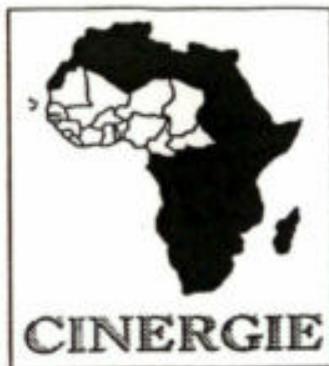

OCDE/OECD

*Organisation de Coopération
et de Développement Economiques*

*Organisation for Economic
Co-operation and Development*



BAD/ADB

Banque Africaine de Développement

African Development Bank

**LES MUTATIONS POLITIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST :
DIAGNOSTIC ET PERSPECTIVES**

ETUDE DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE DE L'OUEST

*Cette étude a été financée par la Commission des Communautés Européennes
avec le concours de l'ACDI, la BAD, la Banque Mondiale,
la Coopération Française, la Coopération Néerlandaise et l'USAID*

LES MUTATIONS POLITIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST : DIAGNOSTIC
ET PERSPECTIVES

Mamadou DIOUF

La réunion qui a eu lieu à Dakar du 16 au 18 Novembre 1993, a été consacrée à la présentation et discussion de trois communications. Le document de base a été introduite par A. Bourgi et P. Weiss, *Reprofilier l'État Africain Démocratique*. Elle fut suivie de deux présentations : C. O. Diarrah, *Les ambiguïtés et les difficultés de la concrétisation opérationnelle du projet démocratique au Mali* et R. Lemarchand, *Uncertain Transitions to Democracy : Views from Francophone Africa*, introduit par Fatoude.

A l'issue des débats, la plupart des conclusions retenues pourraient servir à élargir et enrichir les textes largement discutés qui ont servi de base aux discussions. De nouvelles pistes de recherches ont été suggérées, mieux soutenir la réflexion rétrospective et prospective sur les mutations politiques en Afrique de l'Ouest.

Deux idées maîtresses ont guidé la réflexion au cours de ces travaux : en premier lieu, l'absence d'un projet de société qui prenne en compte les grands défis qu'affrontent les États africains et, en second lieu, l'échec patent et de la construction nationale et du relèvement victorieux du défi du développement. Deux objectifs qui étaient au coeur du projet nationaliste au moment de l'indépendance.

Les statistiques disponibles démontrent, de manière irréfutable, que le défi du développement n'a pas été relevé de manière victorieuse. Elles illustrent le maintien du sous-développement et l'approfondissement de la crise contemporaine. De nombreux signes attestent de l'échec des politiques menées depuis les indépendances :

- la marginalisation du continent au plan du commerce mondial est une réalité partagée par tous les pays africains. D'aucuns affirment que l'Afrique est le seul continent perdant dans les accords du GATT;

- la dépendance alimentaire se confirme d'année en année. La croissance des importations alimentaires suit une courbe exponentielle, à un moment où la crise financière s'aggrave de plus en plus, obligeant à un recours fréquent à l'aide alimentaire ;

- l'endettement des États est devenu insupportable pour la quasi totalité des États de l'Afrique de l'Ouest. Le service de la dette entraîne, en conséquence, une ponction quantitative si considérable, qu'il explique en partie l'aggravation progressive de la crise financière dans laquelle se débattent les États africains.

Même dans les domaines (éducation, santé, infrastructures économiques) où des progrès réels ont été enregistrés, le succès semble se muer en crise. En effet, non seulement on assiste à une régression inquiétante depuis les années 80, mais les diplômés chômeurs et les dé-scolarisés sont une préoccupation constante des autorités politiques qui font difficilement face à leurs revendications et manifestations violentes. Plusieurs situations illustrent cette conjoncture générale de crise :

- la généralisation de la dés-industrialisation,
- la désorganisation et la dégradation des services publics (santé, éducation...), et
- une croissance de la production agricole qui a été souvent faible et toujours erratique, face à une croissance démographique de plus en plus forte.

