

INTRODUCTION AU THÈME

## L'odyssée de l'État

Ce numéro, consacré au besoin d'État, a été préparé dans une perspective qui tranche volontairement avec les travaux récents qui, avec raison, traitent de la manipulation de l'État africain par les anciennes puissances coloniales, spécialement la France (1). Nous avons abordé ce dossier avec le souci de participer à la « refondation » de l'État. Pour le sortir de sa faiblesse congénitale, il ne suffit pas de prétendre le ravalier comme on le ferait pour une façade, mais bien qu'il ait prise avec les problèmes de société, qu'il réunisse les conditions de son indigénisation. Car c'est par une indigénisation enfin maîtrisée que l'État pourra mettre fin à sa longue errance (d'où la métaphore de l'odyssée) et cessera d'être un prédateur pour devenir, sinon un « État-pro » sur le modèle asiatique (2), au moins le cadre contemporain dont ont besoin les sociétés pour répondre aux exigences d'efficacité, de légitimité et de sécurité.

Ces trois exigences ayant été identifiées dans le cadre d'un programme international de recherches collectives initié par le GEM-DEV (3) en 1993 et qui ont servi de support pour la préparation du numéro, j'en réserverai momentanément le détail pour, à partir de la présentation de ma propre « errance », expliquer comment j'en suis arrivé à cette problématique, en passant d'un point de vue juridique à une démarche d'anthropologie dynamique. Seule la justification de ce point de vue est en effet susceptible de fonder une anthropologie juridique (4) de l'État.

### Le long et délicat cheminement d'une recherche sur l'État

Il m'a fallu une quinzaine d'années pour, de difficultés en difficultés, commencer à mieux problématiser la question de l'État. Ce n'est pas en effet une mince affaire. C'est même une question si brûlante qu'elle peut conduire à l'assassinat politique ou au génocide.

**L'appareillage**

L'occasion de lever les voiles me fut donnée par un détachement au Centre national de la recherche scientifique en 1979, ce qui exigeait, pour tout viatique, un solide programme de recherche. Précisément, j'avais intitulé ce programme « l'État inutile ? » (5), le point d'interrogation paraissant indispensable au moins pour faire avaliser mon projet. Le point d'interrogation apparaîtra pourtant plus important que je ne le pensais au départ. Je souhaitais en effet axer mes analyses sur la relation droit-État pour démontrer qu'en Afrique l'État « moderne » n'avait pas le monopole de la violence légitime et qu'un « droit hors la loi » (6) avait non seulement sa place mais aussi une autorité qui manquait à la loi. Sur la thématique de la coutume, du droit coutumier puis du droit local et populaire (7), je vérifierai substantiellement ces conclusions qui feront l'objet d'une synthèse dans un numéro de *Politique africaine* consacré, en décembre 1990, au droit de la pratique (8).

Revenons cependant à l'intitulé du programme. En quelques semaines, et après un retour sur le terrain au Sénégal, je me suis aperçu que le préfixe *in* de l'adjectif in-utile était précisément « inutile ». Trop impressionné par l'anthropologie politique de Pierre Clastres (9), donc par une opposition apparemment « irréductible » entre la société et l'État, je prenais conscience dans cet espace-temps de l'Afrique au début des années 80 de la place irréversible de l'État et mon sujet devenait ainsi « l'État utile ? » Plus justement ma question devenait : « En quoi l'État peut-il être utile aux Africains et sous quelles conditions cette utilité peut-elle être traduite en normes juridiques », en « État de droit » dira-t-on au début des années 90.

(1) Spécialement, « François Mitterrand et l'Afrique », *Politique africaine*, n° 58, juillet 1995 ; Observatoire permanent de la coopération française, *Rapport 1995*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995, 184 p.

(2) Au sens d'État « promoteur, prospecteur, professionnel, voire producteur... »

(3) Le Groupement d'intérêt scientifique économie mondiale développement (GEM-DEV) regroupe une cinquantaine d'équipes universitaires de la région parisienne et a son siège au 9, rue Mahler, 75004 Paris. Son programme de recherches pour les années 1993-1995, l'avenir des Tiers Mondes, comprenait un volet « Reproblématiser l'État en Afrique, sous la codirection de Philippe Marchesin et de moi-même.

(4) E. Le Roy, « Juristique et anthropologie, un pari sur l'avenir », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 29, 1990, pp. 5-21.

(5) E. Le Roy, *L'État inutile ? Lecture anthropologique de diverses configurations des rapports entre le pouvoir et le droit dans des sociétés d'Afrique noire*, Paris, LAJP, 24 p., s.d., dact.

