



Troisième partie

**Regards critiques sur les contraintes
endogènes, défis à la construction de
l'Afrique du XXI^e siècle**

7

État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique

J. P. Olivier de Sardan

Introduction: L'État africain victime de l'essayisme

Le contraste est saisissant entre la très vaste littérature traitant de « l'État en Afrique » et le très petit nombre d'études empiriques consacrées à son fonctionnement « réel », au quotidien. On a le sentiment que, depuis des décennies, les chercheurs, qu'ils soient africains ou africanistes, se sont concentrés sur une quête inlassable de l'« essence » de l'État africain, en délaissant l'analyse concrète des administrations, des services publics, du système bureaucratique, des relations entre fonctionnaires et usagers. En un sens, c'est l'État comme « entité » qui a focalisé l'intérêt, et non l'État comme processus social complexe. D'où ces multiples titres qui associent l'État africain à un adjectif quelconque : selon les auteurs, l'État africain est clientéliste (Médard 1981), prédateur (Darbon 1990), sorcier (Hours 1985), patrimonial (Médard 1990, 1998), néo-patrimonial (Médard 1991), malfaiteur (Bayart 1997), importé (Badie 1992), kleptocrate (Bayart, Ellis & Hibou 1997)... On est allé au plus court vers d'innombrables tentatives de « caractérisation » de l'État africain, sans se donner le plus souvent les moyens d'en appréhender la réalité concrète telle qu'elle est vécue quotidiennement par ses fonctionnaires ou ses usagers.

Cette profusion qualificative relève plus de l'essayisme que de l'enquête, et se fonde plus sur des travaux de seconde main, des réflexions en chambre, ou un impressionnisme sans contraintes, que sur des données empiriques d'observation et d'investigation recueillies selon des procédures rigoureuses.¹

Autrement dit, dans le monde de la recherche, on parle beaucoup plus de l'État africain qu'on ne le connaît vraiment dans son fonctionnement banal, habituel, routinier. L'État des conférences et des librairies ne rend compte que fort rarement de ce qu'on pourrait appeler l'État « pour de vrai » (Jaffré 1999).

C'est pour combler ce déficit de connaissances documentées sur le fonctionnement de l'État au quotidien², l'État au concret,³ ou même de l'État local,⁴ que nous avons entrepris au LASDEL (Niamey, et, désormais, Parakou), depuis quelques années, tout un ensemble d'enquêtes collectives approfondies, de type socio-anthropologique,⁵ menées en réseau avec des chercheurs de plusieurs pays africains et européens, sur un ensemble de pays d'Afrique de l'Ouest (au Niger et au Bénin, bien sûr, mais aussi au Sénégal, en Guinée, au Mali, en Côte d'Ivoire).⁶

Il ressort de ces enquêtes de terrain une étonnante convergence quant aux formes contemporaines de « gouvernance » dans des pays aux contextes économiques fort variés, qui ont des histoires précoloniales très différentes, et dont les trajectoires depuis l'indépendance sont diverses.

Une parenthèse s'impose sur notre acception de « gouvernance ». Ce terme n'est surtout pas pris ici dans le sens moraliste et normatif qu'il a dans le vocabulaire de la Banque mondiale, et correspond plutôt à ce que Foucault appelait la « gouvernementalité » (Blundo 1998), à condition de donner à celle-ci une grande extension, afin d'y inclure les modes de fonctionnement du service public, la culture professionnelle des fonctionnaires, les formes de gestion administrative, et les relations entre agents de l'État et usagers ou citoyens. Il ne s'agit donc ni de « bonne politique », ni de « politique au sommet », mais de l'ensemble des processus de traitement et de délivrance de biens et services publics, par les appareils d'État officiels certes, mais aussi par d'autres opérateurs, tels que les institutions de développement, les mécènes, ou le monde associatif, qui parfois suppléent l'État, parfois se substituent à lui, ou parfois le soutiennent par des « perfusions » sectorielles.

Nos enquêtes ont donc concerné tant des administrations proprement dites (santé, justice, douanes, municipalités) que des formes de délivrance non directement étatique de services ou biens publics (projets de développement, ONGs, chefferies). Mais je ne résumerai ici que les résultats portant sur le secteur étatique au sens classique, sous forme d'une série de caractéristiques communes. Puis je proposerai une analyse historique de l'émergence coloniale de la bureaucratie moderne en Afrique, comme l'un des facteurs explicatifs de la situation présente.

Diagnostic. Une même gouvernance quotidienne

Dans tous les pays où nous avons travaillé, une même sorte de « gouvernance » s'est *de facto* mise en place, au-delà des discours publics et des

organigrammes officiels, et ceci malgré des histoires politiques post-coloniales très différentes.⁷ Par exemple, le Sénégal et sa démocratie stable sous la longue hégémonie du Parti socialiste, le Bénin et son expérience « marxiste-béniniste » intense, le Mali ou le Niger avec des régimes successifs de parti unique puis de dictature militaire, ont abouti, malgré les changements de régime ou d'idéologie officielle, les soubresauts et les coups d'État, les conférences nationales, les cohabitations et les alternances, à des systèmes très similaires de fonctionnement « réel » des appareils politico-administratifs, de la base au sommet.

Autrement dit, un ensemble de caractéristiques communes structurent assez largement les États francophones d'Afrique de l'Ouest, au-delà, bien évidemment, de particularités nationales qu'on ne saurait nier. Que ces caractéristiques soient ou non similaires dans les pays d'Afrique centrale ou australe, ou dans les pays africains de langue anglaise ou portugaise, est une autre question. Nous ne saurions nous prononcer sur la base de nos propres travaux.

L'inventaire que nous proposons ici de ces caractéristiques communes, toutes étayées empiriquement, est loin d'être exhaustif. Mais il nous semble suffisamment significatif. Il comporte les traits suivants : le poids central à tous niveaux du clientélisme, une grande distance entre organigramme formel et division réelle des tâches, le « privilégisme » systématique, une « culture de l'impunité », des « espaces de soupçon », le « chacun-pour-soi-isme », l'échange généralisé des faveurs, une corruption devenue systémique, un habituel mépris envers les usagers anonymes, la démotivation des fonctionnaires, une faible productivité, la maîtrise d'un double langage.⁸

Dissipons à l'avance un malentendu. Toutes les caractéristiques que nous allons évoquer se retrouvent également dans les pays du Nord. Il ne s'agit en aucun cas de prétendre que ces traits sont présents en Afrique, et absents en Europe ! Simplement, ils n'ont pas au Nord la même extension et la même intensité que dans les pays africains. On peut dire que les ingrédients de la sauce sont partout les mêmes, mais ce sont les proportions qui changent, et la sauce n'a pas, de ce fait, du tout le même goût. Par exemple, la corruption est présente en Europe, mais sectorialisée (les travaux publics, par exemple) et relativement masquée. On ne la trouve pas omniprésente et visible à tous niveaux, par exemple dans un secteur comme celui de la santé, qui, en Afrique, est au contraire un site de corruption généralisée. De même, le clientélisme est évidemment fort important dans les pays industrialisés. Mais le recrutement ou l'évaluation sur des bases de compétence restent *malgré tout* largement répandus au sein de la fonction publique, ce qui n'est guère le cas en Afrique. Enfin, le mépris de l'utilisateur anonyme n'a pas disparu chez les bureaucrates français ou allemands. Mais la notion de service public y reste forte, et l'amélioration de la qualité du service fourni à l'utilisateur y a été importante depuis deux ou trois décennies. On est loin, de ce fait, de la situation africaine,

où l'utilisateur anonyme (et pauvre) est assez systématiquement mal (ou pas) servi, ignoré, humilié, ou racketté.

Le clientélisme

Les sciences sociales ont quelque peu délaissé ce concept ancien, qui a pourtant le mérite de rendre bien compte d'une grande partie des phénomènes de solidarité factionnelle, de patronage, de liens d'affiliation, de préférence partisane, que l'on rencontre quotidiennement à tous les niveaux des administrations africaines. Les nominations, les affectations, les promotions, les mises au placard suivent ainsi assez systématiquement des logiques de réseau, de protection individualisée et de redistribution qui n'ont que fort peu à voir avec des profils de poste dûment établis ou des critères de compétence. Sur une base bien établie de priorité des recommandations personnelles et des interventions de « protecteurs » aux dépens de critères professionnels, la généralisation récente du multipartisme a greffé en outre un immense et omniprésent système de préférences partisans, du haut en bas de l'appareil d'État : le clientélisme électoral et ses retombées post-électorales et pré-électorales (Banégas 2003) s'est ainsi superposé aux autres formes préexistantes de clientélisme.

Au Niger, par exemple, chaque parti de la coalition au pouvoir a droit à son quota de poste, du haut en bas de l'administration, pour lequel il choisit les militants qu'il entend « remercier ». Nous avons ainsi rencontré dans une enquête du LASDEL sur l'État local à Tahoua un enseignant sans expérience de l'administration qui avait été nommé sous-préfet du fait de ses services rendus au parti ; commentaire d'un fonctionnaire local : « c'est comme donner une voiture à quelqu'un qui n'a pas le permis » ; de toute façon, il sera surtout évalué sur sa capacité à faire progresser son parti aux élections. Autre exemple : partout dans le pays, les collecteurs de taxes sur les marchés sont choisis par les partis politiques, afin de récompenser leurs militants et d'alimenter la caisse du parti avant le Trésor public ; on dit que « ils ont deux poches, une pour l'État, une pour eux-mêmes » (et leur parti).

