à la réalité et reconnaître la prédominance des activités du secteur économique informel en concevant le rôle de l'État comme complémentaire. Cela implique que ce dernier s'occupe seulement de la reconstruction des routes, des ports, des chemins de fer, des systèmes de télécommunications, des écoles, des hôpitaux et des problèmes d'assainissement, de la fixation de prix plus élevés au producteur pour ses exportations agricoles et du rétablissement de la loi et de l'ordre.

Toutefois, l'orientation anhistorique et apolitique de ces conseils économiques néo-classiques suscite un certain scepticisme. Elle est anhistorique dans la mesure où elle refuse de prendre en considération le rôle central joué partout ailleurs par l'administration étatique dans la prise en charge du développement capitaliste. Comme nous l'avons déjà signalé, il n'y a rien d'anormal au poids du secteur public dans les pays d'Afrique noire. Le problème est plutôt lié au fait que les exigences politiques et les errements du pouvoir personnel bouleversent la rationalité économique capitaliste. Ce n'est pas la taille du secteur public, ou même l'étendue de son intervention économique, qui est en cause mais la logique qui oriente les décisions des hommes politiques et des administrateurs. Ainsi, les politiques actuelles et la « mauvaise gestion » ont bien une raison d'être au sein des systèmes néo-patrimoniaux.

Cela nous amène au contenu apolitique des propositions pour la « liberté du marché ». On n'accorde jamais assez d'attention aux obstacles ou aux effets secondaires et indésirables d'une telle réforme. Néanmoins, les obstacles politiques sont fondamentaux parce que les changements suggérés affaibliraient le pouvoir et/ou la puissance

des membres politiques du système. Le problème numéro un est donc d'ordre politique : où se situe la volonté de libérer les marchés et de restreindre le rôle de l'État ? Mais même si le poids du FMI, de la Banque mondiale et des organisations d'aide occidentales suffit à pousser les gouvernements africains dans la direction de politiques économiques conservatrices, d'autres problèmes apparaissent. Le pouvoir personnel est un mode de gouvernement qui, malgré tous ses inconvénients, est une réponse aux problèmes décisifs posés par l'administration de sociétés paysannes non intégrées. Qu'est-ce qui maintiendra ces sociétés ensemble lorsque les dirigeants n'auront plus de ressources à distribuer ? Si la survie des pays africains en tant qu'États-nations légaux est un objectif honorable, quels mécanismes autres que la coercition peuvent y contribuer, la réduction du secteur public retirant aux machines politiques l'usage de leurs ressources matérielles ?

Il est possible que, à long terme, le meilleur espoir pour l'Afrique réside dans un développement soutenu par les mécanismes mêmes de la survie que la crise actuelle a suscités. L'auto-organisation locale est un des premiers moyens de survie, dans un contexte de détérioration économique avec un État corrompu et incapable. Les communautés locales du Zaïre, du Tchad, du Ghana, de l'Ouganda et du Soudan ne peuvent pas espérer construire une vie meilleure avec l'aide des autorités centrales et des agences de planification. Elles doivent, dans une très grande mesure, se débrouiller elles-mêmes. Cela implique d'habitude une série d'efforts pour améliorer leurs économies informelles, afin qu'un grand nombre de leurs besoins élémentaires soient satisfaits localement ou grâce au commerce avec des communautés voisines. Ainsi, le poids des économies villageoises se déplace des cultures de rente vers les cultures d'autosubsistance. Les paysans vendent leurs produits au moyen de leurs propres réseaux, se moquant des frontières politiques, des offices de commercialisation et des prix officiels. Les villageois remplacent par des produits locaux les produits achetés auparavant dans des boutiques. Et, dans la mesure où les outils sont pratiquement introuvables, les gens leur substitueront des instruments locaux. On assiste à un retour à l'autoconstruction des maisons avec des matériaux locaux. Tout cela exige la renaissance de métiers qui étaient tombés en désuétude — ceux du potier, du rétaméur et du forgeron. Une extension territoriale de ces activités implique une expansion de l'économie parallèle, au point que l'expression devient tout à fait trompeuse (24).

(24) Voir par exemple, N. Chazan, *An Anatomy of Ghanaian Politics*, op. cit., pp. 198-199 ; et (sur le Zaïre) A. Shoumatoff,

« The Ituri Forest », *The New Yorker*, LIX (51), 1984, pp. 83-117.