(6) L'anglais exprimerait mieux cette idée de « *Law outlaw* » : voir E. Le Roy, « Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, vol. 66, pp. 12-21.

(7) Voir, en collaboration avec Mamadou Wane, mes analyses du chapitre XV, « Les droits non étatiques » du volume 1, « L'État et le Droit », de l'*Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Dakar, NEA, 1982, pp. 353-391.

(8) En collaboration avec G. Hesselting, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, n° 40, décembre 1990, pp. 3-11.

(9) P. Clastres, *La société contre l'État*, Paris, Minuit, 1974, 186 p.

### *Navigation dans le brouillard des idées reçues*

Comme il est souvent de bonne méthode, ce changement de cap suggérait de faire ainsi le bilan des travaux accumulés pour mesurer les forces à investir dans ce voyage.

Dans un premier temps, ce n'est pas vers la science politique que je me tournais (sans doute encore trop éloignée du « politique par le bas » que notre revue allait populariser) mais vers ce que m'avaient appris les Wolof du Sénégal depuis une quinzaine d'années. Sans doute avais-je allumé une mèche risquant de faire exploser la Sainte Barbe de mon beau navire car trois des quatre textes écrits entre 1979 et 1981 furent peu ou pas diffusés (10) et le quatrième fut matière à polémique... dans la revue *Politique africaine* (11). Je montrais que, dans cette société à pouvoir centralisé depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, puis concentré autour de la personne du souverain (XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles), la notion d'État, même qualifié de « traditionnel », était superflue parce qu'étrangère à ses conceptions du *nguru* (12). A sa place, et pour traduire l'exigence d'instances multiples, spécialisées et interdépendantes, je proposais le concept de polyarchie. Mais, depuis *African Political Systems* (1940) et comme le révèle l'introduction de A.-R. Radcliffe Brown, on ne peut penser le pouvoir en Afrique indépendamment de l'État. Pourquoi, quarante ans après, cet ethnocentrisme avait-il la vie si dure ?

Je me tournai donc vers une épistémologie des idées juridiques et politiques en faisant l'histoire de l'introduction de l'État en Afrique noire francophone (13). L'objectif que révèle le sous-titre était de découvrir les « logiques et mythologiques du discours juridique ».

Avant d'être l'institution centrale de la société moderne, l'État est d'abord une « idée-rectrice » qui s'inscrit dans un ensemble cohérent d'idées (14) (une idéologie au sens premier) et qui restitue une vision du monde. On ne peut donc penser l'État et les problèmes

(10) E. Le Roy, *Pouvoir et société en Sénégal, du lamanat serer au royaume wolof du Cayor (XIV<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Paris, LAJP, 1979.

« Les métamorphoses des représentations du pouvoir et des pratiques politiques sous l'impact de l'économie de traite sénégalienne dans le royaume wolof du Kayor », *Bulletin du LAJP*, n° 4, déc. 1981.

« L'Islam confrérique, la tradition politique wolof et l'appareil de l'État moderne du Sénégal », communication au colloque Sacralité, pouvoir, droit en Afrique, Paris, janvier 1980.

(11) E. Le Roy, « Mythes, violences et pouvoirs, le Sénégal dans la traite négrière », *Politique africaine*, n° 7, 1981, pp. 52-79.

(12) Le fait d'exercer le pouvoir comme figure d'autorité en réunissant les conditions de naissance et de compétence qui sont associées au statut de *borom*, celui qui porte la responsabilité, le *bur*, souverain, étant d'abord *borom rêw*, responsable du pays-royaume et à ce titre le « porte bonheur » de la société.

(13) E. Le Roy, « L'introduction du modèle européen de l'État en Afrique francophone : logiques et mythologiques du discours juridique » ; C. Coquery-Vidrovitch et A. Forest (dir.), *Décolonisation et nouvelles dépendances*, Lille, PUL, 1984, pp. 81-122.

(14) E. Le Roy, « État, ville et droit foncier », *Pratiques urbaines*, vol. 2, 1984, pp. 175-184.

que posent son introduction puis sa réception (je parle plutôt de « domestication du Léviathan » (15)) si on n'a pas identifié les conditions qui ont présidé à la naissance de l'État en Europe continentale au XVII<sup>e</sup> siècle et les caractéristiques contrastées des sociétés africaines qui devaient le recevoir (16).