Le formel et le réel

Les organigrammes, les textes officiels, les chartes et les cartes, les listings et les plannings, ne manquent certes pas dans nos pays, et dessinent les contours d'un monde bureaucratique rassurant et fonctionnel. Mais la réalité est tout autre, fort éloignée de cette image lisse. Les fonctions exécutées ne sont pas celles prévues, les agents font autre chose que ce pourquoi ils sont officiellement recrutés et payés, les bénévoles et autres supplétifs informels absents des fiches de paye accomplissent une partie non négligeable des tâches régulières, les budgets ne sont que de pures fictions, les instructions affichées

ne sont jamais respectées. On ne peut déduire le fonctionnement réel, quotidien, d'une quelconque administration dans les pays étudiés, à partir des écrits qui la régissent : seule une observation minutieuse permet de voir à quel point la pratique est éloignée de ceux-ci.

Dans les centres de santé, les agents de tous niveaux accomplissent bien souvent des tâches qui ne relèvent en rien de leurs compétences officielles ou de leur formation. Les gardiens font les pansements, les manœuvres font les injections, les filles de salles font les accouchements, les infirmiers font les prescriptions, les médecins font la bureaucratie. De plus, jusqu'à un tiers du personnel peut être « bénévole », absent de tout registre et inconnu de l'administration : femmes au foyer cherchant une occupation, « secouristes » formés par la Croix Rouge, parents au chômage d'un agent, nouveaux diplômés des écoles de santé sans affectations...

Le « chacun-pour-soi-isme »

Notre continent, malgré les clichés et stéréotypes qui exaltent ses solidarités communautaires, est bel et bien, au moins en ce qui concerne le secteur public (mais sans doute aussi au-delà) le royaume du « chacun-pour-soi ». Dans les administrations, le jeu en équipe est à peu près inconnu, et nul ne se mêle du travail de son collègue. Une réunion où il serait question de discuter collectivement pour améliorer la qualité ou la productivité du travail est un phénomène rarissime. Chacun effectue ses tâches dans une sorte de « bulle » (deux ou trois personnes peuvent certes cohabiter professionnellement dans la même bulle), où nul ne pénètre, et qui ne fait que croiser ou cogner les autres bulles. Tout le monde applique le proverbe « Si tu traverses un village de borgnes, ferme un œil et passe ! ».⁹

Dans les palais de justice de Niamey, Cotonou ou Dakar, les juges se côtoient sans se concerter, les greffiers travaillent chacun de son côté, les chefs de service se contentent de l'« absence de problème » (ou parfois perçoivent une rente sur les agissements illicites de leurs subordonnés), et il n'y a aucun contrôle réel de la qualité (et parfois de la réalité) des prestations des agents. Même les manœuvres ne sont pas véritablement contrôlés et sont largement livrés à eux-mêmes (d'autant qu'ils sont au courant des petites combines des uns ou des autres).

« Chacun essaie de préserver son domaine d'action comme une propriété personnelle. "Lorsque tu dis à un collègue qu'il ne fait pas son travail ou qu'il l'a mal fait, il te dira : de quoi tu te mêles" ? dit une bénévole de la médecine B » (Moumouni, in Moumouni & Souley, 2003).

Des « espaces de soupçon »

Toute forme d'entreprise collective donne immédiatement lieu à d'innombrables soupçons, rumeurs et accusations, aussi bien venant de l'intérieur que de l'extérieur. En milieu rural, il n'est pas de coopérative, de groupement, d'association ou de comité de gestion qui n'ait fait l'objet d'accusations, ouvertes ou voilées, de « détournement ». Le monde des partis politiques est perçu par tout un chacun comme un monde d'intrigues, de renversements incessants d'alliances, de bras de fers et de coups bas, de trahisons et de transhumances. Et les appareils politico-administratifs n'échappent pas à cette loi du soupçon. Il n'est guère de chef de service qui ne soit, aux yeux de ses collaborateurs et subordonnés, potentiellement corrompu, partial, ou partisan ; de même, une décision quelconque d'un juge est automatiquement soupçonnée d'avoir été prise pour faire plaisir à X ou parce que Y a donné une enveloppe conséquente.

Certes, nous ne pouvons rien dire de la réalité de toutes ces accusations, et certaines sont sans nul doute infondées ou calomnieuses. Mais ce qui reste attesté est l'étendue et la prégnance de ces « espaces de soupçon », dans l'administration comme ailleurs, qui hypothèquent la construction de relations minimales de confiance ou de sécurité, nécessaires à la délivrance satisfaisante de services publics ou collectifs.

Au Niger, l'expression zarma de *baabiꝛe-tarey* (le fait d'être enfants d'un même père) connote la jalousie et la rivalité, dans la vie quotidienne comme dans la vie politique. L'élection d'un chef à vie, contre d'autres candidats qui sont aussi ses frères ou ses cousins (ses *baabiꝛe*), lesquels resteront dès lors ses opposants à vie, en est le symbole. Les consultations fréquentes de devins, magiciens et autres marabouts, prompts à dénoncer dans l'entourage proche du consultant un parent, un ami ou un collaborateur qui serait le responsable de ses maux passés, présents ou futurs, entretiennent ce climat de méfiance tous azimuts.

Le « privilégisme »

Un poste quelconque dans la fonction publique est avant tout évalué quant à l'accès aux privilèges qu'il permet. Dans la mesure où les salaires sont à peu près partout dérisoires et bloqués, et où l'investissement dans le travail lui-même est faible, ce sont les privilèges qui font la différence, qu'ils soient formels ou informels, licites ou illicites. Le but du jeu est en quelque sorte d'étendre au maximum ces privilèges, aussi loin que possible, parfois démesurément, soit du fait de leur intérêt matériel ou des ressources qu'ils fournissent, soit en raison du prestige qu'ils procurent. Les « avantages de fonction » sont ainsi les véritables « marqueurs » d'un statut, et fonctionnent comme signes de « distinction » (au sens de Bourdieu) envers les collègues, les subordonnés et les usagers.

Les privilèges vont de l'usage réservé et privatif du téléphone à la voiture du service « appropriée » par le fonctionnaire, de l'obtention de « missions » rémunératrices à la villa de fonction, de la mobilisation du petit personnel pour des courses privées à l'usage sans mesure d'un climatiseur, de l'utilisation des bons d'essence du service comme moyen de gratification ou comme prime auto-octroyée à l'appropriation de fait des locaux professionnels pour faire du business ou recevoir ses amis, etc. Le monde comparativement luxueux des « projets » (avec ses 4x4, ses splits et ses bureaux fonctionnels) apparaît comme un idéal de privilèges auquel chacun aspire, et, dans la fonction publique, être le « point focal » (le correspondant) d'un projet appuyant tel ou tel service est une position très recherchée par l'accès qu'elle offre à certains des avantages, même mineurs, propres à ce monde enchanté des projets.

Le mépris des usagers anonymes

Dans un service public quelconque, cadastre, poste, état-civil, commissariat, dispensaire, l'utilisateur anonyme est bien mal parti, et se trouve en terrain hostile, devant effectuer un parcours du combattant que personne ne lui facilitera, bien au contraire. Les fonctionnaires le considèrent comme un gêneur et un importun, voire une proie (*cf.* ci-dessous), et entendent être le moins possible dérangés par lui. Sa méconnaissance des procédures invite non pas à l'aider mais à le gronder. Alors que le monde social extérieur privilégie des valeurs de bienséance, d'hospitalité et de respect, l'univers bureaucratique semble, au contraire, se fonder sur le mépris de l'utilisateur, et, en particulier, de son temps.

Chez les utilisateurs de la santé, la *phrase* « *on ne nous regarde même pas* » est revenue sans cesse au cours des entretiens. Elle exprime bien les sentiments de manque de respect, d'inexistence, d'humiliation, éprouvés par les utilisateurs des services publics de santé.

« On ne te regarde pas, il parle seulement, tu ne comprends pas, et puis il donne une ordonnance... Je lui ai dit que le corps de ma fille chauffe, il ne l'a même pas regardée » (Fanta, 24 ans, Abidjan, cité par M. Koné, 2003).

« Avec une fille de salle, j'essayais d'encourager la parturiente à pousser. Elle était très fatiguée et gémissait beaucoup. Ceci agaçait la sage-femme, qui me disait : "déchire-la, elles sont toutes comme ça, promptes à aller avec les hommes, jouissant de plaisir, mais incapables de se maîtriser face à la douleur, quelle honte ces enfants de maintenant" (...) J'étais sur le point de le faire, j'avais dit à la fille de salle de me donner une lame, mais j'ai voulu encore attendre un peu. Et là, dans un dernier sursaut, la parturiente a poussé et l'expulsion a commencé. Tout s'est bien déroulé par la suite. J'étais soulagée. La sage-femme a dit à l'endroit de la parturiente 'tu as de la chance, car si

c'était moi qui t'accouchais, je t'aurais déchiré dès le début » (FL, élève stagiaire, deuxième année sage-femme, ENSP, Niamey, cité par A. Souley, 2003).