2. Le second défi, celui de la construction de l'État-Nation, tout comme le défi du développement n'a presque nulle part en Afrique de l'Ouest permis la réalisation de l'intégration nationale, au niveau des territoires hérités de la colonisation. Les logiques de l'État-Nation ont été contredites et/ou mises en échec par des procédures plurielles et hétérogènes, produites et mises en oeuvre par des populations dont le dynamisme demeure largement modulé par des inscriptions territoriales autres (régions, communautés ethniques, religieuses, terroirs économiques, réseaux anciens de commerce), rythmées par des migrations incessantes et diverses, dans ses trajets, cibles et motivations, des activités informelles largement hégémoniques, des activités commerciales transfrontalières et non enregistrées de plus en plus importantes.

Tout récemment, avec la nouvelle donne de démocratisation qui est synonyme de multipartisme, on assiste à des revendications "identitaires", régionalistes, voire ethniques. Ces forces centrifuges menacent l'existence de l'État, le projet de création d'une communauté entre plusieurs groupes sociaux appartenant à un même ensemble.

3. Quant au troisième défi, celui de la conquête de souveraineté nationale qui est le corollaire de la construction nationale, il est loin d'être concrétisé. La souveraineté nationale se limite aujourd'hui en réalité aux hymnes et aux drapeaux. Les négociations sur les programmes

d'ajustement structurel et autres ré-échelonnements au Club de Londres et Paris, tout comme les conditionnalités (économiques, politiques et administratives) qui en découlent sont les signes que la marge de manoeuvre des gouvernements des pays sous ajustement est progressivement écornée. Le gouvernement par les bailleurs de fonds et le caractère ultra secret des lettres d'intention (dont les termes sont inconnues même de la majorité du gouvernement) en témoignent. L'exemple parfait aujourd'hui est le débat sur la dévaluation ou non du franc cfa.

L'échec du projet de développement est aussi l'échec du rôle d'entraînement qui avait été assigné à l'aide au développement. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et/ou des objectifs des agences et experts d'aide au développement. Au-delà de l'objectif quantitatif de 0,75% du PNB qui n'a jamais été atteint, la nature, les objectifs, la structure et les incidences de l'aide au développement sur les pays récepteurs sont aujourd'hui en cause. L'aide est devenue un système pernicieux, un cercle vicieux qui s'auto-entretient. Certains analystes n'hésitent pas à parler de l'aide contre le développement.

Sur la question de l'aide aussi, on ne saurait privilégier une lecture univoque. Dès les indépendances, la nécessité de poursuivre et de maintenir l'aide est un versant de l'acquisition de la souveraineté internationale. En effet, le sous-développement, comme conséquence de la domination et de l'exploitation coloniale, ne pourrait être combattu que par l'octroi de conditions et de privilèges susceptibles de compenser la faiblesse économique des nouveaux États. L'assistance commencée depuis les années 50, ne pouvait que se poursuivre et se renforcer, dans le contexte de la guerre froide et de l'expansion économique et financière consécutive à la fin de la seconde guerre mondiale.

L'adossement des leaders africains à ces conditions, a fait perdre de vue une idée simple : il n'y a jamais eu l'histoire économique mondiale, un seul exemple d'un pays qui se soit développé, en s'appuyant sur l'aide extérieure. Par développement il s'agit ici du seul équilibre économique et social.

Ce contexte a cependant favorisé un essor des rentes agricoles (Côte d'Ivoire) et/ou minières (Sénégal, Niger, Mauritanie...). Des miracles qui se sont très vite transformés en mirages. Néanmoins, elles ont, pour les pays qui en ont bénéficié, permis certaines réalisations et développé certains secteurs (éducation, santé, infrastructures de transport, port, aéroport...). Elles n'ont certes pas permis d'enclencher un processus durable de croissance économique.

La crise économique et financière qui s'est installée dans tous les États de la sous-région n'a reçu comme thérapeutique que le régime d'amaigrissement de l'État à travers les Programmes d'Ajustement Structurel. Cette thérapeutique, appliquée depuis plus de 15 ans, aussi bien dans les pays francophones qu'anglophones, ne semble pas, jusqu'à présent, avoir obtenu le résultat escompté, la stabilisation et l'équilibre des agrégats macro-économiques, le paiement de la dette et la création des conditions saines d'une relance économique.