Je découvris ici que nous avons, face à face, deux conceptions « archétypiques », deux idéo-logiques : l'une fondée sur l'idée d'unité et expression du monothéisme, l'autre sur la pluralité que, malheureusement, la pensée moderne avait travestie. Dans ses *Essais sur l'individualisme*, Louis Dumont montrait en effet qu'au fondement de cette modernité il y avait « le principe de l'englobement du contraire » (17). Sa fonction était de résoudre une contradiction essentielle mais indicible entre l'exigence de l'égalité et la réalité de la hiérarchie dans la construction du projet fondé sur le contrat social. Penser l'autre comme le contraire de soi c'est, sous l'apparence d'un traitement égal, privilégier sa culture et ainsi réintroduire par ce biais l'idée de hiérarchie.

Sa conséquence, que les études foncières avaient déjà anticipée (18), était que tous les résultats précédemment acquis par les sciences sociales « modernes » devaient être réévalués et soumis au verdict de l'englobement du contraire. Le test, réalisé sur le droit coutumier, sur la chefferie africaine, sur l'animisme ou sur l'économie informelle (19), révélait l'étendue des dégâts, de manière plutôt décourageante.

### **Le point après la bourrasque**

Dans ce cas, faire le point permettait de passer d'une stigmatisation contemplative d'une mauvaise idée (la généralisation abstraite de l'État indépendamment des circonstances de temps et de lieux) à la reformulation de notre question.

Puisque l'État est doublement étranger à l'Afrique en étant introduit de l'Occident et en reposant sur un archétype « unitariste » (20) inconnu en Afrique, sous quelles conditions peut-il être utilement

(15) E. Le Roy, « Thirty Years of Legal Practice in the Shadow of the State : The Taming of Leviathan » ; A. Kirk-Greene and Daniel Bach (eds.), *State and Society in Francophone Africa since Independence*, Londres, MacMillan Press, 1995, pp. 34-45.

(16) E. Le Roy, « L'Afrique jacobine », interview par Stephen Smith, *Territoires*, n° 4, 1983, pp. 13-17.

(17) L. Dumont, *Essais sur l'individualisme, une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil, 1983, p. 121.

(18) Voir la notion de « référent précolonial » dans E. Le Bris, E. Le Roy, F. Leim-

dorfer (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Orstom-Karthala, 1982, pp. 23-26.

(19) Voir ma contribution, anonyme pour raison de militantisme, dans « Les formes de l'informelle ou l'échec au droit », Cl. Marchant (éd.), *Nord-Sud, de l'aide au contrat*, Paris, Syros-Alternatives, 1991, pp. 143-154.

(20) Unitarisme signifie ici l'effort de réduction de la diversité à l'unité de l'instance qui donne sens et cohérence au dispositif social, l'Église catholique avec la Contre-Réforme, l'État depuis le colbertisme, le marché... avec l'école néo-libérale.

transposé dans les sociétés africaines dès lors que les relations internationales, les bailleurs de fonds et les références des élites gouvernantes le rendent incontournable ?

Pour ce faire, une escale chez les bailleurs de fonds s'avérait intéressante en m'introduisant comme expert-consultant en réformes foncières (21) dans les mystères de l'État africain contemporain. Dans le cadre de l'UNESCO, de la FAO, de la Caisse française de développement ou de la Banque mondiale, les Comores, la Côte-d'Ivoire, le Niger, le Mali et Madagascar m'ont offert des représentations exceptionnelles du « pouvoir sur scènes » (22). Je comprenais en particulier comment l'idée d'État a pris corps, physiquement dans ses chefs, et comment elle s'est incorporée aux sociétés. Cette incorporation semblait en particulier reposer sur un processus de métissage et de domestication réciproque, les sociétés se saisissant d'un État instrumentalisé et l'État, par ses représentants, se coulant dans le modèle lignager ici, tribalisé ailleurs, clanique parfois, maffieux éventuellement.

Enfin, élargissant la palette de mes découvertes, je mesurais la réalité étatique par le vécu au jour le jour des « sujets de/droit » : « l'État c'est la force », me diront les Bambara du sud du Mali en mai 1991 au sortir de la dictature de Moussa Traoré.

### ***L'atterrage et le mouillage***

Ces différentes expériences, s'étirant sur une quinzaine d'années, justifiaient en 1993 la mobilisation d'un groupe du GEMDEV sur le thème de « la reproblématisation de l'État en Afrique ». Reproblématiser signifiait nouer de manière originale les questions que nous pouvions partager pour dégager le sens du rapport que les Africains avaient négocié avec l'État.