L'échange généralisé des faveurs

Mais ce mépris s'arrête là où les recommandations commencent. Toute personne recommandée, directement ou indirectement, se voit au contraire plutôt bien servie, souvent d'ailleurs aux dépens des usagers anonymes qui attendent. Pour un PAC (« parent, ami ou connaissance »), le fonctionnaire fera assaut de politesse, facilitera l'accès au service recherché, et quittera volontiers son poste pour piloter son hôte. Les réseaux de recommandations sont multiples : membres de la famille étendue, voisins, originaires du même terroir, collègues, promotionnaires, camarades de loisirs ou de parti, etc. Le service rendu ne sera pas nécessairement payé de retour par une faveur équivalente du « débiteur », mais par d'autres services rendus par d'autres connaissances : c'est pourquoi on peut parler, pour parodier la formule de Lévi-Strauss sur la parenté, d'un « échange généralisé ».

Pour survivre en territoire administratif, il faut connaître quelqu'un, ou connaître quelqu'un qui connaît quelqu'un. Face à un problème à régler, on ne cherche pas à prendre connaissance de la procédure à suivre, mais à savoir qui donc on peut aller voir pour vous pistonner.

« Les faveurs pour les collègues ou leurs enfants, c'est normal. Par exemple ils peuvent ne pas respecter la préséance ou je peux même leur donner des médicaments si j'en ai. L'agent peut même quitter son poste de travail pour aller accompagner son enfant dans autre centre de soin mieux équipé. Mais on ne peut pas généraliser pour des gens qu'on connaît à peine. On ne peut faire des faveurs pour tout le monde qu'on connaît. Il ne faut donc pas exagérer » (EM, responsable d'un CSI, Niamey).

« Les "passes" (personnes recommandées) de certains d'entre nous, quand ils viennent en consultation, ils ne s'arrêtent pas pour au moins payer le carnet. Ils vont directement voir les soignants. Si je décidais de m'opposer au système de passe, nous ne nous entendrions pas » (BI, percepteur dans un hôpital, Niamey).¹⁰

La corruption systémique

Une autre solution, pour l'utilisateur qui ne connaît personne mais qui en a les moyens, est le recours à la corruption désormais devenue systémique, omniprésente, et bien visible. Mais la corruption unit aussi des personnes en relations d'affaires continues, ou se structure selon des réseaux organisés et même mutualisés (le policier doit donner « sa part » au brigadier, qui donne la sienne au commissaire, etc.). Cette corruption systémique a donc des formes multiples : la commission pour service illicite, la gratification, le piston, la

rétribution indue d'un service public, le tribut, la « perruque », le détournement... Elle peut être ponctuelle, dyadique, rentière. Elle aboutit à une sorte de « privatisation informelle » de l'État, dans la mesure où l'agent de l'État n'effectue son travail, ou un travail, que s'il perçoit une rémunération directe de l'usager ou du collègue.¹¹

La sémiologie populaire rend bien compte des multiples dimensions de la corruption et de son omniprésence quotidienne : « la chèvre broute là où elle est attachée » : « celui qui pile ne manque pas de prélever une bouchée pour lui-même » ; il faut « donner l'argent des ingrédients de la sauce », « mettre une pierre sur un dossier pour qu'il ne s'envole pas », « graisser la bouche » ; « deux mains sont nécessaires pour pouvoir se les laver l'une l'autre » ; « on ne doit pas venir les mains vides » ; « les cordes de ceux qui puisent dans le même puits ne manquent pas de s'emmêler »...¹²

La « culture de l'impunité »

L'absence de sanction réelle pour fautes professionnelles graves (comme pour détournement ou corruption) est partout attestée. Le pire qui puisse arriver est en général l'affectation, c'est-à-dire le changement de lieu de travail. De nombreux chefs de service nous ont dit être dans l'incapacité de sanctionner un subordonné incapable, négligent ou vénal, dans la mesure où toute sanction soulève immédiatement un torrent de protestations et d'interventions en faveur du sanctionné, au nom certes de la solidarité ou de la pitié, mais aussi en fonction de rapports de force de patronage ou de clientélisme, liés ou non aux partis politiques. Si l'on y ajoute le fait que les indécrottables des uns sont bien connus des autres, et que « tout le monde se tient pas la barbichette » (Jaffré 2003), de façon verticale ou horizontale, on comprendra pourquoi règne désormais une telle « culture de l'impunité ».

Une sage-femme plusieurs fois surprise en train d'arnaquer les parturientes ou leurs accompagnatrices à la maternité centrale de Niamey est finalement « sanctionnée » par un départ du service : il a fallu pour cela que son chef de service menace de démissionner. Elle prend celui-ci violemment à partie et promet de revenir bientôt. Trois mois plus tard, elle est réaffectée à la maternité centrale !

Propos d'agents de santé à Niamey (cf. Souley, in Moumouni & Souley, 2003) : « On ne sanctionne jamais, c'est pourquoi ça ne marche pas » ; « il y a des intouchables » ; « il y a un laisser-aller incroyable à un tel niveau, certains agents indécrottables sont protégés par les responsables » ; « c'est tout le système qui n'autorise pas de sanction ! » ; « il y a tellement de jeux de relations que les sanctions ne sont pas prises »...

La démotivation des fonctionnaires

Il est difficile de rencontrer aujourd'hui dans les pays où nous avons enquêté un fonctionnaire heureux, ou simplement motivé. D'ailleurs, le terme « motivation » y a perdu son sens usuel, et ne désigne plus que des primes que le fonctionnaire exige comme un dû. Le goût du travail bien fait, la satisfaction de la tâche accomplie, ne s'expriment chez nos interlocuteurs que sous la forme de la nostalgie d'un paradis perdu, ou le rêve d'une impossible utopie.

Si les salaires effectivement dérisoires—en ces temps de mondialisation où les marchandises et les standards de vie n'ont plus de frontières—sont au cœur de cette insatisfaction, et restent invoqués en première place, ils ne sont cependant pas les seuls facteurs du spleen, voire du dégoût des agents de l'État. Chacun des traits évoqués ci-dessus y joue sa part. La non-reconnaissance des compétences professionnelles, les interventions politiques ou clientélistes constantes, l'absence de gestion intelligente des ressources humaines participent par exemple à cet écœurement collectif. Et le fait de devoir arrondir les fins de mois à coup de petite corruption ne contribue pas à cette « estime de soi » qui est une composante de toute motivation professionnelle.

Nous avons rencontré à l'inspection de l'enseignement primaire de Tahoua, au Niger, une pléiade d'enseignants affectés à des tâches administratives dérisoires, végétant depuis des années dans des bureaux vides : un technicien en urbanisme devenu bibliothécaire mais sans livres, une institutrice vouée à gérer le seul maigre registre du courrier « sorties » (quelques lettres par jour), alors qu'un collègue en fait à côté autant pour le courrier « entrées », un instituteur désormais magasinier et gérant toute l'année quelques rares piles de matériels scolaires, et cette citation affichée bien visible dans un bureau de l'inspection : « la vie est une tranche de merde dont il faut avaler un morceau chaque jour ». Pendant ce temps, le pays manque cruellement d'enseignants sur le terrain, et recrute des « volontaires de l'éducation », de niveau brevet, dépourvus tant de compétences que de motivations, payés 20 000 F CFA par mois, souvent absents de leur poste, et parfois « taxant » les élèves...

L'improductivité

La démotivation, le privilégisme, le chacun-pour-soi-isme, la corruption, tout cela aboutit évidemment à une très grande improductivité des services de l'État. Les observations le confirment : ce qu'on pourrait appeler « l'absentéisme social » (baptêmes, mariages, décès) mange une bonne partie du temps de travail, les « micro-absentéismes » (retards, courses personnelles, et départs avant l'heure) en mangent une autre partie, et enfin, quant au reste du temps effectivement passé sur le lieu de travail, une partie non négligeable en est consacrée à des activités non professionnelles : recevoir des amis, bavarder ou se détendre entre collègues, faire de petites siestes. C'est sur le

solde que les tâches professionnelles sont effectivement accomplies, souvent de mauvaise grâce, au ralenti, ou de façon expéditive.

À Abidjan, comme à Niamey ou Conakry, les consultations dans les centres de santé où nous avons enquêté commencent rarement avant 9 heures (des femmes attendent parfois depuis 6 heures du matin), et se finissent en général avant midi (les femmes qui se présentent plus tard, ou l'après-midi, sont le plus souvent renvoyées). Les personnels de santé de ces centres, pourtant, sont censés faire 8 heures par jour, et ne prennent pas de gardes...

Le double langage

Le décalage entre organigramme formel et organigramme réel, comme la généralisation de pratiques illicites, la « privatisation informelle de l'État », ou le patronage partisan feutré, entraînent chez les agents de l'État une sorte de schizophrénie structurelle, ou de dédoublement institutionnel de la personnalité. D'un côté il y a le langage officiel pour l'extérieur et pour les rituels politiques nationaux, celui d'un État souverain, fondé sur la base d'un modèle légal et d'un idéal-type bureaucratique de type occidental. De l'autre côté, il y a le langage quotidien, celui des « arrangements » (*ajara* en hausa), celui en fait des combines et des faveurs, des intrigues et des tractations. D'un côté, il y a les normes publiques, celles de l'appareil constitutionnel et juridique, celles de la citoyenneté moderne proclamée, celles des procédures administratives et comptables. De l'autre côté, il y a les normes pratiques, les usages établis, les codes informels, les cultures professionnelles locales.¹³

Face aux bailleurs de fonds, aux institutions internationales, mais aussi dans les circonstances officielles et publiques, on utilise un univers sémantique policé, celui du langage standardisé et euphémisé de l'État moderne universel, ou du développement, devenu en Afrique incontournable. Cet univers est donc fait de deux « langues de bois » enchevêtrées, où coexistent harmonieusement « démocratie », « transparence », « société civile », « élections libres », « développement durable », « droits de l'homme », « promotion de la femme », « participation des populations », « liberté de la presse », « sens de la responsabilité », « lutte contre la pauvreté », et bien d'autres...