Ce recours à l'auto-organisation est certainement une adaptation créatrice à une situation difficile. Un grand nombre de communautés ont limité la dégradation de leur niveau de vie en s'isolant de l'économie formelle et de l'État. En se comportant ainsi, le peuple a démontré involontairement la possibilité d'une position utopique dans la théorie du développement qui considère les solutions à l'échelle de petites communautés préférables dans n'importe quelle circonstance. D'après cette école du « développement comme forme de libération », le fait de compter sur ses propres forces à la base s'avère libérateur de deux manières (25) : non seulement le développement participatif libère les communautés des rigueurs de la pénurie matérielle, mais il peut être également libérateur dans un sens plus large. En définissant leurs propres besoins, en établissant et en appliquant leurs propres projets, les paysans s'éduquent eux-mêmes grâce à une dynamique organisationnelle et autogestionnaire. Avec le temps, cette capacité locale à l'organisation et cette mise en confiance peuvent développer une pression populaire pour le changement au niveau territorial.

Est-ce trop espérer que de croire qu'à la suite d'une crise du système, d'une désillusion et d'un retrait populaire, puisse apparaître une base autonome pour l'élaboration de structures politiques et économiques organiques plus satisfaisantes ?

(Traduit de l'anglais par Jean Copans)

**Richard Sandbrook**  
Université de Toronto

(25) Les partisans de ce point de vue sont D. Goulet, « Development as Liberation : Policy Lessons from Case Studies », *World Development*, VII (6), 1979, pp. 555-566 ; M. Max-Neef, « From the Out-

side Looking », in *Experiences in « Barefoot Economics »*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1982 ; et G. Gran, *Development by People : Citizen Construction of a Just World*, New York, Praeger, 1983.

## Post-scriptum

*Jean Copans s'inquiète de ce que j'aurais soi-disant abandonné l'analyse en terme de classes, en faveur d'une analyse « néo-libérale », « idéologique » et « eurocentrique » de la stagnation de l'Afrique, analyse qui reste au niveau de la superstructure politique. Malgré ses effets rhétoriques et un autre vocabulaire, l'analyse de J. Copans ne diffère pas fondamentalement de la mienne. Ce sur quoi nous différons profondément, ce sont les solutions. Alors que j'essaie d'imaginer ce qui peut être fait pour résoudre les crises qui affligent l'Afrique au sud du Sahara, J. Copans se contente de penser qu'un lent aiguïsement des contradictions sociales ouvrira un jour la voie à un changement progressif.*

*Mon point de départ est le même que celui de Copans : le capitalisme en Afrique offre peu de chances de répétition du modèle européen, à cause de l'influence de facteurs spécifiques et conjoncturels. Il conçoit l'accumulation en Afrique comme le fruit d'une « lutte des classes », engageant « les deux grandes forces sociales » des sociétés africaines, l'État et la paysannerie. C'est probablement à cette étape du raisonnement que J. Copans introduit sa perspective matérialiste. La petite bourgeoisie qui contrôle l'appareil d'État exploite la paysannerie en utilisant l'État pour retirer aux petits propriétaires producteurs le surplus qu'ils produisent. Cette exploitation est facilitée par l'incapacité des paysans à agir de façon autonome, à développer une conscience et une solidarité de classe. Ceux qui contrôlent l'État manipulent ou « capturent » les petits propriétaires ; ces derniers sont divisés entre eux, cooptés et rendus obéissants, aussi bien au plan politique qu'au plan économique.*

*Où se situe donc la différence fondamentale entre cette sorte d'analyse et la mienne ? Copans insiste beaucoup sur ce qu'il appelle la superstructure politique. Mais où sont ses références aux classes produites par les modes de production ? En fait, Copans décrit les activités prédatrices d'une classe éminemment politique — une classe d'experts et de gens éduqués qui ont occupé l'appareil d'État à l'indépendance et qui ont utilisé cet appareil pour défendre leurs propres intérêts économiques et politiques. Copans préfère évoquer une lutte des classes entre cette classe politique et la paysannerie inorganisée, et il a bien entendu*

le droit de penser ainsi. Mais il devrait être conscient du fait qu'en se servant de ce vocabulaire, il se rend coupable du péché qu'il discerne dans mon étude : celui d'importer les préjugés idéologiques de la théorie occidentale (en ce cas, le marxisme) dans l'étude de l'Afrique. Car en évoquant la lutte des classes entre les deux grandes classes des sociétés africaines, il masque les tentatives d'une élite politique organisée en factions, pour utiliser les avantages de son statut. Le cadre de référence de Copans définit la classe par le rapport des individus aux moyens de coercition et non pas de production. Cette perspective est donc très largement politique, malgré ses sympathies matérialistes.