Trois conditions paraissaient devoir être remplies pour ce faire :

— aborder la question de l'État africain sous un angle interdisciplinaire, non comme un objet à analyser mais comme un problème à élucider ;

— élargir la palette des expériences en usant de plusieurs points de vue, non seulement celui des équipes universitaires parisiennes mais aussi celui des chercheurs africains, spécialement du CODESRIA, et celui, étranger à nos schémas post-coloniaux, de collègues québécois ;

— enfin, proposer une plate-forme commune autorisant à valoriser les expériences de chacun tout en les rendant comparables.

Ce cadre commun tenait dans une proposition principale : *en Afrique contemporaine, on voit émerger à trois échelles distinctes des*

(21) E. Le Roy, « L'expertise internationale en Afrique, le cas de l'expertise juridique sur les questions foncières », *Bulletin de l'APAD*, vol. 2, 1990, pp. 16-25.

(22) G. Balandier, *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Balland, 1992, 173 p.

« besoins d'État » que nous devons apprendre à relier pour permettre aux Africains d'en vivre la complémentarité.

- Le premier besoin qui émerge n'est « premier » que par le bruit, ou le fracas qui en est la cause. C'est un besoin d'efficacité lourdement souligné par les bailleurs de fonds et en tout premier lieu par la Banque mondiale. « Moins d'État mais mieux d'État », dit-on depuis le début des années 80. Pour ce faire, on a retrouvé le concept médiéval de gouvernance pour, au travers de l'imposition d'une « bonne gouvernance » de l'État, des administrations puis des sociétés, réduire l'apparente anarchie qui n'est en fait, selon la formule d'Achille Mbembé, qu'indocilité (23).

- Mais, la déstabilisation qui en a résulté à l'échelle nationale, si elle a eu pour « heureuse conséquence » la démocratisation de certaines sociétés, a aussi produit des perturbations considérables, avec des réflexes conservateurs inouïs de la part de certains « protecteurs » telle la France au Zaïre, au Togo, au Rwanda... Les conférences nationales n'ont été qu'exceptionnellement l'occasion d'un grand nettoyage et d'une catharsis de la violence étatique. Trop souvent l'occasion de tripotages (24), elles laissent totalement ouvert le besoin de légitimité des instances étatiques. Ne pouvant fonder la nouvelle donne politique sur des valeurs effectivement incarnées dans la société, la notion d'État de droit y reste métaphorique (ainsi en Côte-d'Ivoire) et illusoire. Certains processus actuels, fondés ou non, comme la décentralisation ou la libéralisation/désétatisation de l'économie, paraissent ainsi dangereusement fragilisés, à moins qu'ils ne soient purement et simplement des leurres destinés à cacher l'occidentalisation des sociétés, la diffusion d'un capitalisme mercantile ou le clientélisme interne et externe.

- A l'échelle locale, les effets conjugués des mutations aux échelles internationale et nationale produisent un sentiment d'insécurité dont le pendant est un besoin de sécurité à la fois physique, matériel et psychologique que développe Dominique Bangoura dans son article.

Ce besoin de sécurité est si fortement ressenti qu'une fraction significative de l'aide française a été reconvertie dans les problèmes de sécurité en partie pour répondre à la demande des élites africaines et des expatriés occidentaux et en partie pour utiliser les offres de services de sociétés de gardiennage (ainsi au Gabon). Mais, ce besoin de sécurité est fort difficile à définir et à mesurer. Il repose à la fois sur la perception d'un danger potentiel ou réel, sur des anticipations politiques et économiques et sur la recherche d'une « sûreté » qui est elle-même fonction d'un climat de confiance (que paradoxalement un régime autoritaire paraît mieux garantir).

(23) A. Mbembé, *Afriques indociles*, Paris, Karthala, 1988.

(24) Au sens de jeux de hasard qui caractérisent les tripotages.

On a pu observer à la suite de la dévaluation du franc CFA combien la sécurité financière est difficile à rétablir une fois qu'elle a vacillé (25). Actuellement, outre la sécurité physique qui exige la réorganisation des forces militaires ou de gendarmerie dans de nombreux pays, c'est la sécurité foncière qui apparaît comme le talon d'Achille des politiques de développement (26).

### **Les questions en débat**

Lors des travaux préparatoires du colloque organisé par le GEMDEV en mai 1995, j'avais donc proposé qu'il soit centré sur le thème de l'indigénisation de l'État. Face à l'inefficacité des dispositifs transposés de l'Occident, seule, me semblait-il, une indigénisation de l'État au sens d'une véritable appropriation de l'institution étatique sur la base des représentations du politique actuellement prévalantes chez la très grande majorité des citoyens autoriserait à asseoir sa légitimité sur des bases « durables ».