Dans les interactions quotidiennes, c'est un tout autre univers sémantique qui se déploie, celui des expressions usuelles, de la dérision, de la familiarité, de la connivence, de la complicité, de la rivalité... Le premier univers sémantique est en français, et c'est celui que les institutions du Nord aiment entendre.¹⁴ Le second est dans les langues nationales, et c'est celui que les acteurs du Sud aiment utiliser. Ces deux univers sémantiques cohabitent pacifiquement, mais restent relativement nettement séparés : à chacun ses situations, et ses interlocuteurs.

Par exemple, les stages, séminaires et autres formations largement dispensées par les projets et bailleurs de fonds, et haut lieu d'expression des normes officielles sont depuis longtemps « récupérés » et « détournés » par les normes pratiques existantes, comme ressources supplémentaires à capter (per diem, missions, corruption), ou comme moyen éventuel d'être recruté par les projets et de quitter la fonction publique. Par contre, leur effet sur les pratiques professionnelles des agents une fois ceux-ci retournés sur le lieu de travail est extrêmement faible, voir nul : les normes pratiques reprennent leur cours, après une parenthèse dans les normes officielles du stage...

Analyse. Une perspective historique

On ne saurait évidemment poser un tel diagnostic et faire un tel constat sans se confronter à la redoutable question du « pourquoi ».

Rappelons que, en sciences sociales, nous sommes beaucoup plus à l'aise avec la description de l'existant qu'avec son explication, avec le « comment » qu'avec le « pourquoi ». En effet, les phénomènes sociaux mettent en jeu un ensemble extrêmement complexe de variables, dans des contextes où l'assertion « toutes choses égales d'ailleurs » ne peut jamais être proférée *stricto sensu*. Isoler une variable et en mesurer l'impact a, dans nos disciplines, l'aspect d'une mission impossible, même si certains quantitativistes ou positivistes continuent d'en nourrir l'illusion.

Parmi les multiples hypothèses explicatives qu'il faudrait simultanément prendre en compte, on peut en tout cas évoquer, entre autres, l'héritage de la guerre froide aux débuts des indépendances avec les primes de vassalité qui ont été alors accordées avec complaisance aux nouveaux régimes africains, la démission des élites post-coloniales, l'inefficacité des réformes venues d'en haut et/ou de l'extérieur et promues à coup de conditionnalités et de subventions, les effets pervers des projets de développement et des stratégies des bailleurs de fonds, les dégâts de l'ajustement structurel, la mécanique infernale de l'actuel processus de « privatisation informelle interne » des États, les liens partout établis entre affairisme et partis politiques, etc.

Je voudrais simplement évoquer un ensemble de ces facteurs *parmi d'autres*, ceux qui renvoient à l'héritage colonial, et aux modalités de construction de l'administration moderne en Afrique, et donc au rapport entre sphère privée et sphère publique.¹⁵

Notre hypothèse est qu'il n'y a pas en Afrique un modèle de la bureaucratie radicalement autonome, qui renverrait à une quelconque « culture traditionnelle », mais bien plutôt que, sur les bases même de toute bureaucratie moderne, qui postule une rupture entre public et privé, source d'une « production d'indifférence », s'est opérée en Afrique une production

historique particulière, héritée de la colonisation, puis accentuée dans la période post-coloniale.

Les bureaucraties africaines sont en fait nées d'une double rupture : la rupture coloniale, par rapport aux formes de pouvoir précolonial, et la rupture bureaucratique, par création d'une opposition public/privé.

À la « construction sociale de l'indifférence » typique de toute bureaucratie moderne s'est ainsi superposée une « construction coloniale et post-coloniale du mépris et du privilège ».¹⁶

La bureaucratie d'interface et la « membrane »

Nous examinerons successivement un axe structurel (la rupture instaurée par les normes bureaucratiques modernes) et un axe représentationnel (les stigmates populaires attachés à la bureaucratie d'interface).

La rupture bureaucratique

La bureaucratie moderne, qui est l'un des piliers principaux de l'État contemporain tel qu'il s'est développé en Europe au cours du XIXe siècle en particulier, s'est construite par une rupture avec les modes de gestion antérieurs des affaires publiques, autrement dit avec l'État d'Ancien Régime, caractérisé par des systèmes d'allégeance personnelle entre les dignitaires aristocratiques et politiques et leurs clientèles de commis, de suivants et d'hommes de confiance.¹⁷ La vénalité des charges, l'échange généralisé de « services » et le dévouement à un « maître » cèdent la place (peu à peu, car le processus fut long) à des procédures impersonnelles, à des recrutements sur diplôme, à un service de l'État (Dreyfus 2000). La fameuse *rationalité légale-bureaucratique* théorisée par M. Weber ne relève pas tant d'une rationalité technique ou scientifique (qui remplacerait une gestion irrationnelle par une gestion éclairée : ce contresens a souvent été fait) que d'une *rationalité procédurale*, censée assurer un traitement égal et normalisé des « cas » (des dossiers) quels que soient ceux qui sont concernés. Cette rationalité procédurale se fonde sur une rupture forte (et nouvelle) entre la sphère privée et la sphère publique.¹⁸ Le monde de la bureaucratie moderne, celui de la sphère publique en ses formes administratives, a désormais ses propres lois, égalitaires et impersonnelles, opposées, en un sens, à celles qui régissent le monde « normal », extérieur, celui des relations quotidiennes, personnalisées, affectivées, socialisées.

Ce monde bureaucratique a été le plus souvent appréhendé sous sa dimension institutionnelle, comme un « appareil »¹⁹ ou comme une « organisation »,²⁰ avec ses logiques internes, ses jeux de pouvoir, ses attributs systémiques. Mais on peut aussi s'intéresser aux relations qu'il entretient avec son environnement, et plus particulièrement avec les usagers. Ce que Lipsky a décrit comme *street level bureaucracy* (Lipsky 1980), nous l'appellerons

« bureaucratie d'interface ». Des secteurs entiers de la bureaucratie n'ont pas d'interface avec les usagers, de même que l'on peut parfaitement considérer le fonctionnement de la bureaucratie sans mettre au centre de l'analyse les relations entre les agents publics et les usagers. Mais nous nous focaliserons ici sur ces relations.

À cet égard, et pour reprendre le titre de l'ouvrage de Herzfeld,²¹ si la bureaucratie moderne est une vaste machine « produisant de l'indifférence », au sens général du terme (les dossiers sont traités de façon indifférente), la bureaucratie d'interface importe cette indifférence au cœur du rapport bureaucrate/citoyen, et *transforme en quelque sorte l'indifférence structurelle en une indifférence comportementale*. Le bureaucrate de guichet n'a en face de lui que des cas-types, il est censé n'avoir ni sentiments ni compassion, il applique un règlement, des instructions, des procédures. Pourtant, les comportements ordinaires du bureaucrate, dans la vie quotidienne, hors de son espace de travail, loin des normes qui définissent celui-ci, ne se distinguent en rien de ceux des autres citoyens : il aime les uns, déteste les autres, oscille entre bienséance et grossièreté, selon les rapports d'antipathie et de sympathie qui marquent ses rapports aux uns et aux autres. Dans un monde, celui de la bureaucratie, les normes sont le respect des procédures, et le traitement indifférent de tous, dans l'autre, celui de la vie sociale ordinaire, règnent au contraire les réseaux, les affinités, les liens de proximité, les différences permanentes de traitement à l'égard de tel ou tel.

Certes, ce modèle bureaucratique est d'ordre idéal-typique, et ne sert qu'à mesurer, en un sens, l'écart toujours existant entre la règle et la réalité. Certes, une coupure radicale et permanente entre le comportement public et le comportement privé est impossible. Cette coupure est toujours relative, il y a toujours des « passages », des « interférences », des « chevauchements ». Pour exprimer simultanément la nécessité de cette coupure et en même temps sa relativité, nous reprendrons une métaphore de Goffman (1961) : il y aurait entre le comportement privé et le comportement public une « membrane semi-perméable », qui, selon les acteurs ou selon les contextes, laisse plus ou moins passer de « privé » dans le « public »...

Nous pensons que cette métaphore peut être mobilisée avec profit pour tenter de comparer les bureaucraties d'interface africaines et les bureaucraties d'interface européennes. Sur la base de l'existence dans les deux cas d'une membrane semi-perméable entre privé et public, qui est la condition même d'existence d'une bureaucratie, la « membrane » filtre de façon différente en Afrique et en Europe, et elle ne filtre pas les mêmes choses... Ceci est évident si l'on se place maintenant sur un « axe représentationnel », afin de comparer les stéréotypes respectifs de la bureaucratie en Europe et en Afrique.

Bureaucratie européenne classique et bureaucraties africaines : les stéréotypes communs

Une longue tradition de dénonciation de la bureaucratie existe en Europe, à travers les écrits formels (presse, littérature...) comme à travers la « petite tradition orale » (blagues, bavardages, « brèves de comptoir »). Courteline la symbolise bien. Le bureaucrate est décrit comme insensible, borné, tatillon, mettant en oeuvre sans état d'âme et sans initiative des règlements abscons ou inadaptés. Le monde de la bureaucratie est « kafkaïen ».