Et c'est précisément dans cette conjoncture, que les fondations sur lesquelles repose l'État post-colonial sont violemment secouées par des revendications démocratiques ou du moins des demandes de réfections des autoritarismes politiques et des dictatures des partis uniques. Revendications qui sont souvent reliées par les agences d'aide, les pays donateurs qui, face aux difficultés d'opérer des réformes structurelles réelles, relayent les ces mêmes revendications sous le terme générique de *gouvernance* (administration des choses, gouvernement des hommes, transparence des procédures, *accountabilty*...) et de conditionnalités politiques.

Pour la commodité de la réflexion, la présentation suit le découpage classique des séquences historiques africaines. Cela veut dire qu'il y a des chevauchements, des interférences, des moments et des valeurs, des images et un imaginaire, structurants à une époque, subordonnée à une autre, vestiges redéfinis mais toujours présents et redéfinis. Et, dans les situations politiques africaines ces trajectoires restent déterminantes dans la compréhension des sociétés africaines.

1. LA PÉRIODE ANTÉ-COLONIALE

L'espace ouest-africain, qui est ici en cause, n'a pas été seulement découpé par des structures étatiques. Les configurations politiques étaient variées. En Afrique de l'Ouest existaient des sociétés organisées sous des formes étatiques, des États structurés, hiérarchisés, reposant sur des valeurs communautaires et/ou de groupes, etc, mais aussi des sociétés organisées par un pouvoir plus diffus, dont la centralisation ne dépasse pas le niveau du village ou d'un groupe de villages. Ces dernières ont été considérées par les historiens, anthropologues et autres spécialistes de sciences sociales, de sociétés égalitaires.

Les valeurs qui sont essentielles dans la fondation et la structuration de l'État et des sociétés de la période anté-coloniale ne sont pas les vecteurs d'une quelconque intégration politique. L'ordre politique ne s'inscrit nullement dans un projet culturel unitaire. La cohésion des

populations est plus de l'ordre d'une communauté de culture et de religion. Le rapport pouvoir, société, développement a, en conséquence, plus privilégié la gestion des hommes que le contrôle d'un territoire, du moins le contrôle du territoire n'est pertinent qu'associé à un gouvernement des hommes.

Le rôle du pouvoir politique, qui a toujours à voir avec le monde invisible, sollicite des médiateurs et des entrepreneurs ayant des légitimités diverses. Sa fonction, assurer la fonction de sécurité et de prospérité et en conséquence établir des règles de jeux socialisées. L'État est ainsi l'instrument principal de la socialisation des hommes dans les sociétés hiérarchisées ouest-africaines. Dans les secondes, l'ordre politique suit les linéaments des ordres culturels et des croyances religieuses, en leur empruntant bien sûr un caractère diffus et une grande plasticité des formes et des structures.

Malgré (ou à cause) de sa nature sacrée, les pouvoirs politiques ici analysés sont au coeur de la société, à la fois englobante et englobée. Ils n'étaient pas au-dessus des sociétés où ils étaient présents. Ils bénéficiaient d'une grande révérence et déférence de la part des autres membres de la société. De même les classes dirigeantes pliaient aux règles de la munificence et aux vertus de l'éthique aristocratique. Le respect des valeurs qui supportent le pouvoir politique relève précisément de ces valeurs éthiques et sociales. Elles sont source de légitimation, de manière positive ou négative.

La gestion des hommes était rendue possible par des réseaux et des relais de diffusion du pouvoir. Les répertoires de l'invisible, plus spécialement de la sorcellerie, la sacralisation de l'autorité et son rapport au monde des ancêtres dont des modes spécifiques, des manières de configurer le champ politique, de préciser les acteurs politiques, leur rôle et fonction, d'en déterminer les mécanismes de mise en relation (conflit, compétition, exploitation, subordination) et les enjeux.

Dans la plupart des situations, tout acteur accède à une parole politique aussi ténue et subordonnée soit-elle. Ce fut par exemple le cas des femmes qui mettent en oeuvre des traditions associatives spécifiques, dans une condition de subordonnées, en particulier dans les sociétés sahéliennes. En effet, la parole publique est un privilège masculin, dans la majorité des sociétés ouest-africaines.