Seule également cette indigénisation permettrait de repenser les fonctions de l'État en identifiant des « fonctions primaires de souveraineté », susceptibles de fonder le « mieux d'État » recherché. Nos débats ont cependant montré que la démarche était encore plus délicate car ce type de recherche sera sans réponse si on n'opère pas ce qu'on appelle pompeusement une « rupture épistémologique majeure » avec les manières d'aborder la « réforme institutionnelle » dans le vocabulaire de la Banque mondiale. Cinq questions l'illustrent spécifiquement.

#### ***La « boîte noire » des fonctions primaires de souveraineté***

Bonnie Campbell souligne justement, dans son article, la césure qu'implique « le nouveau paradigme pour le développement africain » du bureau Afrique de l'USAID, du « vin nouveau dans des bouteilles neuves », selon l'expression d'un de ses commentateurs, Jerome Wolgin (27). Sept fonctions primaires sont ainsi dégagées : la défense nationale axée sur la sécurité intérieure ; la politique économique privilégiant un cadre légal et judiciaire pour assurer la

(25) Inversement, j'ai été impressionné, en octobre 1995, par le mouvement de rapatriement de capitaux au Burkina, les anciens migrants en Côte-d'Ivoire réalisant leurs plantations pour investir dans les transports en commun.

(26) E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bertrand, *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996.

(27) J. Wolgin, « New Wine, New Bottles : a New Paradigm for African Development », 37<sup>e</sup> rencontre de l'African Studies Association, Toronto, 3-6 novembre 1994, cité par B. Campbell, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID ».

sécurité des transactions ; la politique monétaire ; la gestion des communications, des transports et de l'énergie en ce qu'ils sont communs à tous (« public goods ») ; les échanges internationaux fondés sur la liberté du commerce ; l'éducation spécialisée et la recherche agricole ; la politique étrangère.

En outre, ces fonctions doivent s'exercer dans un contexte marqué par un double mouvement de transfert de compétences, vers les communautés de base pour ce qui concerne l'éducation de base, la santé, etc. et vers le secteur privé selon une politique bien connue de privatisation ou de déréglementation...

Ceci signifierait que, par une application du principe de subsidiarité à une stratégie de « refondation » de l'État, celui-ci ne serait plus appelé à intervenir que dans les domaines pour lesquels l'intérêt général et le service public sont effectivement invoqués comme représentatifs d'un « bien commun partagé par tous ». Dès lors que seraient en cause des intérêts particuliers, personnels ou privés, qu'ils soient collectifs ou individuels, d'autres formes d'institutionnalisation devraient être inventées, officialisées ou valorisées.

Derrière ces formules, si générales qu'elles doivent être transposées cas par cas pour tenir compte des réalités nationales (28), on perçoit une démarche « révolutionnaire », au sens de la mécanique, et visant à revenir à un modèle d'État libéral qui n'a peut-être jamais existé, même en Europe. De nombreuses critiques ont donc été émises concernant les limites de ces politiques et leurs conséquences en terme « d'ajustement social ou culturel ».

### ***Déterminer la ligne imaginaire entre le « public » et le « privé »***

Dans nos débats, on a insisté en outre sur la grande difficulté à désigner dans le contexte africain la ligne de démarcation entre le public (qui relève de l'État) et le privé (qui est le domaine des particuliers). En effet, cette distinction est caractéristique de sociétés individualistes ; inventée par les Romains, elle a été perdue sous le haut Moyen-Age et n'a été retrouvée que lentement par la scolastique médiévale pour devenir l'opposition cardinale de la pensée juridique et politique moderne. Cette distinction n'est donc pas connue des sociétés communautaristes comme le sont en général les sociétés africaines (29), et n'a pour équivalent que l'opposition — toujours dialectisée — externe/interne par rapport à une communauté de référence. Ainsi, quand on applique, sur la base du clivage public/privé, la grille des classifications juridico-politiques

(28) J'en fais une analyse plus complète, donc plus critique, dans l'ouvrage *La sécurisation foncière en Afrique noire*, pré-cité.

(29) Cette difficulté n'est pas perçue par

M. Emagna et M.-J. Mouko-A-Biscene, « Redécouverte du privé et État introuvable en Afrique », J. Chevallier (dir.), *Public/privé*, Paris, PUF-CURAPP, 1995, pp. 211-226.



modernes aux sociétés africaines ne doit-on pas être étonné que les césures ou les démarcations passent ailleurs que là où nous les observons dans les pays du Nord (30). Parfois, la dimension publique assimilée à l'État représenté par son chef est de ce fait internalisée, patrimonialisée. Mais parfois aussi, des rapports qu'une société individualiste tient pour privés sont en fait « externes » mettant en cause des appartenances à des collectifs que le droit moderne n'a pas inclus dans la vie juridique (et que la Révolution française avait volontairement exclu comme des corps intermédiaires inutiles).

Ainsi les qualifications de néo-patrimonialisme, de népotisme, de tribalisme..., courantes sous la plume de politistes ou de journalistes, ne sont-elles acceptables que d'un point de vue occidental et moderne (31).

### Governance/gouvernance

Un autre débat, de plus en plus aigu, concerne la notion de gouvernance et ses applications dans les contextes africains.

Depuis une dizaine d'années, nous nous sommes progressivement familiarisés avec cette notion, à tout le moins passe-partout. Plusieurs participants du colloque du GEMDEV ont traité de ses aspects actuels.

Par exemple B. Campbell, citant Moore, indique que « *ce produit idéologique* » (...) *n'est ni « occidental » ni « anglo-américain » mais typiquement américain* » (32). Myriam Gervais traitant de la démarche du Canada explique que « *le concept de bonne gouvernance, tel que perçu par l'ACDI (Association canadienne de développement international), concerne plutôt la manière dont l'État assume ses fonctions qu'une proposition de modification du rôle de l'État africain, contrairement à ce que préconisent d'autres agences multilatérales ou bilatérales* » (33).

Dans ma propre contribution (34), je montrais que gouvernance et décentralisation, loin d'être des démarches concurrentes, comme le suggèrent certaines politiques de coopération présentées par l'aide internationale ou par l'aide française, sont en fait complémentaires. Si l'une privilégie le bon gouvernement des hommes, la seconde tente de déterminer la meilleure échelle et le dispositif le plus adapté pour assurer la participation responsable des populations à la ges-

(30) E. Le Roy, « Recherche l'État, désespérément », GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde*, Paris, Karthala, 1994, p. 287 et s.

(31) Plus précisément, il peut s'agir de « stéréotypes culturalistes », caractéristiques d'une certaine manière « française » de percevoir le politique en Afrique, dont parle J.-F. Bayart dans son entretien aux *Temps modernes* (n° 583, juillet 1995) cité dans Agir ici et Survie, *Dossiers noirs de la politique africaine de la France, Jacques Chirac et le Françafrique, retour à la case Foccart*, Paris, L'Harmattan, nov. 1995, p. 106.

(32) B. Campbell, *op. cit.*, p. 6.

(33) M. Gervais, « Dimension politique de l'ajustement et redéfinition du rôle de l'État africain : position de l'aide canadienne », *L'État en Afrique, indigénisations et modernités*, Paris, GEMDEV, 1996, à paraître.

(34) E. Le Roy, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX<sup>e</sup> siècle », *L'État en Afrique, indigénisations et modernités*, Paris, GEMDEV, 1996, à paraître.

tion de leurs institutions et de leurs milieux. La décentralisation est ainsi une des conditions (en particulier budgétaire) de la bonne gouvernance, de même que la bonne gouvernance devrait être une des conditions de la pérennité des nouvelles institutions. Pourtant, la gouvernance et la décentralisation souffrent d'un déficit de légitimité que Michèle Leclerc-Olive aborde également à propos de l'expérience malienne sous la forme d'une hypothèse : « *La Légitimité est une propriété partiellement "transitive" et (...) un des modes possibles de légitimation de l'État est la congruence entre les procédures décisionnelles d'instances déjà reconnues comme légitimes localement et les procédures délibératives du système étatique* » (35). J'adhère tout à fait à cette explication mais je crois qu'il faut en approfondir les implications. Toute formule institutionnelle reflète une vision du monde et le transfert d'institutions se heurte toujours à cette réalité, qui échappe à l'œil trop rapide du développeur ou de l'expert mais que de nombreux précédents ont soulignée (36).