En Afrique, écrits formels comme « petite tradition orale » mettent en scène une bureaucratie insensible, incompétente, rapace, cupide, despotique, absentéiste, menteuse, paresseuse.²²

On voit qu'autour d'un terme partagé (l'« insensibilité du bureaucrate »), les focalisations divergent ensuite : du côté disons des représentations européennes de la bureaucratie, l'utilisateur serait considéré plutôt comme victime de l'application mécanique des procédures, du côté, disons, des représentations africaines de la bureaucratie il serait plutôt confronté à l'insécurité et à l'arbitraire. Des deux cotés, il y a un facteur commun, l'indifférence—et donc une certaine forme de « déshumanisation »—mais cette indifférence se décline tendanciellement selon des lignes de pente différentes, selon une logique dominante de la productivité procédurale mécanique de type « égalitaire » d'un côté (Europe), selon une logique dominante de l'improductivité et de l'arbitraire de l'autre (Afrique). Dans un cas, l'utilisateur est réduit à être un simple numéro, dans l'autre il est « mal » traité, humilié, racketté.

Voilà pour le côté « imperméable » de la membrane : il ne laisse normalement pas de place, ni dans un cas ni dans l'autre, à une « personnalisation » des rapports, *du moins pour l'utilisateur « anonyme »*, et produit une profonde « indifférence » à l'égard de cet utilisateur anonyme, indifférence typique de la sphère publique. C'est du fait que cette indifférence prend des caractéristiques assez spécifiques en Afrique qu'il nous faut désormais rendre compte. Toutefois, auparavant, on peut se demander symétriquement ce qu'il en est du côté de la perméabilité. On peut estimer que, en Europe, elle a longtemps été faible (modèle classique), mais que, depuis peu, au modèle classique s'ajoute (et, en partie, se substitue) un modèle « amélioré », qui « humanise » les comportements de la bureaucratie d'interface. Autrement dit, la membrane laisse désormais passer certains comportements qui viennent du privé, et qui tendent à considérer l'utilisateur comme un client et non plus comme un numéro. Mais ce n'est pas tant du monde privé individuel, relationnel ou domestique, que l'on s'inspire, que du monde privé des affaires. Le service public, tant décrié, s'humanise en se modelant désormais peu à peu sur l'entreprise commerciale.²³ D'autre part, ce processus est impulsé « d'en haut » (*top-down*), il relève d'une démarche managériale de type formel, il est contrôlé par l'encadrement, et tend en fait à modifier peu à peu la norme du public lui-même. En Afrique, la perméabilité de la membrane est assez différente. Non

seulement elle est plus forte *en certains domaines*, mais aussi elle relève de l'informel, et correspond tantôt à une forte immixtion du monde privé individuel (sur-personnalisation), tantôt à une privatisation informelle interne du service public (corruption).²⁴

Les spécificités des bureaucraties africaines : perspective diachronique

La référence aux régimes politiques africains pré-coloniaux comme « explication » de la situation très particulière de l'État africain en général, ou des administrations africaines en particulier,²⁵ nous semble peu pertinente :²⁶ la bureaucratie moderne se crée partout en rupture avec les modes d'administrations antérieurs, et ce fut plus encore le cas en Afrique qu'en Europe.²⁷

La bureaucratie comme création coloniale

C'est en fait une bureaucratie très particulière, fort différente à bien des égards du modèle dominant en métropole, qui a été importée de toutes pièces en Afrique par le régime colonial²⁸. Le fossé entre administrateurs et administrés, consubstantiel à l'édification de toute bureaucratie, y a en effet redoublé un fossé bien plus profond et radical entre Européens et « indigènes ». Le régime très exceptionnel et dérogatoire (au regard des normes mêmes de l'administration française) de l'indigénat, qui accordait des pouvoirs exorbitants aux « commandants de cercle », et privait de droits élémentaires les administrés, a en effet produit une bureaucratie certes « moderne », mais sous une version « coloniale » quelque peu monstrueuse, mélangeant un ensemble de traits issus du modèle classique importé (organigrammes, procédures officielles, écritures, rapports, etc.) et un autre ensemble de traits « inventés » par la situation coloniale et souvent en contradiction avec les précédents (d'où cette schizophrénie dont on trouve diverses traces aujourd'hui)²⁹ On se contentera de souligner les trois principaux d'entre eux : le despotisme, le « privilégisme », et le rôle des intermédiaires. Selon nous, ils expliquent encore une partie des comportements des bureaucraties africaines contemporaines.

1. Le despotisme colonial est bien documenté.³⁰ Ses conséquences sur la construction de la bureaucratie coloniale le sont moins. Et pourtant, elles sont évidentes, et importantes. L'ampleur du fossé entre bureaucrates et usagers « indigènes »,³¹ comme les dispositions du code de l'indigénat et les habitudes coloniales dominantes (racisme et paternalisme en proportions variables) ont introduit une très grande marge d'arbitraire et même de violence dans la rationalité procédurale de la bureaucratie classique métropolitaine officiellement importée « clé en main » dans les colonies.³² Les conséquences à long terme sont importantes, dans la mesure où, au-delà du mépris souvent affiché de beaucoup de fonctionnaires européens pour leurs administrés, ce

sont des générations d'auxiliaires et de « commis » africains qui ont appris auprès des colonisateurs à édifier une barrière entre eux-mêmes et les populations locales, à multiplier les signes affirmant leur statut de privilégiés, à construire leur supériorité par l'affirmation de l'infériorité des autres, à « mal traiter » leurs « administrés », à user de l'arbitraire...³³ Avec l'indépendance, non seulement ces petits fonctionnaires africains accèderont aux responsabilités dans la continuité avec la machine administrative coloniale antérieure (prenant simplement la place des anciens maîtres européens du pays), mais en outre ils permettront, voire parfois favoriseront, la reproduction chez leurs subordonnés de cette « culture administrative » assez particulière héritée de la colonisation (au-delà bien sûr de diverses exceptions). L'indifférence bureaucratique a ainsi pris, avec la bureaucratie coloniale, une forte coloration despotique qu'elle n'a sans doute jamais perdue depuis. On peut dire cela autrement : alors que, en Europe, la bureaucratie moderne s'est développée plus ou moins parallèlement avec l'émergence de la citoyenneté et de la démocratie, tout au long du XIXe siècle, elle a au contraire, en Afrique, rimé depuis ses débuts (et jusqu'à aujourd'hui) avec l'inégalité, la violence et le mépris, en l'absence, y compris depuis les indépendances, de véritable tradition civique ou citoyenne égalitaire. Une caractéristique collatérale doit être soulignée : alors qu'en Europe la bureaucratie s'est construite dans une relative autonomie par rapport au pouvoir exécutif, en Afrique, dès le pouvoir colonial et jusqu'à aujourd'hui, elle a été indissociable de l'arbitraire du pouvoir.

2. Le « privilégisme » (qui recouvre en partie le despotisme) renvoie directement aux innombrables « avantages de fonction » propres à la bureaucratie coloniale : au-delà des salaires doublés grâce aux indemnités, tout était dû aux administrateurs : le logement, la domesticité, les moyens de déplacements, les dons et présents en nature des populations, les services gratuits, les maîtresses... L'écart était d'autant plus grand par rapport aux fonctionnaires de la métropole que les cadres coloniaux avaient en général une formation nettement inférieure. Le seul fait d'avoir une fonction dans l'administration coloniale donnait accès à ces privilèges, indépendamment de la compétence ou du mérite.

3. Quant aux intermédiaires, ils furent indispensables au fonctionnement de la bureaucratie coloniale, dans la mesure où celle-ci a été caractérisée à la fois par une sous-administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux et les normes et règles officielles. Faute de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, là encore loin des règles métropolitaines, faisant la part belle aux auxiliaires, supplétifs, chefs administratifs, courtiers et autres hommes de main ou de confiance. Le

« pluralisme des normes » évoqué ci-dessus y trouve sans doute sa source, sinon unique du moins principale, ainsi que la structure « schizophrénique » de l'administration, entre un formalisme procédural surtout rhétorique, scripturaire ou superficiel, et de multiples accommodements oraux négociés par des intermédiaires empressés et omniprésents.³⁴ Cette importance de la négociation et de l'intermédiation, qui se traduit par de multiples « arrangements », est sans doute à l'origine des premières formes de petite corruption quotidienne, qui sont apparues dès la période coloniale, certes au profit des chefs et de leurs auxiliaires,³⁵ ainsi que des commis et de leurs supplétifs, mais aussi des fonctionnaires français en poste aux colonies.

« L'incompétence, la malhonnêteté souvent et l'impunité du personnel, le gaspillage du matériel ahurissaient les inspecteurs » (venus de la métropole pour évaluer l'administration coloniale, Brunschwig (1983:24).

On peut aussi penser que le système de la « chefferie administrative » (le recours par l'administration coloniale, pour gouverner le monde rural, à des chefs « traditionnels » en fait souvent « néo-traditionnels »), fondé sur le besoin d'intermédiaires et le statut dérogatoire des colonies, a introduit un système politique néo-patrimonial (le chef n'a pas de budget propre, ses fonds personnels et ceux de sa fonction sont confondus) au cœur de l'administration publique.