Il est incontestable que les configurations politiques nées de telles procédures sont des constructions politico-sociales pluralistes. Ce pluralisme se reflète dans les relations entretenues entre les pouvoirs politiques et les sociétés ouest-africaines dont l'illustration la plus

étudiée est connue sous le vocable d'*exit option* (la migration pour des raisons politiques), la réponse la plus usitée par les populations dans les situations d'exactions du pouvoir. Cette forme extrême n'intervient souvent qu'après épuisement de procédures intermédiaires, comme la délibération, la mise à l'épreuve de contre-pouvoirs et bien sûr les affrontements armés.

Cette situation ne saurait être peinte de manière idyllique. Elle fut productrice de conflits et de tensions. Plus essentiellement encore, les sociétés ouest-africaines ont évolué, dans le temps et l'espace. Une évolution dont l'analyse ne peut malheureusement rendre compte pour des raisons de commodité. Sur la définition et le contenu de la délibération, des contre-pouvoirs, on constate un mouvement de basculement entre ces pôles de contrôle, de sanction et/ou de négociation à des procédures beaucoup plus autoritaires.

Les sociétés ouest-africaines anté-coloniales, il semble qu'il y ait toujours eu une correspondance entre structures politiques, économiques et sociales. Le sentiment d'appartenance à l'une quelconque des instances politiques et/ou sociales assurait un équilibre relatif entre les systèmes socio-politiques, l'organisation de la société et les modèles culturels et idéologiques de la société. Qu'elles soient hiérarchiques ou égalitaires, ont toujours combiné une fluidité institutionnelle et une pluralité d'instances représentatives et délibératives. La conséquence de cette situation a été un dédoublement de fonctions, qui a souvent mais pas toujours, résisté victorieusement aux assauts de l'autoritarisme politique et de la centralisation administrative.

Deux questions sont à retenir pour la réflexion : a) existe-t-il ou non des formes démocratiques de gouvernance précoloniale ? Si oui quel est leur impact sur la situation contemporaine ? b) l'ethos égalitariste lignager et la prégnance des réseaux de parenté et de lignes d'inégalité et de subordination, préviennent-ils, transforment-ils ou annulent-ils la conception rationnelle de l'autorité bureaucratique (la bonne gouvernance) ? Parasitent-ils le fonctionnement hiérarchisé des administrations publiques.

2. LA PÉRIODE COLONIALE

Le pouvoir colonial a toujours été considéré comme une rupture avec l'ordre ancien. On a aussi considéré qu'il était exercé par une administration et un personnel étranger, c'est-à-dire métropolitain. Qu'il s'agisse des

anglais, des français ou des portugais qui sont les trois puissances coloniales qui se sont partagées l'Afrique de l'Ouest et ont installé leur administration, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e.

Le pouvoir colonial a eu comme objectif principal de mobiliser les hommes en vue de la production. Le préalable à cette mobilisation a été le contrôle et la définition d'un espace, précisément la possession coloniale d'une métropole. En effet, le pouvoir politique, dans la logique de l'histoire occidentale, c'est un territoire et des cibles, la population. La notion de partage (scramble) définit bien la primauté du territoire sur les hommes dans l'évènement colonial. La maîtrise de l'espace géographique et la définition des règles de son exploitation et de son occupation sont les techniques primordiales de la gouvernamentalité coloniale.

On a beaucoup opposé la gouvernance britannique de l'*indirect rule*, de l'administration directe française ou portugaise. Pourtant ce contraste célébré ne résiste pas à l'analyse. En fait, les administrations coloniales, par delà leur diversité et leur histoire propre, se sont accommodées, inscrites pourrait-on préciser, dans le sillon des lignes historiques et du tissu politique des sociétés colonisées, par une actualisation. Celle-ci s'est définie comme logique de subordination et insertion des institutions, acteurs et mécanismes de la période anté-coloniale, dans la routine administrative coloniale. D'un côté l'appropriation coloniale et de l'autre, les ajustements et réajustements des sociétés dominées, à la nouvelle conjoncture, ont créé, selon les degrés d'intégration dans les systèmes coloniaux, de nouvelles règles et de nouveaux dispositifs politiques et sociaux.