Sous cet angle, je montrais que la vision du monde sous-jacente à la modernisation institutionnelle est fondée sur une conception judéo-chrétienne dont on trouve les clefs dans notre cosmologie, le livre de la Genèse de la Bible. La création du monde par « Dieu » à partir du néant explique la prévalence d'une logique institutionnelle qui n'a pas son équivalent dans les sociétés animistes africaines. Pour ces dernières, dont les principes d'organisation sont issus du chaos par des tentatives de trouver progressivement des principes d'équilibre tensionnel entre ordre et désordre, le mouvement vient de l'intérieur. La bonne solution est celle qui émerge « du ventre du village ou du lignage », comme me le disaient les Wolof du Sénégal en 1969. Alors que la logique institutionnelle est justifiée par l'idée d'une instance omnipotente et omnisciente impulsant un ordre, au sens d'ordonnement, de l'extérieur, la logique plus « fonctionnelle » des sociétés communautaires conçoit de telles interventions externes comme source de danger, de domination, voire d'exploitation. Le débat malien sur la décentralisation depuis 1992 illustre manifestement, comme le souligne Michèle Leclerc-Olive, ce type de tension entre la tentation administrative à promouvoir l'uniformité du dispositif et le souhait des populations à faire reconnaître une organisation « à géométrie variable ». Nous sommes là au cœur des problèmes d'indigénisation et les obstacles à dépasser restent formidables. C'est en effet toute la philosophie spontanée de l'action réformatrice qui est en cause et qui interpelle l'idéologie idéaliste des juristes occidentaux ou occidentalisés (37).

(35) M. Leclerc-Olive, « L'aide non gouvernementale au développement : la sécurité économique contre la légitimité de l'État ? L'expérience malienne », *L'État en Afrique, indigénisations et modernités*, Paris, GEMDEV, 1996 (p. 4).

(36) J. Doucet, J. Vanderlinden (dir.), *La réception des systèmes juridiques, implantation et destin*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 688 p.

(37) Voir les contributions de J. Lenoble, F. Ost et E. Le Roy, *Domination ou partage*, Paris, UNESCO, 1980.

### État de droit, Rule of Law, droits fondamentaux

Cet autre débat qui concerne le devenir de la démocratisation de l'État et des régimes politiques se situe dans le prolongement du précédent. L'invocation rituelle de l'État de droit commence à devenir suspecte dès lors qu'on ne cherche pas, au-delà des critères formels de l'État de droit, quel est l'ordre social et politique qu'on entend promouvoir. Rappelons synthétiquement (38) que deux conditions formelles doivent être réunies. Premièrement, le droit doit être énoncé en termes généraux, abstraits et impersonnels, être connu de l'ensemble des sujets de droit préalablement à tout conflit et pouvoir être invoqué devant toute juridiction avec possibilité de recours. Deuxièmement, toute autorité instituante, et en premier lieu l'État, est tenue par les règles qu'elle énonce. Mais à ces deux conditions, les spécialistes en ajoutent une troisième, délicate en Occident, problématique en Afrique : les règles ainsi proclamées doivent refléter les valeurs effectivement partagées par le plus grand nombre. Or, ce n'est pas le cas en Afrique car les valeurs proclamées par le droit positif sont individualistes alors que les référents quotidiens sont, disons, néo-communautaristes. Cette césure a tous les traits d'un abîme dans lequel sombrent tous les projets réformateurs. S'y ajoutent des divergences internes (39) aux traditions occidentales, la notion de « *rule of law* » étant d'inspiration calviniste puritaine et méfiante à l'égard de tout pouvoir centralisé, alors que celle d'État de droit fait confiance dans l'État dont elle prétend réduire l'autoritarisme dans la perspective théologique de la Contre-Réforme, comme le suggère B. Campbell dans son article.

### Société civile et médiateurs culturels

Les travaux du CODESRIA (40) sont, à cet égard, décisifs. S'écartant de la tradition marxienne ou wébérienne qui considère la société civile comme une fraction de classe dominante à la recherche de la direction du pouvoir d'État ou de la limitation de ses abus, les chercheurs africains ont mis en évidence la réelle polyphonie des mouvements sociaux. Ils identifient en effet des initiatives sociales dont l'objet n'est pas la conquête du pouvoir d'État mais la gestion, au jour le jour, de la survie selon des formes néo-communautaires. L'article de Babacar Sall sur les « groupes problématiques » la vérifie largement. Ces mouvements sociaux ont ceci

(38) E. Le Roy, « Problèmes de légitimité dans les théories contemporaines de l'État de droit en France et en Afrique », W.J.G. Möhlig et T. von Trotha (eds), *Legitimation von Herrschaft und Recht*, Cologne, Rüdiger Köppe Verlag, 1994, pp. 43-54.

(39) D. Mockle, « L'État de droit et la

théorie de la rule of law », *Les cahiers de droit*, vol. 35, n° 4, déc. 1994, pp. 823-904.

(40) Voir M. Mamdani, T. Mkandawire, Wamba-dia-Wamba, *Mouvements sociaux, mutations sociales et lutte pour la démocratie en Afrique*, Dakar, CODESRIA, Document de travail 1/88, 25 p.

de paradoxal qu'ils sont à la fois traditionnels et modernes, ce mélange — on parle souvent de métissage ou d'hybridation — recouvrant une grande inventivité. Parfois, c'est la forme — syndicale par exemple — qui est moderne, mais les procédures restent classiquement fondées sur la relation aînés/cadets. Inversement, on peut voir des associations « traditionnelles » de ressortissants qui ont des procédures « démocratiques » de gestion associant les femmes, les cadets ou les anciens « captifs » sur un pied d'égalité.

Plutôt que de tenter des typologies, toujours fixistes et souvent ethnocentriques, il faut convenir que la référence à la notion de société civile est « nébuleuse » et envisager l'analyse des mouvements sociaux dans une perspective plus large. Ayant travaillé depuis le milieu des années 80 sur les filières d'acteurs dans des villes moyennes du Sénégal (41), j'ai été progressivement convaincu de la nécessité d'une reconversion de nos instruments d'analyse pour faire apparaître les réseaux derrière les institutions. Le politiste Bertrand Badie vient justement de démontrer (42) qu'avec la « *fin des territoires* », c'est une conception monolithique et exclusive des appartenances citoyennes qui disparaît avec l'État territorialisé (le modèle issu du traité de Westphalie) au profit des inclusions dans les réseaux. Le propre d'un réseau étant de fonctionner grâce à des aiguilleurs, c'est à une nouvelle anthropologie des médiateurs socio-culturels que nous convie l'évolution contemporaine de l'État en Afrique. Une approche « topographique » de ces médiateurs selon leurs situations au sein, en marge ou à l'extérieur de l'État, une connaissance des ressources, des conduites, des logiques ou des forums, bref les implications d'une analyse dynamique ou processuelle (43) devraient permettre d'envisager l'État non comme institution mais comme une force dans un champ complexe de forces, un acteur principal, régulateur, réconciliateur et réorganisateur de la société sur des bases pluralistes, ce que paraissent souhaiter les habitants de Tananarive enquêtés par Mireille Razafindrakoto et François Roubaud.

Ces auteurs nous invitent également à privilégier l'éducation de la formation des citoyens et de leurs élites, car il n'y a pas d'avenir pour l'État si son personnel ne se plie pas à une morale que certains avaient trouvée dans l'éthique du protestantisme, d'autres dans l'idéologie du service public. Sans une éthique de l'État, toute réforme serait instrumentalisée, ainsi que l'illustrent les expériences actuelles de l'Afrique du Sud et la décentralisation au Mali.

(41) E. Le Roy, « L'effet de la crise mondiale sur la gestion municipale, courtiers, filières d'acteurs et cultures communes », M. Haubert (éd.), *État et société dans le tiers-monde*, Paris, Pub. de la Sorbonne, 1992, pp. 267-276.

(42) B. Badie, *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276 p.

(43) Une première présentation dans notre ouvrage *La sécurisation foncière en Afrique noire*, op. cit.

L'actualité de l'État en Afrique nous invite donc à quitter définitivement nos référents structuralistes ou positivistes pour aborder son mystère de façon dynamique et prospective. Si à la question « quelles sont les fonctions primaires de souveraineté ? », il n'y a pas de réponse générale, c'est bien parce qu'on ne peut plus penser l'État généralement. Chaque société politique doit être analysée comme une construction originale pour laquelle il ne peut y avoir ni réponse universelle ni enfermement dans les particularismes, comme le suggère la question des droits de l'homme (44). C'est donc à la construction d'un nouveau paradigme qu'il faut nous atteler pour échapper au Léviathan et traduire cet incontestable « besoin d'État » dans une logique « fonctionnelle » tenant compte de la complexité des phénomènes et où on trouvera à la fois légitimité, efficacité et sécurité.

**E. L.R**

*Dossier thématique dirigé par Étienne Le Roy,  
Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, Université de Paris 1*

(44) E. Le Roy, « Les droits de l'homme, entre un universalisme hâtif et le ghetto des particularismes culturels », Universités francophones (dir.), *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté fran-*

*cophone*, Paris, AUP ELF-UREF, 1994, pp. 59-70 ; « L'accès à l'universalisme par le dialogue interculturel », *Revue générale de droit* (Ottawa), vol. 26, 1995, pp. 5-26.