Legs colonial et innovations post-coloniales

Il est difficile de faire parfois la part entre le legs colonial (repris tel quel, rappelons-le, par les nouvelles élites arrivées au pouvoir lors des indépendances, elles-mêmes issues de la couche « indigène » des bureaucraties coloniales) et les variations ou innovations qui ont pris place de 1960 à nos jours. C'est le cas avec le clientélisme (d'affaire, de parti, de faction ou de voisinage), qui a certes prospéré depuis les indépendances, mais que la « situation coloniale » avait déjà largement encouragé.

Le « passage de service » entre les anciens colonisateurs et les nouveaux régimes de parti unique s'est fait, on le sait, « en douceur », sans rupture.³⁶ Une de ses caractéristiques a été de permettre une promotion ultra-accélérée des anciens « commis » de la colonisation, accédant du jour au lendemain à tous les hauts postes « coloniaux » du nouvel État, et donc, on l'a déjà souligné, au « droit » de pratiquer à leur tour le « despotisme » et le « privilégisme ».

Par exemple, l'expression d'une supériorité méprisante ou arrogante envers l'usager, comme l'extension démesurée des avantages de fonction (formels et informels) hormis les salaires,³⁷ a été intégralement reprise par les fonctionnaires nationaux (eux-mêmes encore moins bien formés que leurs prédécesseurs) lors du passage à l'indépendance. Ces traits n'étaient-ils pas le signe d'un véritable « passage de témoin » ? Pouvait-on concevoir une fonction publique nationale souveraine qui n'ait pas droit au même respect, et donc

aux mêmes avantages, que les maîtres d'hier ? De ce fait, le décrochage entre « privilèges » et compétences s'est encore renforcé. Les privilèges dus à la bureaucratie coloniale, loin de s'amenuiser, se sont même étendus à l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Un tel mécanisme de « reconversion sur-classante »³⁸ (ne prenant que peu en compte la compétence et l'expérience professionnelle) a en effet joué du haut en bas de la bureaucratie (autour de 1960, de même qu'un instituteur devenait ministre, une dactylo débutante devenait secrétaire de direction, ou un planton devenait policier, etc.). Par la suite, dans les trente premières années des indépendances, les entrées dans la fonction publique se sont certes faites sur la base de qualifications plus adaptées, mais toujours avec un « sur-classement » quasi systématique, par rapport aux carrières habituelles dans les bureaucraties européennes (un diplômé bac + 3 frais émoulu accède directement à des fonctions réservées en Europe à un diplômé bac + 5 doté de dix années d'expérience professionnelle). Dans les administrations, un « ascenseur social » en surchauffe et totalement atypique s'est donc mis en place : il ne fonctionnait pas « aux salaires » officiels (ceux-ci restant extrêmement « sous-développés » en comparaison des homologues européens³⁹), mais « aux privilèges » (largement supérieurs à ceux des homologues européens) ; il était largement « décroché » tant des expériences professionnelles moyennes exigées en Europe que de la lente progression typique de la bureaucratie classique ; et il ne donnait au titulaire d'un poste que les hochets du pouvoir ou les simulacres de la fonction, sans environnement fonctionnel. Ce système a fonctionné à plein jusqu'aux années 90, créant une bureaucratie de « promus à grande vitesse », en même temps privilégiés et frustrés, qui manquaient souvent des compétences qui auraient dû être associées aux postes qu'ils occupaient. Ce système a donc alimenté tant la morgue des grands « bureaucrates de pouvoir » face aux subordonnés que le mépris des petits « bureaucrates d'interface » face aux usagers.

Enfin, le rôle des intermédiaires n'a fait que croître, jusqu'à être de nos jours une des caractéristiques structurales des administrations africaines.

Tous les services étudiés fonctionnent grâce à l'appui d'un personnel non administratif, sans statut bien défini, parfois « bénévole » depuis une vingtaine d'années (...) Ces supplétifs ont, selon notre analyse, un triple rôle. D'un côté ils jouent, semble-t-il, un rôle fonctionnel, en facilitant les démarches des usagers, voire les tâches du personnel : ils contribuent à l'accélération des procédures (au détriment toutefois des usagers qui n'ont pas eu recours à leurs services), ils peuvent protéger leur client, en cherchant à éviter la sanction ou à multiplier ses chances d'obtenir gain de cause ou de faire valoir ses droits, ils permettent aussi la personnalisation des démarches administratives, tout en rassurant le citoyen face à une administration imaginée toute-puissante. D'un autre côté, ils reproduisent la « culture professionnelle locale », avec ses

habitudes, ses tours de mains, sa « débrouille »... et ses combines (ils restent toujours là, alors que les fonctionnaires sont, eux, soumis à la valse des mutations), et constituent la « mémoire » du service. Et enfin ils accentuent l'« informalisation » du service public, brouillant encore plus les frontières entre l'administration et le petit business marchand, entre le service public et les services privés, entre l'informalisation autour de l'État et l'informalisation à l'intérieur de l'État. S'ils ne sont pas systématiquement des vecteurs de corruption, ils peuvent néanmoins contribuer à l'euphémisation et à la banalisation des pratiques illicites (Blundo & Olivier de Sardan, 2001).

D'autres traits du fonctionnement « réel » des administrations africaines sont sans doute d'introduction plus récente, au moins quant à leur échelle. Ainsi en est-il de l'absence de sanctions et du « chacun-pour-soi-isme ». On peut également ranger au nombre des innovations post-coloniales l'improductivité et l'absentéisme chronique des personnels, la généralisation de la corruption et la « privatisation informelle » des années 80-90.

Au lieu que les bureaucraties africaines, après l'indépendance, ne s'éloignent de la variante coloniale atypique pour se rapprocher du modèle européen (ce que prédisaient les théories de la modernisation), au contraire l'écart entre les bureaucraties africaines et européennes s'est accru, d'une certaine façon. Ceci est particulièrement évident pour les bureaucraties d'interface.⁴⁰ Au moment où, au sein des bureaucraties européennes, des politiques d'amélioration de la qualité du service se mettaient peu à peu en place, à partir des années 80 et surtout 90 (ces politiques sont cependant loin d'être encore passées partout dans les mœurs...), les bureaucraties africaines d'interface sont restées prisonnières d'un modèle colonial que les innovations post-coloniales ont plutôt contribué à empirer qu'à améliorer (du point de vue en tout cas des rapports avec les usagers). Clientélisme, privilégisme, « chacun-pour-soi-isme », par exemple, ont convergé, au sein d'un environnement administratif de plus en plus dégradé, vers un mépris de plus en plus général de l'utilisateur anonyme, associé souvent à un « racket » aux dépens de ce dernier, forme la plus courante de la corruption et de la privatisation informelle dans la bureaucratie d'interface.⁴¹

Dans un tel contexte, la « sur-personnalisation » apparaît alors plutôt comme un mécanisme compensatoire, qui seul garantit qu'un service réel soit rendu à l'utilisateur, du moment qu'il est recommandé. La « perméabilité de la membrane » autoriserait ainsi une zone dérogatoire de fonctionnement personnalisé, par une importation épisodique dans la bureaucratie d'interface (le domaine du public méprisant) de relations « humaines » venues de l'extérieur (le domaine du privé chaleureux), ce qui permet tout à coup à une machine ordinairement inhumaine, prédatrice et dysfonctionnelle de devenir ponctuellement, pour un temps et pour quelqu'un, humaine, bienveillante et fonctionnelle. Cette membrane serait alors comme une soupape... Mais c'est

un cercle vicieux qui s'instaure et s'élargit. Le sort peu engageant fait aux usagers anonymes rend d'autant plus nécessaire la mobilisation des réseaux de faveurs, ce qui accroît encore plus les dysfonctionnements d'une bureaucratie d'interface improductive et démotivée.

Conclusion. Insatisfactions et réformes

Des formes originales et paradoxales d'État et une insatisfaction générale

Il y a, rappelons-le, bien d'autres facteurs qui sont intervenus que ceux qui viennent d'être analysés ci-dessus, mais le résultat est en tout cas clair. Une bureaucratie moderne assez particulière s'est mise en place dans les États africains postcoloniaux, qui renvoie à des formes tout aussi particulières de gouvernance, très convergentes d'un pays à l'autre. Celles-ci ne sont ni de simples « déviations » par rapport à un « modèle » européen qu'il conviendrait de respecter ou d'imposer, ni encore moins des prolongements d'une soi-disant culture politique précoloniale. Ce sont des formes originales, relevant de la modernité de nos pays et de leurs histoires récentes.⁴²

Cependant, ce n'est pas parce que l'État africain est original qu'il est satisfaisant. Toutes nos données témoignent au contraire d'une profonde insatisfaction tant des agents de l'État que des usagers par rapport au système de gouvernance en place. Constaté une certaine « déliquescence » de l'État africain contemporain n'est pas forcément un préjugé occidental ethnocentrique, c'est au contraire le sentiment général qui se dégage de nos enquêtes auprès tant des fonctionnaires eux-mêmes que des usagers.

En même temps, un certain nombre d'activités de l'État « marchent quand même », tant bien que mal. Au-delà du diagnostic proposé plus haut, qui semble irrécusable, des îlots de fonctionnalité subsistent ou se créent parfois, ici ou là, et pas seulement du fait de la « perfusion » de projets d'appui ou d'aides sectorielles (bien que ce soit souvent pour de telles raisons). De même, un certain nombre de pratiques routinières assurent « malgré tout » un service en quelque sorte minimum, même s'il n'est pas véritablement satisfaisant. Ces États si particuliers ne sont donc pas « désagrégés », ou fantômes, et on est loin de la quasi-anomie observable ailleurs, là où sévissent ou ont sévi les guerres civiles. Le service public « survit », ne serait-ce que sous des formes bricolées et brinqueballantes, et il ne faut pas l'oublier. Ces États sont donc paradoxaux et ambivalents, entre d'un côté une « privatisation informelle croissante » et une qualité des services fournis considérée par tous comme catastrophique, et de l'autre côté une capacité indéniable à se reproduire vaillamment et à gérer à leur façon un niveau minimal d'activités publiques.