Par ses logiques de cooptation et d'adossement aux systèmes antérieurs, les administrations coloniales sont parvenues à une maîtrise efficace de l'espace par la mise en place de réseaux d'entrepreneurs politiques, de courtiers sociaux et d'intermédiaires économiques. Ce personnel hétéroclite par ses origines, les formes de légitimité de son pouvoir, a été recruté parmi les chefs traditionnels, interprètes, auxiliaires de l'Administration, les chefs religieux (musulmans et les prêtres et chefs des religions de terroir).

Les pouvoirs coloniaux atteignaient ainsi leurs cibles par la médiation de ces relais, dispositifs essentiels des rouages administratifs. La conséquence la plus importante de la gouvernance coloniale (l'administration des choses et le gouvernement des hommes), est la limite de l'immixtion des administrations coloniales dans la vie des sociétés dominées. Les pouvoirs coloniaux ne se sont jamais préoccupés d'opérer des mutations sociales (règles du

mariage, du divorce, de la succession, de l'allocation foncière, les règles de dévolution du pouvoir...), y compris dans des situations dites d'assimilation extrême avec les *originaires* des quatre Communes du Sénégal. Citoyens français, ils étaient soustraits au Code Civil français par la conservation de leur statut particulier. Un cas singulier, dans l'histoire impériale française.

L'État colonial, précisément parce que c'est un État médiatisé, parce qu'il a recours à des relais, fonctionne sur un mode décentralisé. Ce mode de gestion fonde particulièrement la centralité des configurations religieuses (confréries, royautés autocratiques...), politiques (royautés centralisées, Ashanti, Oyo...) et ethniques, dans la gouvernance coloniale. Il explique aussi pourquoi les révoltes et les mobilisations contestataires, se déploient en ces mêmes lieux.

Ces situations très tendues de contestations et de revendications se sont particulièrement aggravées, au cours de la période de l'entre-deux guerres. L'ethnicité prend des formes de résistance culturelle à l'assimilation coloniale. Ceci a été rendu possible justement par l'adossement des systèmes coloniaux. Ils ont rendu possible la promotion des identités (ethnie, religion, région), comme formes de gestion conservatrice des comportements politiques. L'une des illustrations les plus parfaites de cette gestion du politique est le rôle central des chefs, dans les rouages administratifs et politiques coloniaux.

Plusieurs études ont ainsi montré que le "tribalisme" est un phénomène relativement récent, dans sa dimension de manifestations politiques irréductibles et sanglantes et qu'il est le produit de manifestations de sentiments ethniques, dont la consolidation est l'oeuvre de la politique coloniale. En effet, les administrations coloniales se sont beaucoup plus intéressées aux spécificités locales tout en favorisant l'émergence d'institutions politiques locales (chefferies, marabouts, autorités traditionnelles...). Sur ce point précis, il n'y a pas d'opposition entre les différents empires coloniaux d'Afrique de l'Ouest.

Si la centralisation jacobine et l'existence de branches coloniales des partis métropolitains ont entraîné une plus grande compétition électorale que dans les situations britanniques, la plus grande décentralisation de celles-ci et la concentration sur le local (native), ont placé le jeu politique au niveau strictement national.

Le tribalisme sera replacé au coeur de système de patronage de l'État post-colonial. Il est profondément enraciné et dans l'appareil d'État et au sein des populations. Et si la définition rigide et la politisation de l'ethnicité sont des

produits coloniaux, l'impact de l'ethnicité post-coloniale est beaucoup plus désintégrative en termes de fixation identitaire antagoniste.

L'État colonial a produit un territoire colonial mais n'est pas parvenu à inscrire dans ses procédures l'ensemble des pratiques sociales et politiques. A-t-il jamais cherché à y parvenir ? C'est ce qui explique en tout cas, les interférences entre les répertoires bariolés des chefferies africaines, où se côtoient les traditions victorienne, celles des religions chrétiennes et des traditions proprement africaines.

Nous avons beaucoup insisté sur les intercesseurs de la domination, du moins de l'hégémonie coloniale, car les métropoles se sont très vite passées du recours à la violence comme mode de gestion. Les populations dont il est question et qui sont gérées, au profit de l'administration coloniale par les relais sont des ruraux. Les administrations coloniales se sont très peu, non pas du tout préoccupées des citoyens, parce qu'ils constituaient une part négligeable de la population coloniale, mais surtout pas le dessein colonial, pour la région ouest-africaine est un destin agricole.

Si l'on s'arrête quelque peu sur les aspects coloniaux des politiques de reconstruction des métropoles, après l'épisode de la seconde guerre mondiale, on constate que les deux groupes sociaux mentionnés comme constitutifs des sociétés africaines, sont : les évolués et les paysans /cultivateurs /éleveurs. Il est intéressant de noter que dès la fin de la première guerre mondiale et au cours de l'entre-deux-guerres, les villes se développent et avec elles une nouvelle catégorie sociale, des travailleurs urbains, ni évolués, ni paysans.

Les administrations coloniales ont qualifié ce nouveau groupe de *détribalisé*. Elles encourageaient ainsi les logiques d'actualisation des traditions, de manipulations ethniques et surtout d'installation par affinités ethniques ou religieuses, dans les villes en formation. Elles ont aussi développé une politique répressive pour contenir la migration rurale/urbaine (l'exode rural) et une discrimination dans l'occupation de l'espace et l'allocation des équipements urbains.

L'essor de villes, suite à la 2e Guerre, a une plus grande visibilité politique des évolués et des travailleurs urbains. Les villes deviennent des lieux de contestations de l'ordre colonial à travers des revendications visant la conquête des droits et l'égalité de traitement. Les principaux véhicules de ces luttes ont été les associations professionnelles, les syndicats et la jeunesse scolarisée.

Les grandes tendances d'après guerre ont profondément influencé les logiques mises en oeuvre dans la période post-coloniale. On assiste d'abord à une expansion de l'État colonial et à une accentuation de la centralisation administrative et politique. La planification économique et la nécessité d'une "économie planifiée et dirigée" (Résolutions de la Conférence de Brazzaville, 1944), l'adoption du FIDES (1946) et le renouvellement du *Colonial Development and Welfare Act* de 1940, en 1945, reposant sur l'amélioration de la situation des travailleurs, la préservation de l'ordre public et la hausse de la production, témoignent de la gestion étatique de l'économie et de la rupture avec l'ordre ancien, d'une économie auto-suffisante des colonies sans intervention des ressources financières métropolitaines.

La classe politique (intelligentsia) essentiellement constituée des enseignants, des ingénieurs, des médecins, a su porter un programme politique, en traduisant les revendications des travailleurs et des paysans, par l'utilisation des idiomes et des répertoires accessibles à leurs cibles. L'impossible accès à la société politique coloniale et à l'égalité des droits (travail, salaires, études...), a débouché sur la revendication de l'indépendance.

Dans la bataille menée pour l'accession à l'indépendance, il n'y avait pas réellement un projet politique. L'hétérogénéité des classes nationalistes n'avaient permis que la création de coalitions ayant un seul dénominateur commun l'indépendance. L'indépendance acquise, les divergences sur les projets de société, la structure de l'État, allaient réduire le jeu politique à la lutte pour le contrôle d'un pouvoir d'État fort et à la construction d'une classe stratégique, celle des porteurs de la modernité comme classe politique investie d'un rôle messianique et de vertus pédagogiques. Elle se pare de la fonction de guide éclairé et hérite de la dernière période coloniale.

Les pratiques coloniales et les procédures institutionnelles de la décolonisation devaient donc nécessairement déboucher sur le parti unique, quelque fussent les héritages idéologiques ou constitutionnels. Le caractère monocentrique du pouvoir politique et de l'expression (comme de la manifestation) s'inscrit en droite ligne dans cette logique de la dernière période coloniale. L'État colonial a aussi légué à son suivant des modes de gouvernance qui reposent sur "l'art de l'équilibre" (art of balancing), entre régions, groupes ethniques, groupes religieux et intérêts économiques.

controle da
potencia colo-
nial dos no-
vos estados

no
quadro de just-
ta-fria.