Le modèle que j'expose dans mon livre (mais il apparaît peut-être moins clairement dans mon article) n'est pas un modèle déterministe, mais interactif. Je ne pense pas que les facteurs politiques déterminent unilatéralement les données économiques, mais j'explique qu'il existe une interaction complexe entre les structures politiques et les pratiques, d'une part, et les conditions matérielles et sociales, de l'autre. Il serait absurde d'attribuer la stagnation capitaliste dans son ensemble aux facteurs politiques ou « superstructurels ». A l'évidence, un climat économique international difficile, les calamités naturelles comme la sécheresse et la désertification et, dans grand nombre de cas, l'absence de potentialités économiques de base conduisent au déclin des économies, tout en soumettant des organisations étatiques fragiles à une tension sévère. Le modèle « base-superstructure » est simplement trop grossier.

Ma thèse est la suivante : le pouvoir personnel, qui est le mode dominant de gouvernement produit par les conditions spécifiques de l'Afrique postcoloniale, est un handicap pour l'économie. La pauvreté des masses, un processus de formation même limité de classes sociales, un pluralisme culturel important, l'absence de toute tradition d'un gouvernement centralisé ou même d'une tradition politique unique, et la prééminence d'une agriculture de petits producteurs, constituent un terrain fertile pour l'émergence des mécanismes d'un gouvernement patrimonial. Dans le cadre du patrimonialisme ou du gouvernement personnel, les impératifs politiques du régime et de la survie personnelle prennent le pas sur — et même parfois entrent en contradiction avec — les politiques et pratiques économiques nécessaires à l'expansion du capitalisme. Les mécanismes du patrimonialisme peuvent transformer les surplus paysans en activités improductives, corroder la rationalité bureaucratique et légale, et promouvoir une mauvaise distribution des faibles ressources publiques, mettant ainsi en danger les investissements et la productivité.

Je suis donc assez d'accord avec J. Copans sur le fait que la nature des sociétés paysannes influence le modus operandi de l'État, et en particulier sur le fait de l'expropriation du surplus des petits producteurs par la petite bourgeoisie. Mais je ne puis interpréter cette réalité en termes de lutte des classes entre l'État et les paysans ; au contraire, j'envisage l'existence d'une élite politique divisée en factions, entourant

un « président-monarque », recherchant les avantages politiques et la possibilité de manipuler la relation entre l'appareil d'État et la paysannerie à des fins de profit individuel ou collectif. Cela ne veut pas dire que les classes sont absentes. J'ai consacré les chapitres 3 et 4 de mon livre à une analyse de la formation des classes et aux relations entre classes et ethnicité aux époques coloniale et postcoloniale. Mais le processus de formation des classes est lent et spasmodique. Éventuellement, la classe sociale peut remplacer l'ethnicité et la faction comme mode principal de mobilisation politique : cela signifiera le remplacement du néo-patrimonialisme par une politique beaucoup plus orientée idéologiquement. Les conditions sociales changent, ainsi que les processus politiques qui leur sont liés.

J. Copans et moi divergeons sur la question des solutions. Il pense que mes quelques suggestions de résolution de la crise actuelle sont utopiques ou fondées sur une reconnaissance ou même une admiration du statu quo. Je laisse le lecteur décider du sérieux de ces accusations. Mais je voudrais signaler que Copans n'a pas grand-chose à proposer. Il se contente de conseiller la patience, tandis que les contradictions économiques et politiques mûrissent, dans l'espoir qu'un jour, un changement radical, bien flou encore, voie le jour. Cela me semble un avis bien désespéré. Il y a sûrement autre chose à dire sur l'avenir immédiat, que de suggérer que les Africains attendent le fruit du jeu des forces de l'histoire.

**Richard Sandbrook**