De plus, nous avons partout rencontré des « exceptions admirables », des fonctionnaires compétents, intègres, ou affables, des agents de l'État soucieux

d'améliorer les prestations fournies. Certes, ces « réformateurs » ne sont aujourd'hui qu'une petite minorité, ils sont le plus souvent isolés, parfois aigris, mais ils existent.

C'est l'ensemble de ce contexte qu'il faut prendre en compte pour aborder la question des réformes, devenue urgente de l'avis général des citoyens de nos différents pays.

La question des réformes

On peut être assez sceptique sur la capacité des actuelles élites dirigeantes à produire de telles réformes « par en haut », et plus encore sur l'effet des injonctions externes, qui n'aboutissent qu'à accroître bien souvent les compétences déjà fortes de la classe politique en matière de « double langage » (celui à l'intention des bailleurs de fonds, et celui de la vraie politique et de la vraie gouvernance, entre nous, loin des arrogances et des naïvetés occidentales). Notre diagnostic appellerait plutôt à inventer de nouvelles formes de gouvernance « par en bas » (au niveau des services élémentaires de l'État) ou « par le milieu » (au niveau de l'appui aux cadres réformateurs), ce qui implique selon nous de partir des normes pratiques et des comportements réels, plutôt que des normes officielles et des organigrammes formels.

C'est pour cela que l'invocation des « formations » comme solution est souvent un leurre : non seulement les agents de l'État suivent ces formations pour des motivations souvent essentiellement pécuniaires (la « culture des per-diem »), mais encore elles ne font que rajouter de nouvelles couches de normes officielles à celles existantes, qui ne sont déjà pas respectées. Une fois fermée la parenthèse du séminaire de formation, et de retour sur leurs lieux de travail, les fonctionnaires reprennent leurs habitudes de travail antérieures, autour des normes pratiques, et reviennent à leur culture professionnelle locale.

Mais, au-delà de la nécessité ou de l'urgence d'un élan réformateur interne à l'État, ou, en tous cas, à certains de ses services, il semble évident que des « pressions externes », du côté de la dite société civile, sont nécessaires, avec la construction de nouvelles cultures citoyennes, l'émergence de réels mouvements civiques, ou l'apparition d'associations d'usagers.

Certes, cela est plus facile à dire qu'à faire, et l'on peut estimer qu'il s'agit-là de vœux pieux, qui relèvent de l'opinion du citoyen plutôt que du constat du chercheur. Mais le chercheur peut aussi se transformer en citoyen, à condition de ne pas confondre les deux rôles. Une des modalités de cette relation entre le citoyen et le chercheur peut s'inspirer de Gramsci quand il souhaitait conjuguer l'optimisme de la volonté (je dirais : celle du citoyen) et le pessimisme de la raison (je dirais : celle du chercheur).

On peut aussi le dire autrement. Contre l'*afro-pessimisme* (qui bloque toute action), et l'*afro-optimisme* (qui se nourrit d'illusions), nous défendons un *afro-*

réalisme, nourri d'enquêtes, qui croit en des réformes émergeant localement, mais qui en sait toutes les difficultés.

Notes

1. Il est vrai que la science politique ne dispose guère des méthodes adéquates ; celles-ci relèvent plutôt de la socio-anthropologie (*cf. infra*), laquelle, de son côté, s'est fort peu intéressée jusqu'ici à l'État moderne. En un sens, nous souhaitons combiner les thèmes de la science politique et les méthodes de la socio-anthropologie : ceci nous semble être la « formule gagnante ».
2. Thème du colloque de l'APAD à Leyden (2002)
3. Titre d'un ouvrage de Padioleau, 1982
4. Titre d'un programme de recherche en cours du LASDEL
5. Dans la mesure où les traditions de recherche empiriques de type qualitatif (fondées sur l'enquête de terrain, l'observation participante, les entretiens libres, les études de cas) sont communes à l'anthropologie (héritière de l'ethnologie) et à une certaine sociologie dite parfois « qualitative » (issue de l'École de Chicago), nous préférons utiliser l'expression « socio-anthropologie »
6. Certaines publications récentes en rendent compte, par exemple : Bierschenk et Olivier de Sardan (1998); Jaffré et Olivier de Sardan (2003). Cf. également la collection « Etudes et Travaux du LASDEL », et l'ouvrage en préparation sur « *Les pouvoirs locaux au Niger* » (J.P. Olivier de Sardan et M. Tidjani Alou, eds). Les analyses du présent texte doivent beaucoup à ma collaboration avec les co-auteurs de ces ouvrages. Je voudrais ici remercier particulièrement, outre l'ensemble des chercheurs du LASDEL, Mahaman Tidjani Alou, Nassirou Bako Arifari, Giorgio Blundo, Thomas Bierschenk et Mangone Niang.
7. Et bien sûr aussi des histoires politiques précoloniales très différentes
8. D'autres éléments pourraient bien sûr être évoqués, tels certains que nous avons développés ailleurs : la polycéphalie des arènes politiques locales (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998), les faibles capacités de régulation de l'État (*idem*), le pluralisme des normes (Chauveau, Le Pape & Olivier de Sardan 2001), les difficultés et mythes de la gestion communautaire (Olivier de Sardan & Elhadji Dagobi 2000)...
9. Cité par Souley, in Moumouni & Souley, 2003.
10. Citations extraites de Souley, 2000 (*cf. également* Souley, 2003).
11. Cf. sur toutes ces questions, Blundo & Olivier de Sardan (2001a).
12. Pour une analyse détaillée de cette sémiologie populaire, en particulier en wolof et en zarma, Blundo & Olivier de Sardan (2001b).
13. Cf. Olivier de Sardan (2001), pour une analyse des normes pratiques et des cultures professionnelles locales dans le champ de la santé
14. Dans le contexte du développement, la maîtrise de ce double langage est une ressource importante, comme en témoigne l'importance des courtiers en développement (Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan 2000).
15. Une première version de l'analyse qui suit, débouchant sur le cas particulier de la santé, a été publiée dans Olivier de Sardan (2003).

16. Certes mépris et privilèges existent aussi au sein des bureaucraties du Nord : mais, comme on l'a vu plus haut, les dosages diffèrent...
17. Il est évidemment d'autres types de bureaucratie, relevant d'autres formes historiques, comme diverses bureaucraties impériales : romaine, chinoise, ottomane, etc. Mais la bureaucratie moderne s'en distingue tout aussi radicalement.
18. Cf. Sennett (1979), pour la construction de l'individu et de la sphère privée, qui est évidemment symétrique de la construction d'une sphère publique, et donc de la distinction des deux.
19. L'expression d'« appareil d'État », venue d'Althusser (1970), pourrait être reprise sous condition de ne pas la réduire à ses seules connotations « répressives ».
20. L'analyse des bureaucraties est ainsi un des thèmes fondateurs de la sociologie des organisations (Crozier 1963)
21. « *The social production of indifference. Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy* » (Herzfeld 1992)
22. On se reportera entre autres au roman d'Achebe « *Le démagogue* », ou au film de Sembène Ousmane « *Le mandat* »...
23. Certes la métamorphose, si tant qu'elle doit aller à son terme, est loin d'être complète, et de solides secteurs de la bureaucratie d'interface classique subsistent : la bureaucratie d'interface « humanisée » est loin d'avoir gagné la partie...
24. Ce terme est pris au sens large ; plus généralement, la corruption est inséparable de tout un ensemble de « dysfonctionnements internes » des services publics (Blundo & Olivier de Sardan 2001).
25. On confond trop vite l'État et ses administrations, ce qui cache en fait un manque d'intérêt pour l'administration (pourtant centrale pour toute étude empirique de l'État) et une fascination pour l'État, terme plus noble, mais aussi beaucoup plus flou et polysémique.
26. Cet argument « culturaliste » irrecevable sous-tend en fait l'ouvrage de Chabal et Dalloz (1999), par ailleurs fort peu étayé empiriquement.
27. Certes, cette rupture fondatrice de la bureaucratie ne signifie pas pour autant la disparition pure et simple des modes de gestion antérieurs des affaires publiques : on assiste bien souvent à des formes d'« empilement » tant des pouvoirs successifs que de leurs appareils (Bierschenk & Olivier de Sardan (1998), en ce qui concerne le Bénin post colonial). Mais la bureaucratie moderne en tant que telle entend, selon ses propres normes, s'opposer à ces formes antérieures (rompre avec elles), même si dans les faits elle doit co-exister, malgré tout, avec elles.
28. Le constat de cette évidente « importation » de la bureaucratie par la colonisation ne signifie pas ici adhésion à la thèse de Badie (1992) sur l'« État importé » et son extranéité fondamentale, qui nie les processus d'hybridation et d'appropriation de l'État occidental par les sociétés du Sud, processus qui nous semblent au contraire fondamentaux (nous rejoignons Bayard (1989 ; 1996), sur ce point), mais qui ont été insuffisamment documentés en leurs formes pratiques.
29. Si le régime de l'indigénat a été supprimé en 1945, grâce à l'action des activistes politiques africains, les comportements des bureaucrates européens et africains (dits « évolués ») n'en ont pas été pour autant modifiés d'un coup de baguette magique.

30. Cf. Mamdani, 1996, qui entend par-là xxxx. De mon côté, j'avais analysé le despotisme colonial en insistant sur l'un de ses aspects, l'exploitation despotique, en tant que système de ponction et d'extorsion (en produits, en travail, en numéraire : impôt, travail forcé, livraisons obligatoires, etc.) au service de l'Etat colonial, par le biais de la contrainte politique et de la violence (Olivier de Sardan, 1984 : 159-172)
31. Le terme même d'« usager » apparaît significativement comme un anachronisme fort, en ce qu'il supposerait que l'indigène administré aurait été le « bénéficiaire » d'un « service » effectué à son profit par le fonctionnaire européen... Selon Brunschwig (1983 : 24-25), les agents européens de l'administration, souvent peu compétents, semblent avoir été pour la plupart motivés par l'« appétit de puissance » et la « recherche de l'intérêt matériel ». Telles ou telles illustres ou moins illustres exceptions ne démentent pas cette tendance.
32. Le contraste entre l'administration métropolitaine et l'administration coloniale a évidemment été déjà souligné, parfois d'ailleurs pour mettre en valeur l'administration coloniale : Delavignette (1939:24) oppose ainsi « l'administration impersonnelle, irresponsable, dépourvue de commandement » que l'on trouve en France et l'administration territoriale des colonies, dotée « d'un principe interne qui lui est propre : l'autorité personnelle de l'administrateur, et, en dernière analyse, la personnalité dans l'art de commander » (Delavignette 1939:27), qu'il estime être l'administration de l'avenir, « révolutionnaire et autoritaire » (Delavignette 1939:27)...
33. La défense par les personnels auxiliaires « indigènes » de leurs privilèges face aux populations a souvent été relevée (Delavignette 1939:59).
34. La nécessité souvent soulignée pour l'administration coloniale de « composer » en fait avec les habitudes et coutumes locales—et donc ainsi *d'innover* par rapport à la rigidité du modèle métropolitain Delavignette (1939:123)—passait par ces intermédiaires, ce qui aboutit à la *production* d'une forme originale et instable de bureaucratie.
35. Brunschwig cite entre autres une circulaire du gouverneur de Guinée par intérim qui dénonce les « cadeaux » reçus par les fonctionnaires coloniaux, et leurs « abus d'autorité pour des achats à vil prix » (1983 : 23-24). Le personnage de l'interprète décrit par Hampaté Ba dans « *L'étrange destin de Wangrin* » symbolise bien un certain type d'auxiliaires de l'administration coloniale.
36. Ceci a été souvent noté (Tidjani 2001:93). Les seules ruptures se feront (en Guinée, par exemple, ou dans une moindre mesure et plus tardivement au Bénin) par l'importation d'un modèle bureaucratique plus despotique encore, celui des pays dits « communistes ». Il est d'ailleurs significatif que, dans les deux premières décennies des indépendances et en période de guerre froide, même les régimes les plus pro-occidentaux aient emprunté aux pays de l'Est une certaine technologie politique (partis uniques, grands rituels politiques de masse...).
37. Comme les salaires restaient « locaux » et n'étaient pas alignés sur les anciens salaires coloniaux et leurs primes, le décalage entre la faiblesse des salaires officiels et l'ampleur des avantages et privilèges associés à une fonction s'est accru.
38. Selon l'expression de M. Tidjani Alou (1992).

39. Sauf dans les sociétés publiques ou semi-publiques.
40. Une analyse des couches supérieures de la bureaucratie africaine serait évidemment différente et mettrait en évidence d'autres phénomènes. Pour le Niger, voir Tidjani Alou (2001:17-19, 1996:72).
41. Certes, il a fallu, pour que cette culture bureaucratique commune aux administrations africaines puisse se reproduire quotidiennement, un environnement politique propice, en l'occurrence la crise générale de l'État en Afrique, voire sa déliquescence (Olivier de Sardan 2000), dont les principales causes sont bien connues : la quasi-banqueroute des États et les multiples retards de salaires dans de nombreux pays, les divers effets pervers des politiques d'ajustement structurel, le caractère fictif des budgets, l'irresponsabilité des élites politiques et leur « politique du ventre », la corruption électorale généralisée...
42. Je fais ici allusion à toute une série de réflexions stimulantes qui critiquent les visions de l'État en Afrique qui font de celui-ci une simple déformation, plus ou moins monstrueuse, de l'État occidental (Hibou, xxx ; Geschiere, xxx). Leur limite, toutefois, est de parler de l'État en général, dans un registre de la « caractérisation de l'entité étatique », et non de s'appuyer sur des données empiriques relatives au fonctionnement des administrations.

Références

- Althusser, L., 1970, « Idéologie et appareils idéologiques d'État », *La Pensée*, 151.
- Badie, B., 1992, *L'État importé*, Paris, Fayard.
- Bayart, J. F., 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
- Bayart, J. F., 1996, « L'historicité de l'État importé », in Bayart J. F. (ed), *La greffe de l'État*, Paris, Karthala.
- Bayart, J. F. (ed), 1996, *La greffe de l'État*, Paris, Karthala.
- Bayart, J. F., Ellis S. & Hibou B., 1997, « De l'État kleptocrate à l'État malfaiteur », in Bayart, Ellis & Hibou, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Editions Complexe.
- Bayart, J. F., Ellis, S. & Hibou, B. 1997, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Éditions Complexe.
- Bierschenk T., Chauveau J. P. & Olivier de Sardan J. P. (eds), 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.
- Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P. (eds), 1998, *Les pouvoirs aux villages : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.
- Blundo, G., 1998, « Élus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le Sud-Est du bassin arachidier (1974-1995) », Lausanne, Thèse de doctorat.
- Blundo, G. et Olivier de Sardan, J. P., 2001, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique Africaine*, 83: 8-37.
- Brunschwig, H., 1983, *Noirs et Blancs dans l'Afrique noire française*, Paris, Flammarion.
- Chauveau, J. P., Le Pape, M. & Olivier de Sardan, J. P., 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in Winter, G. (ed), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala.
- Crozier, M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Darbon, D., 1990, « L'État prédateur », *Politique africaine*, 39: 37-45.

- Delavignette, R., 1939, *Les vrais chefs de l'empire*, Paris, Gallimard.
- Dreyfus, F., 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (18^e-20^e siècle)*, Paris, Éditions La Découverte.
- Goffman, E., 1961, *Encounters*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Herzfeld, M., 1992, *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hibou, B., 1999, « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État », in Hibou (ed) 1999, *La privatisation des États*, Paris, Karthala.
- Hibou, B. (ed), 1999, *La privatisation des États*, Paris, Karthala.
- Hours, B., 1985, *L'État sorcier. Santé publique et société au Cameroun*, Paris, L'Harmattan.
- Jaffré, Y., 1999, « Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey) », *Bulletin de l'APAD*, 17 : 3-17.
- Jaffré, Y., 2003, « La configuration de l'espace moral et psychologique des personnels de santé », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds).
- Koné, M., 2003, « "Contexte" et "gombo" dans les formations sanitaires », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds).
- Lipsky, M., 1980, *Street-level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in public Services*, New-York, Russel-Sage Foundation.
- Mamdani, M., 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.
- Médard, J. F., 1981, « L'État clientéliste transcédé », *Politique Africaine*, 1: 120-124.
- Médard, J. F., 1990, « L'État patrimonial », *Politique Africaine*, 39: 25-36.
- Médard, J. F., 1991, « L'État néo-patrimonial en Afrique », in Médard J.F. (ed) *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- Médard, J. F., (ed), 1991 *États d'Afrique noire: formation, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.
- Médard, J. F., 1998 « La crise de l'État patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique sub-saharienne », in Cartier-Bresson (ed), *Mondes en Développement*, 102: 55-68.
- Olivier de Sardan, J. P., 1984, *Les sociétés songhay-zarma. Chefs, esclaves, guerriers, paysans...*, Paris, Karthala.
- Olivier de Sardan, J. P., 2000, « Dramatique déliquescence des États en Afrique », *Le Monde Diplomatique*.
- Olivier de Sardan, J. P., 2001, « La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest », *Autrepart*, 20: 61-73.
- Olivier de Sardan, J. P., 2003, « Pourquoi le malade anonyme est-il si mal traité ? Culture bureaucratique commune et culture professionnelle de la santé, » in Jaffré & Olivier de Sardan (eds) : 265-294.
- Olivier de Sardan, J. P. & Elhadji Dagobi, A., 2000, « La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger », *Politique africaine*, 80: 153-168.
- Padioleau, J., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.
- Sennet, R., 1979, *Les tyrannies de l'intimité*, Paris, Seuil.

- Souley, A., 2000, *Santé urbaine à Niamey : indicateurs de l'équité et de la qualité dans l'accès aux soins. Rapport final de l'enquête socio-anthropologique*, Niamey : IRD (multigr.).
- Souley, A. 2003, « Un environnement inhospitalier », in Jaffré & Olivier de Sardan (eds).
- Tidjani Alou, M., 1992, « Les politiques de formation en Afrique francophone. École, État et société au Niger » Bordeaux, Université de Bordeaux I.
- Tidjani Alou, M., 2001, « Globalisation : l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, n° spécial décentralisation.
- Winter, G. (ed), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala.