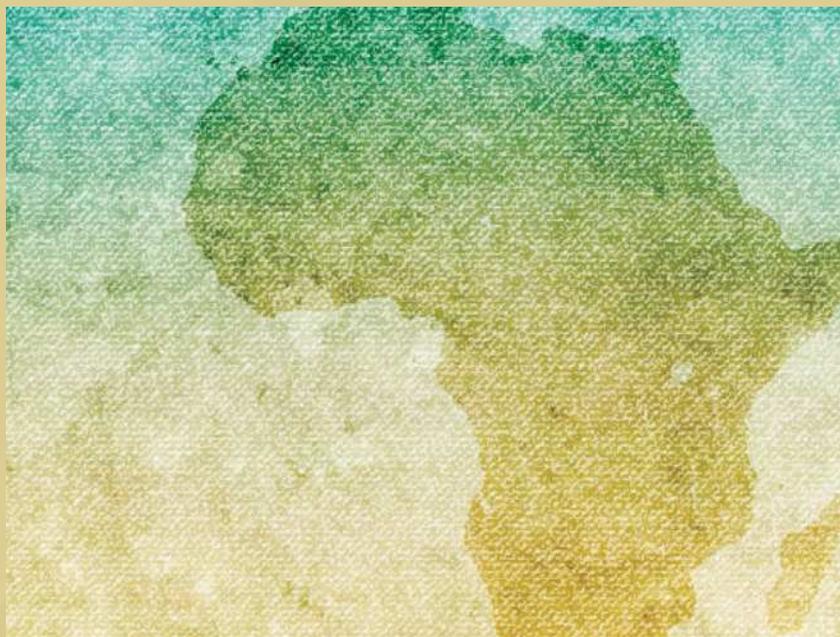


# **REPENSER LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT AFRICAIN À L'ÈRE DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE**









Collection  
Sous la direction de  
RICHARD MARCOUX,  
ISSIAKA MANDÉ et  
CHARLES MOUMOUNI

L'objectif de cette collection est d'explorer les grandes transformations sociopolitiques et économiques qui caractérisent l'Afrique subsaharienne contemporaine en les situant dans le contexte et l'environnement international mouvant. Privilégiant les perspectives historique et comparative et favorisant l'interdisciplinarité, les titres de cette collection viennent apporter un regard nouveau sur les sociétés africaines. Ainsi, sous le regard croisé de sociologues, d'anthropologues, d'historiens, de politologues, de démographes, de géographes, de juristes et d'autres spécialistes des sciences sociales et humaines, et sur la base de méthodologies innovantes ou propres à chaque discipline, plusieurs thématiques peuvent être abordées : l'État et le processus de démocratisation, l'économie africaine et le bilan des politiques de développement, l'urbanisation et les enjeux de l'Afrique citadine, les transformations démographiques et la population, les nouvelles dynamiques familiales, les rapports intergénérationnels et les rapports sociaux de sexe, la culture populaire, les nouvelles religions, les relations internationales, etc.

Cette collection est ouverte aux jeunes chercheurs et aux chercheurs expérimentés qui peuvent partager leurs réflexions avec un large public intéressé par le passé, le présent et l'avenir de ces sociétés africaines en pleine mutation.

**REPENSER  
LA LÉGITIMITÉ  
DE L'ÉTAT AFRICAIN  
À L'ÈRE DE LA  
GOUVERNANCE  
PARTAGÉE**

Membre de  
L'ASSOCIATION  
NATIONALE  
DES ÉDITEURS  
DE LIVRES

## **Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : [puq@puq.ca](mailto:puq@puq.ca)

Internet : [www.puq.ca](http://www.puq.ca)

# REPENSER LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT AFRICAIN À L'ÈRE DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

Sous la direction de  
MAMOUDOU GAZIBO et CHARLES MOUMOUNI



Presses de l'Université du Québec

---

Financé par le  
gouvernement  
du Canada

Funded by the  
Government  
of Canada

**Canada**



Conseil des arts  
du Canada

Canada Council  
for the Arts

**SODEC**

**Québec** 

---

*Révision*

**Isabelle Canarelli**

*Correction d'épreuves*

**Geneviève Lemoine**

*Conception graphique*

**Richard Hodgson et Michèle Blondeau**

*Image de couverture*

**iStock**

*Mise en pages et adaptation numérique*

**Studio C1C4**

ISBN 978-2-7605-4762-9

ISBN PDF 978-2-7605-4763-6

ISBN EPUB 978-2-7605-4764-3

**Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2017**

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2017 – Presses de l'Université du Québec

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*



# AVANT-PROPOS

MAMOUDOU GAZIBO  
ET CHARLES MOUMOUNI

LE PRÉSENT OUVRAGE COLLECTIF EST LE FRUIT D'UN PARTENARIAT scientifique Nord-Sud d'un type nouveau. Il est porté par le Groupe inter-universitaire d'études et de recherches sur les sociétés africaines (GIERSA), en collaboration avec deux institutions de recherche et d'analyse stratégique africaines : l'Institut des relations internationales et des études stratégiques du Bénin (IRIES) et le Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local du Niger et du Bénin (LASDEL).

Le GIERSA est animé par cinq professeurs-chercheurs africanistes : Richard Marcoux, Charles Moumouni (de l'Université Laval), Anne E. Calvès, Mamoudou Gazibo et Bob White (de l'Université de Montréal) qui travaillent en synergie avec leurs étudiantes et étudiants et plus d'une douzaine de collaborateurs dans les universités africaines. Tous ont fait de l'Afrique leur terrain d'étude privilégié, comme l'illustrent leurs publications, leurs subventions et leurs réseaux de collaborateurs scientifiques. Ils mettent en commun les ressources scientifiques du Québec et de l'Afrique pour favoriser une représentation factuelle et empirique de l'Afrique, au-delà des clichés et des idées reçues.

L'IRIES est un établissement public de formation, de recherche, de réflexion et d'analyse stratégiques sur les questions de politique internationale, de sécurité, de défense et de développement du Bénin. Ses travaux, qui reposent sur une approche collaborative et pluridisciplinaire, contribuent à la cohérence, à l'amélioration et à la visibilité de la politique extérieure du Bénin.

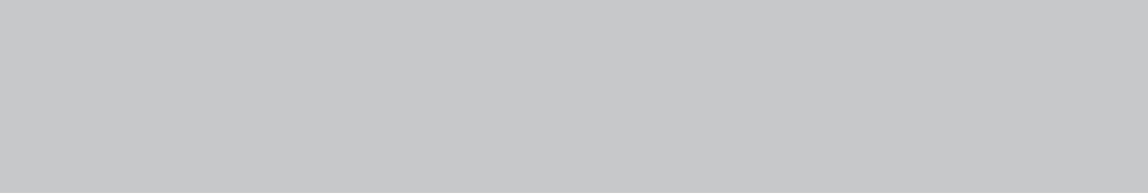
Le LASDEL est un laboratoire de recherche en sciences sociales qui a pour axe principal l'analyse empirique des espaces publics et de la délivrance de services et biens collectifs en Afrique. Il a contribué à la formation de nombreux chercheurs qui travaillent dans les universités ou les administrations publiques africaines. Il dispose de deux sites, l'un à Niamey au Niger (siège social) et l'autre à Parakou au Bénin.

C'est en conjuguant les ressources de ces deux dernières institutions que le GIERSA a lancé un programme d'ateliers-colloques d'hiver en Afrique. L'évocation de l'hiver sur ce continent chaud vise à marquer la forte présence du Québec par une démarche profondément ancrée dans les réalités africaines. Le premier atelier-colloque a été accueilli par l'IRIES à Cotonou, du 7 au 9 décembre 2015, sur la thématique de « la légitimité de l'État africain dans un contexte de coproduction de la gouvernance ». Il a vu la participation de chercheurs venant de plusieurs pays de la sous-région, ainsi que de diplomates et d'étudiants de doctorat du Canada et du Bénin.

Il convient de remercier ici tous ceux et celles qui se sont mobilisés pour la réussite de cet événement. Les remerciements du GIERSA vont particulièrement au ministre des Affaires étrangères, de l'Intégration africaine et des Béninois de l'extérieur d'alors, M. Saliou Akadiri, qui n'a ménagé aucun effort dans son appui à l'IRIES et au GIERSA.

Le présent ouvrage est le fruit du premier atelier-colloque du GIERSA, même s'il a été soumis à un processus distinct de sélection et d'évaluation pour sa publication. À notre connaissance, c'est la première publication entièrement consacrée à l'Afrique sur la question de la légitimité de l'État face aux enjeux de la gouvernance partagée. Cet ouvrage est riche de son approche pluridisciplinaire (science politique, sociologie, droit, management public, etc.) et devrait intéresser largement les chercheurs et les étudiants qui travaillent sur l'Afrique. Il peut servir d'aide à la décision aux gouvernements africains qui y trouveront les dynamiques sociopolitiques à l'œuvre en Afrique et les nouvelles réalités de l'exercice du pouvoir de l'État. Il peut enfin servir de référence aux acteurs de la société civile et aux partenaires au développement, dont le Québec et le Canada, qui œuvrent pour l'amélioration et le partage de la gouvernance en Afrique.

C'est une œuvre utile qui n'aurait pu se réaliser sans la subvention équipe obtenue par le GIERSA du Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC). Cette subvention a même permis la tenue d'un deuxième atelier-colloque d'hiver du GIERSA à Dakar, du 18 au 20 décembre 2016, sur la thématique des « nouvelles dynamiques familiales en Afrique ». Deux autres chercheurs du GIERSA, Anne E. Calvès et Richard Marcoux, reprendront le flambeau à ce propos pour la réalisation de notre prochaine publication dans la collection « Les sociétés africaines en mutation ».





# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	VII
<i>Mamoudou Gazibo et Charles Moumouni</i>	
LISTE DES SIGLES	XVII
INTRODUCTION	
LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT AFRICAIN DANS UN CONTEXTE DE COPRODUCTION DE LA GOUVERNANCE	1
<i>Mamoudou Gazibo</i>	
La légitimité de l'État, une question légitime ?	2
L'unité des textes et l'organisation de l'ouvrage	6
Bibliographie	8
PARTIE 1	
LA RÉGULATION ET LA SOUVERAINETÉ	9
CHAPITRE 1	
LA CONSTRUCTION DE LA NATION SUD-AFRICAINE : ENTRE REPRÉSENTATION INTERNATIONALE ET ANTAGONISMES SUBNATIONAUX	11
<i>Joanie Thibault-Couture</i>	
La politique étrangère et la construction de la nation	14
La représentation internationale et la métanarration sur la nation de l'ANC	16

Les fondements de la métanarration de l'ANC	17
La nation arc-en-ciel au service de la réconciliation nationale et continentale	18
La Renaissance africaine : de l'universalisme vers l'africanisme	21
La « vente » et la diffusion de la politique étrangère	23
La représentation internationale mise à l'épreuve : les contestations des activistes afrikaners	25
La coproduction des identités (sub)nationales et la (dé)légitimation de l'État	33
Bibliographie	34

## CHAPITRE 2

L'ADMINISTRATION DE LA NATURE AU NOM DE L'ÉTAT – AJUSTEMENTS MUTUELS ENTRE AIDE INTERNATIONALE ET AFFIRMATION DE L'ÉTAT-FRELIMO AU MOZAMBIQUE	39
<i>Rozenn Nakanabo Diallo</i>	
La conservation par les aires protégées : un enjeu ancien et politique	42
Les parcs nationaux de Gorongosa et du Limpopo : faire contrôler l'hinterland au nom de l'État	46
La contractualisation des carrières, entre mondes de l'État, de l'aide internationale et du secteur privé	49
Conclusion	53
Bibliographie	54

## CHAPITRE 3

LA COPRODUCTION DU DROIT – LES ASSOCIATIONS ISLAMIQUES ET LES ORGANISATIONS FÉMININES DANS LA CONTROVERSE AUTOUR DU CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE AU MALI	57
<i>Ousmane Koné</i>	
Les principales questions à l'origine de la controverse entourant le Code des personnes et de la famille porté par l'État au Mali	60
Les stratégies de communication des acteurs : l'efficacité des OSC islamiques dans leur entreprise de délégitimation du discours officiel	61
Les messages : le choix des discours « mobilisateurs »	61
Les canaux de communication : l'avantage indéniable des OSC islamiques	65
Les stratégies d'actions collectives : la consécration de la victoire des OSC islamiques	70
Les stratégies d'actions collectives des organisations islamiques : la consécration de la victoire des OSC islamiques	70
Les stratégies d'actions collectives des organisations féminines	74
Conclusion : mollesse de l'État et recomposition de l'espace public au Mali	75
Bibliographie	78

PARTIE 2	
LE MAINTIEN DE L'ORDRE ET LES SERVICES AUX POPULATIONS	81
CHAPITRE 4	
LES CRISES AFRICAINES – DE L'ÉLARGISSEMENT DU CONCEPT À LA RECONFIGURATION DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ	83
<i>Kadidiatou Ali Gazibo</i>	
L'élargissement du concept de sécurité	85
L'emprise de la communauté internationale sur les ordres politiques nationaux	88
L'africanisation de la gestion des crises et la régionalisation des politiques de sécurité	90
La société civile et la sécurité par le bas	94
Conclusion	97
Bibliographie	99
CHAPITRE 5	
LA COPRODUCTION DES SERVICES PUBLICS DE SÉCURITÉ SUR LES AXES ROUTIERS AU BÉNIN – LES ENJEUX DE LA MOBILISATION DES CHASSEURS DANS LA LUTTE CONTRE LES BRAQUEURS	103
<i>Abou-Bakari Imorou</i>	
Un détour par l'histoire de l'implication des chasseurs dans la sécurisation des routes	106
Les associations de chasseurs: caractéristiques et organisation	109
Les modes d'action des chasseurs impliqués dans la sécurisation des voies publiques	113
Les perceptions et la place des associations de chasseurs traditionnels (Odè) dans la production de la sécurité	114
Les enjeux de la coproduction de la sécurité par l'apparition des chasseurs sur les routes	116
Conclusion	125
Bibliographie	126
CHAPITRE 6	
LES COLLECTIVITÉS LOCALES DÉCENTRALISÉES À L'ÉPREUVE DE LA REDDITION DE COMPTES AU BÉNIN – REGARD ANTHROPOLOGIQUE SUR LA « GOUVERNANCE PAR LE BAS » EN CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL	127
<i>Adolphe Codjo Kpatchavi</i>	
La démarche méthodologique	128
Le concept de la reddition de comptes	129

Du concept aux textes : quelques dispositions des lois sur la reddition de comptes au Bénin	132
Les points de vue des élus locaux et des usagers des services publics sur la reddition de comptes	136
Les points de vue des élus	136
Les points de vue des usagers et de la société civile	140
Conclusion	142
Bibliographie	143

## PARTIE 3

## LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT 145

## CHAPITRE 7

### LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN ET AU TOGO – UN DIFFICILE « MÉNAGE À TROIS » 147

*Ayemi Lawani*

L'évolution historique des interactions dans la gouvernance du développement au Bénin et au Togo	149
La période de la danse solitaire (1960-1980) : des rapports antagonistes marqués par des dictatures militaires et un monopole étatique	149
La période 1980-2000 : des institutions financières internationales qui s'invitent dans la danse face aux États délégitimés	151
La période suivant l'an 2000 : les OSC incontournables et une institutionnalisation de la cogérance à trois	155
L'État toujours présent face aux contraintes et aux ressources sociohistoriques	159
Un environnement international influent	159
L'importance des spécificités sociopolitiques et économiques nationales	161
Conclusion : l'État concurrencé, mais pas impuissant	163
Bibliographie	164

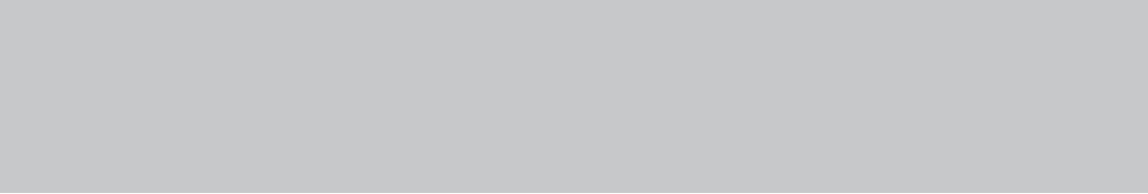
## CHAPITRE 8

### L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE – L'IRRÉSISTIBLE MONTÉE DES RANDOMISTAS 167

*Anne E. Calvès et Maude Jodoin Léveillé*

Les <i>randomistas</i> et l'évaluation randomisée	168
Un engouement sans précédent	171
L'Afrique : un terrain privilégié de l'évaluation aléatoire	172
L'évaluation aléatoire et les nouvelles modalités d'influence internationale sur l'action de l'État	174
Conclusion	177
Bibliographie	179

CONCLUSION	
L'ÉTAT AFRICAIN DEVANT L'IMPÉRATIF DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE – S'OPPOSER, SE RÉSIGNER OU S'ADAPTER	183
<i>Charles Moumouni</i>	
Le constat d'un pouvoir régalien fragmenté	184
Les réactions de l'État africain	185
Les perspectives d'un État caméléon	186
Bibliographie	188
NOTICES BIOGRAPHIQUES	189





# LISTE DES SIGLES

3IE	<b>International Initiative for Impact Evaluation</b>
AC	<b>Aire de conservation</b>
AFD	<b>Agence française de développement</b>
AMISEC	<b>Mission de l'Union africaine pour le soutien aux élections aux Comores</b>
AMUPI	<b>Association malienne pour le progrès et l'unité de l'islam</b>
ANC	<b>African National Congress</b>
APD	<b>Aide publique au développement</b>
APSA	<b>American Political Science Association (Association américaine de science politique)</b>
BM	<b>Banque mondiale</b>
BRICS	<b>Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud</b>
CEDEAO	<b>Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest</b>
CEEAC	<b>Communauté économique des États d'Afrique Centrale</b>
CERD	<b>Comité pour l'élimination de la discrimination raciale</b>
CPS	<b>Conseil de paix et de sécurité</b>
CPSC	<b>Centre de promotion de la société civile</b>
DIRCO	<b>Department of International Relations and Cooperation (Département des relations internationales et de la coopération)</b>
DIV	<b>Development Innovation Ventures</b>
DSRP	<b>Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté</b>
FF+	<b>Freedom Front Plus</b>
FMI	<b>Fonds monétaire international</b>

GIERSA	<b>Groupe interuniversitaire d'études et de recherches sur les sociétés africaines</b>
GLTP	<b>Great Limpopo Transfrontier Park</b>
IRIES	<b>Institut des relations internationales et des études stratégiques du Bénin</b>
J-PAL	<b>Jameel Poverty Action Lab</b>
LASDEL	<b>Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local du Niger et du Bénin</b>
LIMAMA	<b>Ligue malienne des imams et érudits du Mali</b>
OCDE	<b>Organisation de coopération et de développement économiques</b>
ONG	<b>Organisation non gouvernementale</b>
ONU	<b>Organisation des Nations Unies</b>
OSC	<b>Organisation de la société civile</b>
OUA	<b>Organisation de l'unité africaine</b>
PPP	<b>Partenariat public-privé</b>
PRPB	<b>Parti de la révolution populaire du Bénin</b>
PSE	<b>Paiements pour services environnementaux</b>
RDC	<b>République démocratique du Congo</b>
REDD	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
RPT	<b>Rassemblement du peuple togolais</b>
SADC	<b>Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)</b>
SCAPE	<b>Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi</b>
SCRP	<b>Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté</b>
TAU SA	<b>Transvaal Agricultural Union of South Africa</b>
UA	<b>Union africaine</b>
UICN	<b>Union internationale pour la conservation de la nature</b>
UJMMA	<b>Union des jeunes musulmans du Mali</b>
UNAFEM	<b>Union nationale des associations de femmes musulmanes du Mali</b>
USAID	<b>United States Agency for International Development</b>



# INTRODUCTION

# LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT AFRICAIN

DANS UN CONTEXTE  
DE COPRODUCTION DE  
LA GOUVERNANCE

MAMOUDOU GAZIBO

POUR SA CONFÉRENCE ANNUELLE DE 2017 À San Francisco, l'American Political Science Association (Association américaine de science politique – APSA) a retenu comme thème général «La recherche de légitimité : acteurs, audiences et aspirations». Dans cet esprit, sa division 53 qui regroupe les chercheurs s'intéressant à l'Afrique a orienté son appel à contributions plus particulièrement vers l'État, justifiant cela par le besoin de légitimité des États africains considérés comme faibles aux yeux de leurs citoyens, d'États partenaires ou d'organisations internationales.

Le fait que la plus importante communauté de politologues au monde se retrouve pour discuter de ce thème confirme la justesse du choix du Groupe interuniversitaire

d'études et de recherches sur les sociétés africaines (GIERSA) qui, devançant l'APSA, a réuni un certain nombre de chercheurs à Cotonou (Bénin) en décembre 2015 afin de réfléchir à la question de « la légitimité de l'État dans un contexte de coproduction de la gouvernance ». Le présent ouvrage est le fruit de cet effort collectif. Il se caractérise à la fois par une perspective pluridisciplinaire découlant des axes de recherche de GIERSA et par une diversité thématique permettant de couvrir les angles essentiels à partir desquels il est possible de décliner, sans prétendre à l'exhaustivité, l'enjeu de la légitimité de l'État.

### LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT, UNE QUESTION LÉGITIME ?

La question de l'État a toujours été paradoxale, car son statut théorique est à la fois central et controversé dans plusieurs disciplines, notamment en sciences sociales et humaines. En économie, les débats successifs suscités par les classiques, les keynésiens, les néolibéraux, les analyses des variétés de capitalisme (ou encore de la mondialisation), entre autres, portent en général sur le rôle de l'État, son ampleur ou même sa pertinence. En science politique, l'État a eu ses hauts et ses bas, mais n'a jamais disparu des recherches. Comme l'a si bien dit Bergeron (1990, p. 3), « l'État a une mauvaise santé de fer ». Il a occupé une place dominante durant les premières décennies d'émergence de la discipline au tournant du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle avec les approches institutionnelles qui le concevaient comme une véritable variable indépendante déterminant les résultats politiques. Mais à mesure que ces analyses héritées du droit et de l'histoire qui le portaient ont perdu en influence, l'État a été marginalisé comme objet de recherche, notamment dans l'entre-deux-guerres. Néanmoins, selon l'un des précurseurs du recentrage des travaux de science politique sur l'État, « la chose existe et aucune dose de restructuration conceptuelle ne peut la dissoudre » (Nettl, 1968, p. 559). Cet auteur préfigurait un mouvement qu'on a qualifié de « retour de l'État » ou de « statocentrisme », illustré notamment par des auteurs comme Peter Katzenstein, Peter Evans, ou Theda Skocpol avec l'ouvrage collectif fondateur intitulé *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer et Skocpol, 1985). Ce travail a contribué à redonner à l'État ses lettres de noblesse en créant une véritable école, mais en suscitant également des débats et des critiques (Barkey et Parikh, 1991 ; Levi, 2002).

Empiriquement aussi, l'État fait débat. En effet, si des formes d'organisation territoriale ont existé partout, il est communément admis que l'État tel que nous le connaissons (dit « moderne ») est un produit non

planifié d'une expérience particulière, celle de l'Europe, et plus particulièrement du Nord-Ouest de l'Europe. Si l'Angleterre et la France ont été les premiers lieux de formation de l'État, c'est parce que la lutte pour la monopolisation du territoire (Elias, 1975) dans ces contrées était nourrie par plusieurs facteurs favorables, notamment la densité de la population, les possibilités d'accumulation de capital et de force militaire ou encore des frontières naturelles (Tilly, 1992). Dans le cas de l'Afrique, Jeffrey Herbst (2000) a montré comment, au contraire, ces facteurs ont toujours posé un problème à l'entreprise de construction étatique. Certes, même en Occident, tous les pays actuels n'ont pas inventé l'État. De même, l'État et sa légitimité sont remis en question partout aujourd'hui, sous l'effet de la mondialisation, de l'émergence des nationalismes, du terrorisme, des flux économiques transnationaux, des villes comme nouveaux lieux de gouvernance, etc. (Evans, 1997). Mais les questionnements se posent différemment – au moins en partie – dans les régions où l'État a été plaqué sur les territoires. Ainsi que le montre justement Charles Tilly (2000, p. 117), ce sont les fondements mêmes des nouveaux États comme ceux d'Afrique qui posent problème :

Au sens large, les luttes internes – telles que celles pour le contrôle des grands seigneurs régionaux et l'imposition d'une fiscalité sur les villages paysans – ont produit des systèmes d'organisation relativement spécifiques aux États européens : la subordination relative du pouvoir militaire au contrôle civil, l'extension d'une bureaucratie de contrôle fiscal, la représentation d'intérêts par l'intermédiaire des parlements et des requêtes adressées aux autorités [...] Les États nés récemment de la décolonisation – ou de nouvelles attributions de territoires par des États dominants – ont acquis leur organisation militaire de l'extérieur, en dehors de tout processus interne de construction de contraintes mutuelles entre dirigeants et dirigés.

La question de la légitimité de l'État africain n'est donc pas nouvelle (Jourde, 2009). Elle est d'abord consubstantielle à celle de son émergence en tant que mode d'organisation territoriale dans un continent qui n'en a pas été l'inventeur, mais le réceptacle involontaire. Qui plus est, le processus d'étatisation en Afrique est le produit d'un système colonial qui l'a forgé dans des conditions qui sont précisément aux antipodes de la légitimité. En Europe, nous dit Tilly (2000, p. 117), « les accords sur la protection contraignirent les dirigeants eux-mêmes, en les rendant vulnérables aux cours, aux assemblées, aux retraits de crédits, aux services et à l'expertise ». En Afrique au contraire, Crawford Young (1994, p. 171) relève que

l'État colonial mis en place par les puissances européennes en Afrique n'était pas animé par une quête de légitimité, mais par des impératifs de domination et de financement par les dominés de leur assujettissement. Alors même que les deux principales puissances coloniales qu'étaient la France et la Grande-Bretagne étaient des démocraties, elles imposaient dans les colonies des méthodes autoritaires et une discrimination légale reléguant les Africains dans une situation de sujets de seconde zone. Dans les cas de colonisation les plus violents comme au Congo belge, l'État colonial signifiait tout simplement la terreur pour les gens ordinaires qui en subissaient la violence et l'exploitation (Young, 1994). Au crépuscule de la colonisation, les États tracés hâtivement n'avaient rien de *sui generis*. Au contraire, ils regroupaient des ethnies écartelées entre plusieurs pays, dont les portions cohabitaient désormais avec d'autres dans des formations territoriales qui n'étaient pas dans la continuité de leur expérience historique. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les frontières et les identités territoriales soient peu pertinentes dans les États postcoloniaux (Iliffe, 2002, p. 331). La méfiance, la terreur et l'exploitation, non la légitimité, étaient donc au cœur du processus qui a vu l'État émerger en Afrique entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XX<sup>e</sup>.

On pourrait penser, au regard de l'émergence de mouvements nationalistes et des luttes d'indépendance dans lesquelles ils se sont engagés dans de nombreux pays, que la décolonisation résoudrait ce problème de légitimité d'un État réapproprié par ses tout nouveaux citoyens. Mais c'est mal connaître à la fois les processus de reproduction institutionnelle et les luttes politiques pour le pouvoir dans les nouveaux États. Achille Mbembe (1988) a estimé que, loin de reposer sur la légitimité, l'État postcolonial était guidé par un principe autoritaire. Non seulement les élites qui ont pris le contrôle de cet État avaient généralement eu une socialisation politique autoritaire, mais elles se sont rapidement engagées dans un processus de monopolisation du pouvoir qui ne pouvait reposer sur le consentement et la légitimité, mais sur la force. Dès la seconde moitié des années 1970, les partis uniques et les régimes militaires s'étaient multipliés sur le continent, étouffant tout débat pluraliste et tout espoir de gouvernance fondée sur la délibération et la légitimité. Crawford Young parle même d'« État intégral » pour caractériser l'État postcolonial africain prétendant dominer la société sans restriction. Face à cet État, la société dominée a réagi de diverses manières selon les contextes et les marges de manœuvre dont elle disposait, notamment l'escapisme, la résistance ou la dérision (Gazibo, 2010). Au cours des années 1980,

comme l'ont noté Rothchild et Chazan (1988), l'équilibre entre la société et l'État – quand il pouvait être évoqué – était généralement précaire et en défaveur de la première.

Toutefois, dès la fin des années 1980, la prétention à la domination sans restriction de l'État commence à être contestée par la société. Les années 1990 ont été caractérisées par une vague sans précédent de mouvements de contestation populaires demandant la démocratisation des régimes militaires et à parti unique qui s'étaient généralisés sur le continent (Bratton et Van de Walle, 1997). Cette demande a été relayée par des pressions internationales venant notamment des pays occidentaux et des institutions financières internationales qui ont fait de la gouvernance (Banque mondiale, 1989) la solution à la « crise africaine » de la fin des années 1980. Ces pressions ont bouleversé le paysage politique et institutionnel africain : alors que seuls quatre des pays subsahariens (Botswana, Sénégal, Maurice et Gambie) autorisaient le pluralisme avant 1990, il n'en reste plus que deux (le Swaziland et l'Érythrée) pour s'opposer au multipartisme aujourd'hui.

Depuis lors, il est possible de parler de l'émergence d'un véritable espace public. D'abord, à l'interne, l'État est investi par une société civile plus diversifiée, plus jeune qui lui conteste le monopole sur la politique, lui demande des comptes et montre de fortes demandes en matière de politiques publiques que nombre de gouvernants africains peinent à mettre en œuvre. Ensuite, à l'externe, les pratiques et de doctrines légitimant l'ingérence démocratique à travers l'action des démocraties occidentales et des organisations régionales se sont développées. Par ailleurs, sous l'impulsion, entre autres, du nouveau management public, des politiques de décentralisation, de la montée en force des villes et des communes comme lieux de gouvernement, l'État n'a plus, de fait ou de droit, la maîtrise unilatérale de la production de politiques publiques. Enfin, dans le contexte international marqué par l'émergence de groupes armés internes et transnationaux s'est créée une véritable industrie de l'insécurité que les États africains n'ont pas les capacités de gérer seuls. S'ensuit une gestion de la sécurité partagée entre l'État, des groupes internes et des acteurs bilatéraux et multilatéraux. Dans cette situation complexe, on assiste quasiment aujourd'hui, sur la plupart des enjeux, à une cogérance ou à une cogouvernance entre l'État africain et des acteurs infra, supra ou extraétatiques. Ce livre est dédié à l'exploration de ce constat qui relance encore une fois le débat sur la question de la légitimité de l'État africain.

## L'UNITÉ DES TEXTES ET L'ORGANISATION DE L'OUVRAGE

En dépit de la variété des perspectives disciplinaires des auteurs et de la diversité des thèmes analysés, les textes réunis ici obéissent autant que possible à la même grille d'analyse en suivant le même canevas. Plus précisément, ils tentent de répondre aux questions suivantes :

- Comment, si c'est le cas, les trois niveaux d'intervention – étatique, infraétatique et supraétatique – opèrent-ils sur l'enjeu de la gouvernance et s'articulent-ils au plan des idées, des normes et des pratiques ?
- Comment cette interaction affecte-t-elle l'État dans ses missions traditionnelles et ses capacités ?
- Comment l'État s'adapte-t-il et comment cette cogouvernance contribue-t-elle à le légitimer ou à le délégitimer ?

Les textes ne se contentent donc pas de décrire ou d'analyser un niveau, une catégorie d'acteur ou la dynamique d'un pays. Ce que chaque chapitre cherche à mettre en lumière, ce sont l'interaction, les complémentarités et les conflits entre niveaux de gouvernance et leur effet sur l'État africain d'aujourd'hui.

Le présent ouvrage est divisé en trois parties. La première est consacrée aux enjeux de régulation et de souveraineté, illustrés par trois études de cas. Joanie Thibault-Couture montre à travers le cas sud-africain comment, sur un enjeu aussi intimement lié aux politiques étatiques que la production de l'identité nationale, les acteurs infraétatiques – notamment les ethnonationalistes afrikaners – se mobilisent et mobilisent des ressources politiques et juridiques internationales pour contester la représentation officielle. De son côté, Rozenn Nakanabo Diallo illustre à travers le cas mozambicain la façon dont le secteur environnemental, et en particulier la conservation de la biodiversité, reflète des dynamiques de privatisation de l'action publique. Même si cela se fait dans un contexte de capacités limitées de l'État, ce dernier n'en sort pas forcément affaibli, sa légitimité et son action en étant surtout transformées et transnationalisées. Enfin, Ousmane Koné s'interroge sur la production du droit au Mali, s'intéressant plus précisément à la pression des organisations non gouvernementales (ONG) islamiques et des associations féminines dans la controverse entourant le Code de la famille. Ici, on voit un État forcé d'ajuster son projet et de réduire l'ampleur de la réforme face à des acteurs infraétatiques – les associations islamiques – déterminés et disposant de relais et d'une forte légitimité dans la société.

La deuxième partie est consacrée aux questions de sécurité et de services aux populations. Kadidiatou Ali Gazibo montre comment, au tournant des années 1990, la notion de sécurité auparavant centrée sur les conflits armés s'est élargie pour inclure des crises politiques et institutionnelles dans un contexte de démocratisation. Parallèlement, s'est opéré un « détriplement » des acteurs de la sécurité, avec l'irruption sur la scène, aux côtés de l'État, de la société civile et des organisations régionales et internationales. L'État est ici au mieux un acteur comme les autres, sinon relégué au rang de réceptacle des politiques de sécurité pensées pour lui. Pour des raisons quelque peu différentes, Abou-Bakari Imorou observe un processus similaire dans le cas de la sécurité sur les axes routiers au Bénin. Il montre notamment comment, face à l'impuissance de l'État, un groupe infranational – les chasseurs – s'est érigé en acteur de la sécurité locale, sous le regard bienveillant des autorités étatiques, même si cela se fait au prix d'une subversion du cadre légal. Enfin, Adolphe Codjo Kpatchavi descend au niveau des collectivités locales pour s'intéresser à la reddition de comptes dans trois communes du Bénin. Issues des politiques de décentralisation consécutives à la démocratisation, les communes sont censées rapprocher les administrations locales des populations. Ces dernières sont supposées participer à leur administration, dans une relative autonomie par rapport au pouvoir central disposant seulement d'un pouvoir de contrôle *a posteriori* sur la gestion des communes. Toutefois, Kpatchavi montre que cette interaction ne se passe de la façon escomptée : non seulement les pratiques de l'échelon central irriguent les communes, mais les acteurs en présence ne partagent pas les mêmes valeurs et dépendent du financement extérieur.

La troisième et dernière partie du livre porte sur la gouvernance économique et le développement, enjeu qui a toujours été l'objet de débats, tant la question de la définition des stratégies et du financement du développement a été teintée ou soupçonnée d'extraversion. Ayemi Lawani analyse la gouvernance du développement au Bénin et au Togo en la décrivant comme un difficile ménage à trois entre l'État, la communauté internationale et les ONG locales. Ce qu'il montre, ce sont des interactions faites d'adversité, de laisser-faire et de coopération en fonction des enjeux du moment et des intérêts et contraintes des acteurs qui ont besoin les uns des autres pour légitimer leur action. Enfin, Anne E. Calvès et Maude Jodoin Léveillé se penchent sur une nouvelle tendance en matière d'analyse du développement, portée par un groupe de chercheurs en vogue appelés les *randomistas*. Ces derniers utilisent des expérimentations aléatoires pour aider à combattre la corruption, à promouvoir la démocratie, à améliorer

les processus électoraux, la participation citoyenne et la prestation des services publics. Les auteurs montrent comment la montée en puissance des *randomistas* sur le continent est emblématique des nouvelles modalités d'influence des bailleurs de fonds et des institutions internationales dans le domaine des politiques publiques en Afrique.

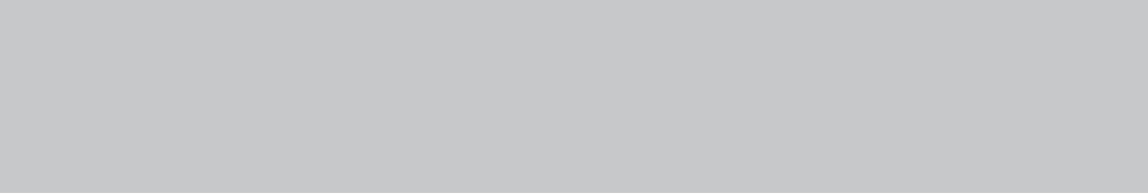
## BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE (1989). *L'Afrique subsaharienne : de la crise à la croissance durable*, Washington, Banque mondiale.
- BARKEY, K. et S. PARIKH (1991). « Comparative perspectives on the State », *Annual Review of Sociology*, vol. 17, p. 523-549.
- BERGERON, G. (1990). *Petit traité de l'État*, Paris, PUF.
- BRATTON, M. ET N. VAN DE WALLE (1997). *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- ELIAS, N. (1975 [1939]). *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calman Levy.
- EVANS, P. B. (1997). « The Eclipse of the State ? Reflections on Stateness in the Era of Comparative Globalization », *World Politics* 50, p. 62-87.
- EVANS, P. B., D. RUESCHEMEYER ET T. SKOCPOL (dir.) (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- GAZIBO, M. (2010 [2006]). *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- HERBST, J. (2000). *States and Power in Africa : Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press.
- ILIFFE, J. (2002). *Les Africains. Histoire d'un continent*, Paris, Flammarion.
- JOURDE, C. (2009). « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'État », dans M. Gazibo et C. Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, p. 43-70.
- LEVI, M. (2002). « The State of the study of the State », dans I. Katznelson et H. V. Milner (dir.), *Political Science : The State of the Discipline*, New York, WW Norton & Company, p. 33-55.
- MBEMBÉ, A. (1988). *Afriques indociles : christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale*, Paris, Karthala.
- NETTL, J. P. (1968). « The State as a conceptual variable », *World Politics*, vol. 20, n° 4, p. 559-592.
- ROTHCHILD, D. et N. CHAZAN (dir.) (1988). *The Precarious Balance : State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press.
- TILLY, C. (1992). *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier.
- TILLY, C. (2000). « La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé », *Politix*, vol. 13, n° 49, p. 97-122.
- YOUNG, C. (1994). *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven/London, Yale University Press.



PARTIE 1

# LA RÉGULATION ET LA SOUVERAINETÉ





# CHAPITRE 1

## LA CONSTRUCTION DE LA NATION SUD-AFRICAINE

### ENTRE REPRÉSENTATION INTERNATIONALE ET ANTAGONISMES SUBNATIONAUX

JOANIE THIBAUT-COUTURE<sup>1</sup>

LA RHÉTORIQUE DE LA NATION ARC-EN-CIEL popularisée par Nelson Mandela après la transition démocratique sud-africaine de 1994 a marqué les imaginaires. Ce concept diffusé autant auprès des Sud-Africains que de la communauté internationale, présentait le pays comme une nouvelle nation démocratique et multiraciale, unie dans la diversité. À cette époque, ce discours sur la nation visait non seulement à réconcilier la société fortement divisée, mais à réintégrer le système

- 
1. Ce texte a été réalisé à la suite d'une recherche empirique effectuée en Afrique du Sud en 2014. Des entretiens de recherche ont été réalisés auprès de 20 dirigeants d'organisations de la société civile et d'un parti politique qui œuvrent à préserver les intérêts culturels et socioéconomiques des Afrikaners.

international et surtout, à construire une nouvelle identité sud-africaine. Pour articuler et diffuser cette nouvelle identité, la politique étrangère fut un lieu privilégié par les dirigeants de l'African National Congress (Congrès national africain) ou ANC. Depuis la transition, cette politique a toujours été très ambitieuse : le pays qui s'est d'abord présenté comme le leader de la protection des droits de la personne et de la démocratie en Afrique est par la suite devenu le représentant continental au sein du club des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

À l'opposé de cette représentation, des dynamiques identitaires sub-nationales héritées du passé jettent cependant une ombre sur l'unification de la nation arc-en-ciel. Après 20 ans de démocratie, nous pouvons observer que la cohésion sociale n'est pas acquise et que le degré d'adhésion à la nation varie selon l'appartenance à des catégories identitaires sub-nationales. Un sondage réalisé en 2014 conclut que seulement 17 % des Sud-Africains blancs et 23 % des *Coloured*, catégorie raciale créée sous le régime de l'apartheid et composée des Métis, considéraient que le gouvernement de l'ANC avait les intérêts de tous les citoyens à cœur, quelle que soit leur appartenance raciale ou ethnique (Mataboge, 2014). Ces données nous amènent à nous questionner sur le décalage entre l'image projetée par le gouvernement sud-africain dans le monde et l'adhésion de certains citoyens à cette définition de la nationalité.

Le présent chapitre vise à apporter des pistes de réponses aux questions suivantes : Que nous dit la représentation internationale de la nation sur sa construction depuis 1994 ? Dans un contexte de société fortement divisée, comment s'articulent les oppositions à la représentation internationale de la nation sud-africaine ? Que nous apprennent les processus de construction et de contestation de l'identité sur la légitimation de l'État sud-africain ? Pour comprendre le phénomène dans toute sa complexité, la démonstration s'appuie sur des notions théoriques tirées de la politique étrangère comme lieu de définition de l'identité nationale et l'approche développée par Rogers Brubaker (2002) qui étudie la nationalité comme une catégorie pratique, variable et contingente. Notre analyse s'inscrit dans l'approche selon laquelle l'identité nationale est relationnelle, car elle se forge par les interactions de l'État avec les « Autres », autant au niveau international que national (Hopf, 2002). Par conséquent, la représentation de la nation ne peut s'effectuer en vase clos des dynamiques internes et externes de différenciation identitaire qui contestent ou non l'image projetée par les représentants gouvernementaux.

Nous allons tout d'abord exposer la représentation internationale de la nation par l'ANC depuis 1994. Les premières années de la consolidation démocratique ont été marquées par une narration sur la nation, qualifiée par plusieurs d'idéaliste (Alden et Le Pere, 2004 ; Barber, 2004 ; Graham, 2011) et par d'autres d'inconsistante (Nathan, 2005). Nous interprétons plutôt cette période comme hautement symbolique : le nationalisme arc-en-ciel visait à définir des valeurs et des symboles communs ainsi qu'à écrire une histoire collective basée sur des moments de fierté pour unir la nation (comme la Coupe du monde de rugby de 1995 ou l'adoption de la nouvelle Constitution). Nelson Mandela, figure emblématique de la nouvelle Afrique du Sud démocratique, s'est cependant heurté à des obstacles. Les inégalités socioéconomiques persistantes héritées de l'apartheid et la réticence des États africains à l'égard du message de l'Afrique du Sud ont amené un ajustement de la représentation internationale de la nation. La deuxième période de représentation internationale de la nation a été marquée par l'africanisme et l'émancipation du continent des forces impérialistes. Lorsque Thabo Mbeki arrive au pouvoir en 1999, il réaligne la politique étrangère sur son projet de Renaissance africaine. La politique étrangère de l'ANC a toujours été marquée par le fait que le pays aspirait à devenir le leader du continent africain et des pays du Sud (Crouzel, 2000 ; Barber, 2005), mais cette tendance s'est imposée à cette époque comme l'objectif central de la nation. Le pays a donc connu une variation sur le plan de sa représentation internationale : l'orientation africaniste et impérialiste s'est érigée comme représentation dominante de la nation sud-africaine. Celle-ci s'est maintenue lorsque Jacob Zuma arriva au pouvoir en 2009. C'est sous sa présidence que l'ambitieux projet de la nation s'est réalisé : le pays a été accepté au sein du club des BRICS. Cependant, la mise sur pied d'un programme de diplomatie intérieure et de *nation branding* pour vendre la représentation gouvernementale aux Sud-Africains met en lumière une dichotomie entre le projet national du Parti et son acceptation par la population.

Nous montrerons ensuite que des entrepreneurs ethnopolitiques afrikaners et leurs organisations ont développé une représentation de la nation différente de celle de l'ANC. Cette représentation antagoniste est diffusée hors des frontières nationales, au sein d'instances des Nations Unies en matière de protection des droits des minorités. Cette mobilisation réactive est alimentée par l'élaboration de politiques pour réduire les inégalités socioéconomiques héritées de la ségrégation raciale et par la volonté de rendre les institutions publiques et privées plus représentatives de la composition démographique nationale. Les activistes afrikaners

interprètent ces politiques publiques comme allant à l'encontre de la préservation des intérêts culturels et socioéconomiques des Afrikaners. Par conséquent, leurs leaders soutiennent un discours dans lequel les minorités ethniques et raciales sont présentées comme systématiquement discriminées par le gouvernement. Dans leur projet de représentation internationale antagoniste, les entrepreneurs ethnopolitiques se présentent au sein des forums onusiens comme les représentants des minorités discriminées de la nouvelle Afrique du Sud. La mobilisation afrikaner la plus active provient d'organisations issues de la branche conservatrice de l'ancien mouvement nationaliste. Des partis politiques et des organisations de la société civile ont mis sur pied leur propre programme politique international pour contester la présumée discrimination dont ils sont l'objet et la légitimité de l'ANC comme acteur de gouvernance. Cet activisme ethnique au niveau international fait en sorte que l'État sud-africain n'est pas le seul maître de la représentation internationale de la nation.

## LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET LA CONSTRUCTION DE LA NATION

Dans cette perspective, la représentation de l'identité nationale par la politique étrangère fait d'abord le lien entre la nation et l'État ainsi qu'avec les « autres » États souverains. Cette politique a donc un caractère performatif dans le sens où les politiciens et les hauts fonctionnaires de l'État invoquent la nation pour la réifier (Brubaker, 2002, p. 166). Ainsi, en invoquant la communauté nationale, ces entrepreneurs identitaires articulent la catégorie nationale pour « faire des choses » comme mobiliser les citoyens de la communauté politique pour appuyer le projet politique du parti au pouvoir, légitimer les actions entreprises au nom de la nation et « produire des frontières » avec les États du système international (Campbell, 1998, p. 62). C'est pourquoi la construction de l'identité nationale par la politique étrangère est interprétée comme la « grande stratégie » (Wallace, 1991, p. 65), celle qui articule « les sources de la fierté nationale et de la souveraineté, les caractéristiques qui distinguent un pays de ses voisins et les valeurs défendues et promues à l'étranger ». Par conséquent, cette politique reflète la quête identitaire d'un État (Wallace, 1991, p. 78). La scène internationale est donc cruciale pour la définition de la nation, car « la politique étrangère avec ses rôles de protection et d'ancrage de l'identité nationale donne aux élites politiques un outil de mobilisation de masse et de cohésion » (Prizel, 1998, p. 19). Elle est donc un important mécanisme favorisant l'émergence des « communautés nationales imaginées » (Anderson, 1983).

La construction de la nation a pour objectif ultime d'unir les membres de la communauté sur la base des caractéristiques communes censées les définir (Fawn, 2003, p. 18). Une identité nationale peut donc contribuer à la cohésion sociale, spécialement dans les États qui ont connu le choc d'un changement de régime et qui doivent affirmer leur légitimité au plan national et international. À ce sujet, des auteurs ont surtout traité de la reconstruction des identités nationales des anciennes républiques soviétiques après la chute de l'URSS. Dans ces nouveaux États, la nationalité devait être reconstruite, bien souvent « *from scratch* » (Huskey, 2003). Dans l'ensemble des cas, une alternative devait être trouvée pour remplacer l'idéologie communiste qui avait jusqu'alors donné un cadre pour « comprendre le passé, prescrire l'avenir et la naissance des identités collectives de la nation » (Fawn, 2003, p. 2). Tout comme dans le cas de l'Afrique du Sud, une alternative devait être proposée pour remplacer le nationalisme afrikaner qui donnait une interprétation raciste de la nation : seuls les Blancs étaient sud-africains. Pour les anciennes républiques soviétiques, la politique étrangère est rapidement devenue un lieu de reconstruction de l'identité nationale, libre des contraintes imposées autrefois par l'idéologie communiste et de la domination de l'identité russophone et où l'intégration à l'espace européen a contribué au processus de réinvention des communautés. Dans le cas de l'Afrique du Sud, la domination politique blanche et afrikaner s'est effondrée, nécessitant la construction d'une nouvelle identité nationale et une redéfinition des relations du pays avec le continent africain.

La représentation internationale vise à créer un niveau d'identification élevé à la nation ou ce que Brubaker appelle la « groupalité » (*groupness*). Dans cette perspective théorique, la groupalité, c'est-à-dire le processus politique et social qui engendre un degré d'appartenance élevé à une catégorie identitaire, est contingente et variable dans le temps, plutôt que fixe et donnée. Par conséquent, l'appartenance à la nation pour un individu peut être faible ou forte, en fonction du contexte politique et économique. Malgré les stratégies de construction de la nation des entrepreneurs identitaires, l'existence d'un haut degré de groupalité nationale n'est pas garantie. D'ailleurs, la construction de la nation n'est jamais une entreprise finie : elle doit être constamment reproduite (Billig, 1995). De surcroît, Campbell (1998, p. 12) soutient que « les États ne sont jamais des entités finies, [car] les tensions entre les demandes identitaires et les pratiques qui les constituent ne peuvent jamais être pleinement résolues ». En effet, les tensions concernant la définition de la nation sont assez communes.

Dans notre étude, le processus de groupalité liée à la catégorie nationale est marqué par des contestations, héritées d'un contexte politique de moyenne durée (Brubaker, 2002, p. 171) qui a transformé les rapports de forces politiques. Cette transformation a fait en sorte que les politiques nationalisantes, telles que la politique étrangère et sa représentation de la nation sud-africaine, se sont tournées vers les intérêts de la majorité (Brubaker, 1996), « ce qui fait en sorte que celle-ci [est devenue] la nation titulaire de l'État » (Dembinska, 2012, p. 417). À l'époque de l'apartheid, la minorité blanche détenait les privilèges « d'être la nation titulaire de l'État ». Cependant, la transition a coupé les liens entre le pouvoir politique et les anciens détenteurs de l'État, soit les Afrikaners (catégorie identitaire reposant sur la racialité blanche et sur une ethnicité marquée par une culture commune et un mythe sur la descendance). Tout comme les entrepreneurs identitaires gouvernementaux qui diffusent la nouvelle identité nationale post-apartheid, des entrepreneurs ethnopolitiques afrikaners ont émergé du contexte démocratique et diffusent une image concurrente de la nation sud-africaine, au plan national et international.

## LA REPRÉSENTATION INTERNATIONALE ET LA MÉTANARRATION SUR LA NATION DE L'ANC

Pour les dirigeants sud-africains, la politique étrangère s'est présentée comme un important mécanisme de construction de la nation grâce à la légitimité internationale tirée de la soi-disant « transition miraculeuse ». Les deux premiers présidents de la nouvelle Afrique du Sud, Nelson Mandela et Thabo Mbeki, ont effectivement misé sur cette transition unique et sur sa légitimité pour reconstruire l'image internationale du pays (Alden et Le Pere, 2004, p. 283). Alors que l'État et la nation devaient se consolider, les relations extérieures ont été un moyen privilégié pour définir les rôles internationaux du pays et construire la nouvelle identité nationale. Nous pouvons observer deux grandes phases de construction identitaire. La première est celle où la nation arc-en-ciel s'est portée à la défense des droits de la personne et de la démocratie aussi bien au plan du continent africain que sur la scène internationale. Cette période hautement symbolique célébrait l'égalité et la diversité de la nation, sans toutefois politiser les identités subnationales. Durant la seconde période, une représentation basée sur l'africanisme et l'anti-impérialisme s'est imposée. C'est à ce moment qu'un alignement a été effectué entre cette image internationale et la composition démographique nationale, constituée en majorité par les Noirs sud-africains. Avant de présenter ces deux phases, nous allons parler brièvement des documents fondateurs de

l'ANC qui ont structuré l'orientation idéologique du parti, de sa formation en 1912 jusqu'à la transition démocratique. Cette transition a permis aux dirigeants de mettre en pratique l'idéologie du mouvement après plusieurs décennies de lutte.

### — Les fondements de la métanarration de l'ANC

Les grandes orientations de l'ANC sont structurées par deux documents fondateurs. Le premier, la Constitution de 1912, a marqué la création du mouvement de libération. Par la suite, la Charte de la liberté<sup>2</sup>, élaborée par le Congrès du peuple en 1955, énonçait les fondements d'une future Constitution sud-africaine démocratique. L'acte constitutif du mouvement a énoncé la mission historique de l'organisation, soit « la création d'une société unie, non raciale, non ethnique, non sexiste et démocratique » (ANC, 2012), où tous les individus sont égaux et participent à la vie démocratique par le biais du suffrage universel. Il y est mentionné que le mouvement vise la libération complète de toute forme de discrimination ou d'oppression nationale. Plusieurs décennies plus tard, la Charte de la liberté a affirmé que « l'Afrique du Sud appartient à tous ceux qui y habitent, Noirs ou Blancs » (ANC, 1955). Elle a aussi énoncé les droits et libertés fondamentaux dont doivent jouir tous les citoyens sud-africains, entre autres, l'égalité des individus par le partage de la richesse et de la terre. En 1985, une commission sur la politique étrangère, mise sur pied dans le but de formaliser la position de l'ANC concernant ses relations extérieures, dépose son rapport. Elle y expose l'importance des relations avec les puissances étrangères alliées pour appuyer le mouvement de libération dans sa lutte contre l'apartheid. La politique étrangère de l'ANC de l'époque était donc concentrée sur la formulation des fondements de l'organisation pour faire contrepoids à l'idéologie raciste du régime de l'apartheid et sur la mise sur pied de stratégies pour renverser la domination de la minorité blanche. Les relations extérieures avec des alliés comme les États dits de la « ligne de front » par exemple étaient cruciales. En prenant le pouvoir en 1994, l'ANC devait se transformer en parti politique et assumer les fonctions d'un gouvernement élu démocratiquement. Pour la première fois de son histoire, l'ANC était en mesure de poursuivre sa mission historique : bâtir une Afrique du Sud démocratique basée sur ses fondements universalistes

2. La rédaction de la Charte de la liberté est un des moments importants dans l'histoire du pays. Durant le processus d'adoption à Kliptown (Soweto), environ 3000 délégués de différentes organisations telles que l'ANC, le South African Indian Congress et le Coloured People's Congress se sont entendus sur les fondements d'une future société démocratique (Graham, 2011, p. 77).

et africanistes et propager ce modèle sur l'ensemble du continent. Par conséquent, les fondements idéologiques du mouvement allaient devenir le centre de la politique étrangère de la nouvelle Afrique du Sud.

### — La nation arc-en-ciel au service de la réconciliation nationale et continentale

Durant la période suivant l'abolition de l'apartheid, l'un des premiers exercices d'élaboration de la nouvelle politique étrangère est effectué par Nelson Mandela en 1993 sous la forme d'un article paru dans la revue américaine *Foreign Affairs*. Les thèmes définis dans cet article intitulé « *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa* » deviendront les piliers de la politique étrangère de l'ANC (ANC, 1994). Dans ce texte daté de 1993, l'ancien président positionne le pays dans le monde et définit sa mission. Il souligne que l'Afrique du Sud doit s'engager dans une croisade vertueuse pour la promotion de la démocratie et des droits de la personne. Dans le droit fil de la Charte de la liberté et des textes fondateurs du parti, le pays doit assurer la paix et la prospérité du continent (Mandela, 1993, p. 97). En plus de ces deux objectifs, il fait reposer les relations extérieures sur quatre grands principes : la justice et le respect du droit international, le règlement pacifique des conflits, la priorisation du continent africain dans les relations extérieures ainsi que la coopération internationale et régionale (Adebajo, 2007, p. 30-36). Pour le président, la politique étrangère est perçue comme « un élément clé dans la création d'un pays prospère et pacifique » (Mandela, 1993, p. 86), puisque

l'apartheid a érodé l'essence même de la vie en Afrique du Sud. C'est pourquoi les nouveaux leaders politiques font face au défi de construire une nation où tous les peuples – sans tenir compte de la race, de la religion ou du genre – peuvent affirmer pleinement leur dignité humaine [...]. Cette vision ne peut être réalisée qu'avec la pleine participation de l'Afrique du Sud aux affaires mondiales.

L'intégration du pays dans la communauté internationale est vue comme une condition nécessaire pour consolider la nation arc-en-ciel, étant donné les traces laissées par l'apartheid dans le pays et sur l'ensemble du continent (plus particulièrement dans la région immédiate de l'Afrique australe). Ce narratif soutient que le modèle sud-africain doit être diffusé à l'ensemble des pays marqués par les divisions, car contre toute attente, la transition démocratique a été réussie.

L'intégration de l'Afrique du Sud dans le système international et la construction de la nation sud-africaine s'inscrivent dans une perspective de rédemption par rapport au passé (Darbon, 1998, p. 717). En plus des ravages causés par l'apartheid chez la population sud-africaine, selon certaines estimations, environ un million de personnes auraient été victimes des politiques du régime de l'apartheid dans la région de l'Afrique australe, et le sabotage économique aurait engendré des pertes de près de 60,5 milliards de dollars entre 1980 et 1988 (Adedeji, 1996, p. 9). Pour les dirigeants sud-africains de l'époque, la nation ne peut être célébrée en se référant à la tradition ou à un passé héroïque, mais en affirmant son unicité. Comme le souligne Wilson (1996, p. 18), «la nouvelle identité sud-africaine est construite sur une historicité discontinue, où le passé n'est pas synonyme de fierté, mais d'abus et de violences». L'héroïsme de la nation se trouve dans la transition démocratique réussie qui a nourri l'orgueil national et encouragé les nouvelles élites politiques à se faire la voix des pays du Sud et à s'imposer comme le modèle à suivre. Cette nécessité de construire la nation sur des bases positives donne naissance à un discours idéaliste et à la création de symboles et de traditions propres à la nouvelle Afrique du Sud pour assurer la réconciliation nationale et consolider le régime démocratique. Ces traditions fonctionnent comme des outils au service de la cohésion sociale, de la légitimation des institutions démocratiques et de la socialisation des nouveaux citoyens à un nouveau système de valeurs (Hobsbawm et Ranger, 1983).

La rhétorique de la nation arc-en-ciel est porteuse de nouveaux codes de conduite et d'un système de valeur dans le sens où elle représente le citoyen comme membre de la nation sud-africaine, égal à ses pairs. Bien qu'elle célèbre l'individualité, elle laisse un espace à la diversité culturelle. En effet, le discours centré sur la place du citoyen en tant qu'acteur de la mission historique de la nation a appuyé le nationalisme arc-en-ciel. La diffusion de la nouvelle identité sud-africaine est fortement liée à la consolidation du régime démocratique, puisqu'elle s'appuie sur la symbolique de la protection des droits individuels, notamment dans le but de court-circuiter la politisation des identités ethniques et raciales (Welsh, 1996, p. 491). Malgré la dépolitisation des identités subnationales, la diversité culturelle et linguistique de la nation arc-en-ciel est protégée par la Constitution de 1996. Cette dernière prévoit la création de la Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities, organe qui remplit les fonctions

que son nom indique<sup>3</sup>. Ce modèle de gestion de la diversité est promu par Nelson Mandela qui met en garde le peuple sud-africain contre les périls du « nationalisme étroit » existant durant l'apartheid (soit le nationalisme afrikaner) (Mandela, 1993, p. 88-89). D'après ce dernier, ce type de nationalisme n'entraîne que de la violence et de l'intolérance envers la diversité. Face à ce passé, le nationalisme inclusif de l'ANC est proposé comme modèle pour l'ensemble du continent, aussi déchiré par les divisions identitaires.

Avec les thèmes de l'unité et de la réconciliation nationale, les dirigeants de l'ANC visent aussi la réintégration du pays au sein du continent en tant que partenaire et allié. En 1993, Mandela soutient que « l'Afrique du Sud ne peut échapper à sa destinée africaine » (Barber, 2004, p. 89). Cette destinée concerne la promotion de l'émancipation du continent. Selon un document sur les perspectives en matière de politique étrangère, il s'agit pour le pays de faire en sorte que « les peuples africains ne soient plus oubliés ou ignorés par l'humanité » (ANC, 1994). Dans cet esprit, Thabo Mbeki, alors vice-président de la République, va livrer le discours à la nation soulignant l'adoption de la nouvelle loi constitutionnelle sud-africaine en 1996. Ce discours inclusif, communément appelé « *I am an African speech* », invite le peuple sud-africain à s'unir et à embrasser l'identité africaine pour prendre part à la reconstruction du pays dont le destin est étroitement lié à celui du continent (Mbeki, 1996). L'africanité, durant cette période, se rapporte à la dépolitisation et à la déracialisation de l'identité continentale pour que celle-ci participe à la réconciliation nationale. La réhabilitation du discours africaniste est aussi essentielle pour permettre au pays de s'acquitter de sa mission historique. Sans le discours sur l'africanité, le pays ne peut aspirer à devenir le leader continental légitime.

Durant les premières années de la nouvelle Afrique du Sud, la diffusion internationale de la représentation nationale se bute à certains obstacles, ce qui nécessite un réajustement de la narration sur la mission du pays. Le plus important obstacle est l'échec de la dénonciation par Nelson Mandela des violations des droits de la personne au Nigeria à la suite de la pendaison du militant Ken Saro-Wiwa et de huit autres activistes pour les droits civils en 1995. Cet événement serait un des plus marquants

---

3. La Constitution prévoit un total de six organismes ayant pour mission d'appuyer la démocratie constitutionnelle dans divers domaines : les bureaux du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général, la Commission sud-africaine des droits de la personne, la Commission pour l'égalité de genre et la Commission électorale. La Cour constitutionnelle quant à elle est l'organe suprême qui statue en matière constitutionnelle.

de la politique étrangère post-apartheid, car l'ancien président n'a pas su trouver les appuis nécessaires pour dénoncer le régime du général Abacha (Adebajo, 2007, p. 37). Cet échec montre que le projet national sud-africain ne fait pas l'unanimité sur le continent.

#### — La Renaissance africaine : de l'universalisme vers l'africanisme

Après la présidence de Nelson Mandela, la stratégie de représentation internationale se réoriente autour de la promotion de concepts invoquant une construction de la nation centrée sur des principes africanistes et anti-impérialistes, et qui favorisent un meilleur arrimage aux dynamiques politiques continentales. À partir de 1999, le concept de la Renaissance africaine devient le cadre idéologique de la politique étrangère, faisant de la promotion de l'autodétermination des peuples africains son principal cheval de bataille. L'africanisme et l'anti-impérialisme, plutôt que la défense des droits de la personne et de la démocratie, deviennent alors prioritaires. Lorsque ces deux visions entrent en conflit, les nouveaux principes l'emportent, ce qui marque une rupture avec la présidence de Nelson Mandela (Nathan, 2005, p. 363). La Renaissance africaine prétend unifier le continent, pour rendre l'Afrique indivisible (Barber, 2005, p. 1095). Le panafricanisme est mis à l'avant-plan et s'inscrit dans la destinée manifeste de l'Afrique du Sud. Dans la foulée de la Renaissance, le gouvernement de Thabo Mbeki va s'impliquer dans plusieurs initiatives internationales et régionales comme les réformes de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ainsi que celle de l'ouverture d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour un pays africain. Malgré la grande présence de Thabo Mbeki sur la scène internationale et la multiplication des initiatives diplomatiques, la Renaissance africaine sera qualifiée de « coquille vide<sup>4</sup> » par certains analystes (Vale et Maseko, 1998, p. 276-277). Le projet tiendrait plutôt du rêve personnel de l'ancien président que d'une politique ayant un contenu pragmatique. Le projet est cependant chargé de sens par rapport à la représentation de l'identité nationale : le discours est représentatif du transfert d'un processus de construction de la nation universaliste, basée sur les droits de la personne et une sud-africanité individualisante, vers celui ancré dans une représentation africaniste où l'autonomisation de la population africaine noire est favorisée après des siècles d'exploitation par des forces impérialistes et colonialistes.

4. Les deux auteurs utilisent l'expression *empty vessel*.

En effet, la construction de la nation ne peut que se résumer à la diffusion d'un discours sur la nation. Dans la foulée de la réorientation de la rhétorique de la nation arc-en-ciel vers la Renaissance africaine, le parti va mettre sur pied un ensemble de stratégies visant la transformation socioéconomique qui sera appelé la « Révolution démocratique nationale » (NDR) (ANC, 1997). Ce plan stratégique vise à modifier les rapports de force auparavant fondés sur l'oppression raciale pour atteindre une société unie, non raciale, non ethnique et non sexiste. Dans cette perspective, la mise en place d'un système démocratique et le développement de la culture des droits de la personne sont les premières conditions vers la transformation socioéconomique de la société. La seconde étape consiste à instaurer des politiques visant à réduire les inégalités entre les Noirs sud-africains, systématiquement défavorisés par les politiques de l'apartheid, et les Blancs, autrefois favorisés par l'ancien régime (ANC, 1997). Au sujet de la réorientation gouvernementale en matière de construction de la nation, Thabo Mbeki affirme, le 29 mai 1998, lors de l'ouverture des débats à l'Assemblée nationale sud-africaine sur la réconciliation et l'unité nationale que « la construction de la nation est la construction d'un sens de la nation commune qui résulterait de la suppression des disparités dans la qualité de vie des Sud-Africains sur la base des inégalités raciales, de genre et géographiques que nous avons tous héritées du passé » (Mbeki, 1998, traduction libre). En raison des inégalités socioéconomiques, la création d'une nation sud-africaine est un objectif inatteignable. La réconciliation nationale ne peut devenir une réalité, car les membres de la « nation blanche » ont un accès privilégié au marché de l'emploi et aux institutions académiques. En revanche, les membres de « la nation noire » vivent toujours en grande partie dans des conditions de pauvreté.

Dans la suite de son discours, Thabo Mbeki affirme que tous les Blancs peuvent exercer leur droit à l'égalité tandis que les Noirs sont encore en situation de subordination socioéconomique malgré leur libération politique. Selon le président, la réparation des injustices du passé doit être portée par tous, notamment par ceux qui ont bénéficié du système de l'apartheid et qui ont tendance à échapper aux responsabilités qui y sont associées (Mbeki, 1998). Dans cette perspective, des politiques de redressement socioéconomique sont mises en place par l'ANC. Parmi celles-ci, l'*Employment Equity Act* de 1998 stipule que les employeurs doivent utiliser la classification raciale pour faciliter l'accès à l'emploi en ciblant les populations désignées, c'est-à-dire les Noirs, les femmes et les personnes ayant des handicaps. La deuxième loi adoptée en 2003 est la *Broad-Based Black Economic Empowerment Act*, plus communément appelé BEE. Cette loi vise

à intégrer massivement les Noirs à l'économie sud-africaine. Thabo Mbeki deviendra l'un des chefs de file des politiques en matière de discrimination positive (*affirmative action*), utilisée comme stratégie de construction de la nation pour réparer les inégalités héritées du passé (Iheduru, 2004). Après presque dix années de présidence, Thabo Mbeki démissionne de son poste. Kgalema Motlanthe, alors secrétaire général de l'ANC, occupera la présidence par intérim pendant quelques mois jusqu'à ce que Jacob Zuma prenne le pouvoir en 2009. Ce dernier poursuivra dans le sens d'une représentation internationale africaniste et anti-impérialiste.

### — La «vente» et la diffusion de la politique étrangère

En 2009, un livre blanc sur la politique étrangère intègre le concept de la diplomatie de l'*ubuntu* comme le pilier idéologique de la représentation internationale de la nation. Le concept provient d'une maxime zouloue qui signifie «qu'une personne est une personne à travers les autres» (Shutte, 1993, p. 46). Cette philosophie vise à donner un sens à la vie et à établir des objectifs à atteindre en tant que communauté. Il s'agit d'une vision idéaliste de ce que devrait être la vie en société, qui souligne l'importance de l'interdépendance entre les individus et leurs communautés. Pour le nouveau président, les relations extérieures sont toujours centrales pour assurer la cohésion sociale. La nouvelle politique étrangère s'inscrit donc dans la continuité lorsqu'elle soutient que

les relations internationales doivent s'efforcer de façonner et de renforcer notre identité nationale ; cultiver notre fierté nationale et notre patriotisme ; réparer les injustices du passé, y compris ceux concernant la race et le sexe ; combler les fractures de notre société pour assurer la cohésion sociale et la stabilité, la croissance de l'économie et le développement ainsi que l'élévation de notre peuple. (DIRCO, 2011, p. 6)

La politique étrangère sud-africaine a maintenu son ambitieux objectif de répandre son modèle, car l'Afrique du Sud est «fermement convaincue que ce qu'elle veut pour son peuple doit être ce qu'elle souhaite pour les citoyens du monde» (DIRCO, 2011, p. 10). Pour célébrer ses efforts de *continent-building*<sup>5</sup>, l'Afrique du Sud réalise l'important objectif de s'intégrer au club des BRICS en 2011.

5. Le concept de *continent-building* est utilisé dans le nouveau Hapo Museum de Pretoria. Ce musée, intégré au Freedom Park et financé par le ministère de la Culture, vise à promouvoir l'unité de la nation et à rééquilibrer les récits historiques où la trajectoire des Africains noirs est minimisée par rapport à celle des colonisateurs (basé sur des observations).

Sous le mandat de Jacob Zuma, le Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) va placer au cœur de ses activités ce qui est appelé « la diplomatie intérieure » pour diffuser les objectifs de la politique étrangère auprès de la population nationale. Pour ce faire, le DIRCO crée une branche vouée à la diplomatie intérieure pour consolider et promouvoir le « *brand South Africa* » grâce à une campagne de *nation branding* (Smith et Van der Westhuizen, 2015, p. 21). La littérature sur la *nation branding* définit le concept comme les « efforts des nations pour parfaire l'image de marque de leur pays, pour stimuler les investissements, le commerce et le tourisme » (Dinnie, 2016, p. 3). Dans cette perspective commerciale, une marque doit se distinguer par les produits qu'elle offre, car dans le contexte d'une économie globalisée, les nations sont en compétition pour s'attirer les faveurs des consommateurs nationaux et étrangers. Le DIRCO s'inspire donc de ce concept pour mettre sur pied un programme visant à vendre l'image de la nation sud-africaine à ses citoyens. Le programme de diplomatie intérieure a donc pour but de socialiser la population sud-africaine par les objectifs en matière de politique étrangère, car selon le DIRCO, les Sud-Africains ne s'identifient pas au message positif et unificateur diffusé par le gouvernement à l'international. Par conséquent, les citoyens ne peuvent contribuer à propager l'image positive du pays (Smith et Van der Westhuizen, 2015, p. 23) et laissent potentiellement échapper les occasions d'affaires.

La mise sur pied d'un tel programme souligne que bien que le gouvernement sud-africain a développé une représentation nationale positive et porteuse de l'unité de la nation sur la scène internationale, la perception des citoyens est tout autre. La légitimité de la représentation nationale sud-africaine serait plus acquise à l'international qu'elle ne l'est au plan national.

Bref, du côté de l'ANC, nous pouvons dire que la représentation internationale et la construction de la nation sont marquées par les tensions entre, d'une part, l'universalisme des droits de la personne et de la démocratie et, d'autre part, l'africanisme et l'anti-impérialisme. De plus, la variation des concepts idéologiques qui structurent la politique étrangère est fortement rattachée à la personnalité présidentielle. Trois conceptualisations de la nation ont émergé à ce jour : la nation arc-en-ciel de Nelson Mandela, la Renaissance africaine de Thabo Mbeki et le *branding* de l'*ubuntu* de Jacob Zuma. Sans écarter les précédentes, les représentations nationales se sédimentent pour former une métanarration sur la nation. Malgré la grandeur idéologique de la représentation sud-africaine, la légitimation de l'identité nationale dépend de la légitimité donnée au

projet gouvernemental par la population. En outre, des auteurs ont mis en lumière l'existence d'un fossé entre les aspirations gouvernementales et les capacités des institutions à contribuer à la réalisation du projet de la nation (Wilson, 1996, p. 10 ; Mattes, 2002, p. 28). En effet, la faiblesse des institutions encadrant la cohésion sociale et l'orientation africaniste de la construction de la nation ont engendré une mobilisation d'opposants au narratif de l'ANC. Ces contestations s'effectuent non seulement au plan national, mais aussi international par des groupes de la société civile qui remettent en question la légitimité des politiques de construction de la nation de l'État sud-africain. Les voix les plus fortes proviennent du camp des activistes afrikaners.

### **LA REPRÉSENTATION INTERNATIONALE MISE À L'ÉPREUVE : LES CONTESTATIONS DES ACTIVISMES AFRIKANERS**

Rappelons que seulement 17 % des Sud-Africains blancs sentent que le gouvernement de l'ANC a les intérêts de tous les citoyens à cœur, et ce, quelle que soit leur identité raciale ou ethnique (Mataboge, 2014). Parmi ces mécontents, un réseau d'organisations activistes afrikaners a émergé des cendres de l'ancien mouvement nationaliste. L'acteur principal en est Solidarity, un syndicat de mineurs blancs à prédominance afrikaner, créé en 1902. Le syndicat a créé graduellement, à partir de 2005, le Solidarity Movement, un réseau de 14 institutions ayant pour objectif d'assurer l'autosuffisance afrikaner et la protection de ses intérêts culturels et socio-économiques. Les institutions de ce mouvement, présentes surtout dans les provinces du Nord (Gauteng, État libre et Nord-Ouest), comptent environ 340 000 membres, principalement des Afrikaners. Parmi ces institutions, Afriforum est l'organe politique du mouvement qui a pour mission de protéger les droits civils des minorités, c'est-à-dire des Afrikaners. D'autres organisations sont impliquées dans la contestation comme le Freedom Front Plus (FF+), parti politique ethnique issu de l'extrême droite afrikaner et la Fondation F.W. De Klerk, créée par l'ancien président du même nom, qui vise à protéger les droits constitutionnels en matière de diversité. Ces organisations forment ce que l'on peut appeler le mouvement identitaire afrikaner post-apartheid (Giliomee, 2003 ; Kriel, 2006 ; Alsheh et Elliker, 2015). Les entrepreneurs ethnopolitiques (les dirigeants) de ces organisations ont développé des stratégies internationales de contestation de la représentation gouvernementale de la nation.

La période de la présidence de Nelson Mandela précédant le virage dans l'activisme ethnique international a été vue comme un moment d'espoir en ce qui concerne l'intégration des Afrikaners à la nation. Un des moments charnières de cette époque d'effervescence est celui de la finale de la Coupe du monde de rugby de 1995. Ce match opposant l'Australie à l'Afrique du Sud, dont l'histoire a été portée à l'écran dans le film *Invictus*, a été un moment privilégié pour la diffusion de symboles de la nouvelle nation. À ce moment, la sud-africanité aurait été prioritaire dans l'auto-identification des Afrikaners, au-delà de l'ethnicité. Nelson Mandela était considéré comme travaillant véritablement à la réconciliation nationale, ce qui a facilité le sentiment d'inclusion, et la création d'un mouvement identitaire n'était pas alors perçue comme une nécessité. Cette période d'enthousiasme, où la réconciliation était le narratif dominant sur la nation, a pris fin au moment du départ de Nelson Mandela. Cette nouvelle interprétation soutient que les Blancs sont perçus comme les ennemis de l'ANC, car le parti souhaiterait établir une hégémonie africaine dans une société multiraciale. Certains entrepreneurs ethnopolitiques soutiennent qu'il y aurait une hostilité particulière envers les Afrikaners. La réorientation de la représentation de l'identité nationale vers l'africanisme a été un choc pour les activistes afrikaners. D'après eux, cette représentation viserait à déposer les Afrikaners de leur identité africaine, ce qui a été une surprise, car Thabo Mbeki avait célébré l'africanité de tous les Sud-Africains, sans distinction raciale, quelques années auparavant lorsqu'il avait prononcé son discours *I am an African*. Dans la perspective des activistes, être Africain ne tient pas de la racialité, mais d'un choix personnel alors que l'africanisme promu par l'ANC serait étroitement lié à l'émancipation des Africains noirs seulement. Cette réorientation du discours a été perçue comme une négation de la part du gouvernement de l'identité des Afrikaners ainsi qu'un signe d'aliénation.

L'insatisfaction des activistes afrikaners ne provient pas seulement de la représentation africaniste de l'identité nationale, mais aussi des politiques publiques de construction de la nation exposées précédemment. Ce contexte les a amenés à développer un plan d'action international de contestation des processus de construction de la nation. En raison de l'absence de résultats au niveau national, la scène internationale présentait plusieurs possibilités pour les activistes. Des organisations ont investi des instances de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour dénoncer les pratiques de l'ANC qui violeraient le droit international en matière de protection des droits des minorités culturelles. Cette stratégie vise à exercer une pression sur le gouvernement pour que les politiques publiques de

discrimination positive soient modifiées et qu'il s'engage à protéger les droits des minorités. En 2012, Afriforum effectue sa toute première incursion internationale. Le directeur général de l'organisation dépose un rapport intitulé *South African Government Is Stripping Minorities of their Minority Rights*, au Forum de l'ONU sur les questions relatives aux minorités (appelé le Forum à partir de ce point). Le rapport fait état de l'érosion des droits de ces dernières en Afrique du Sud. Il y est exposé que les actions gouvernementales sont contraires aux dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Le gouvernement de l'ANC ne remplirait donc pas ses obligations en vertu du droit international. Ce rapport vise en premier lieu à exposer ce qu'il considère être une stratégie délibérée de l'ANC en vue de restreindre les droits des minorités. Cette atteinte programmée aux droits des minorités viserait à éliminer toute opposition au parti. Dans cette logique, les ententes conclues lors des négociations démocratiques de 1990 à 1994 n'auraient été que des concessions provisoires jusqu'à ce que le parti obtienne la position hégémonique souhaitée pour poursuivre le processus de transformation socioéconomique comme bon lui semble. Cela expliquerait les protections constitutionnelles minimales pour les communautés culturelles et linguistiques (Kriel, 2012).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le chapitre neuf de la Constitution prévoit la création de six organismes qui ont pour objectif de soutenir la démocratie constitutionnelle. Parmi ces institutions, la Commission pour la promotion et la protection des droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques (ou la Commission) qui remplit les fonctions indiquées par son titre. Le rapport présenté au Forum de l'ONU soutient que le parti paralyse volontairement les institutions prévues par la Constitution pour priver les minorités de leurs droits, dont principalement, les activités de la Commission. Par conséquent, les minorités culturelles et linguistiques ne peuvent plus les invoquer pour protéger leurs droits. Entre autres choses, les causes de la faiblesse de la Commission sont identifiées ainsi : « L'ANC l'a rendue inopérante, d'abord en retardant sa création et par la suite, en détournant ses objectifs vers la construction de la nation, au lieu de protéger les droits des communautés » (Kriel, 2012, p. 2). D'après cet intervenant, l'ANC aurait demandé à ce qu'elle aligne ses activités sur les objectifs du parti qui préconise la transformation socioéconomique. En outre, le rapport mentionne même que la Commission s'opposerait aux communautés, car elle aurait critiqué la légitimité de la campagne de protection de l'afrikaans comme langue d'enseignement de l'organisation Afriforum (Kriel, 2012).

La protection de la langue est un enjeu important pour les organisations afrikaners. D'après la Constitution, étant donné que l'Afrique du Sud possède onze langues officielles, l'article six prévoit des mesures pour encadrer la gestion de la diversité linguistique. Cet article stipule que le gouvernement national et les autorités provinciales doivent utiliser au moins deux langues officielles, en fonction des spécificités régionales et des préférences de la population. À l'époque de l'apartheid, l'afrikaans était la langue dominante. Avec la transition, celle-ci allait nécessairement perdre du terrain pour laisser de la place aux autres langues officielles. Cependant, l'utilisation de l'anglais est souvent une nécessité due à la diversité linguistique. Pour cette raison, l'anglais s'est imposé comme *lingua franca* des grands médias et des institutions étatiques. Par rapport à ce contexte, les activistes afrikaners soutiennent que les mesures constitutionnelles de promotion et de protection des langues sud-africaines sont affaiblies par les interventions de l'ANC. Pour ces derniers, l'anglais est promu délibérément par le gouvernement pour faire avancer la représentativité raciale. Dans cette perspective, l'anglicisation est vue comme une forme d'*affirmative action*. Comme l'a affirmé Frederick W. De Klerk lors d'une entrevue : « Je crois qu'il est manifestement ridicule de demander l'imposition de l'*affirmative action* dans le domaine culturel. Il est absurde de penser que pour des besoins de représentativité, 80 % des employés d'un quotidien afrikaans devraient être des Sud-Africains noirs, ne parlant pas l'afrikaans » (Hermann, 2013, p. 51-52, traduction libre). Les activistes afrikaners dénoncent aussi le processus d'anglicisation, se concentrant principalement sur la défense de l'afrikaans, mais encouragent les autres minorités ethnolinguistiques à faire de même.

Deux ans plus tard, un deuxième acteur issu de la mouvance des organisations activistes afrikaners s'invite dans l'arène internationale pour contester les mesures gouvernementales et, par conséquent, la représentation nationale de la nation. Les dirigeants du syndicat Solidarity orientent leur campagne contre les politiques de discrimination positive au plan international. Pour ce faire, ils scrutent le respect des engagements internationaux sud-africains en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de l'ONU. C'est ainsi que le 28 octobre 2014, Solidarity dépose une plainte auprès du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies qui fait état du laxisme de l'ANC en la matière. Le document souhaite mettre en lumière le retard de huit années accumulé par le gouvernement concernant le dépôt d'un rapport censé dresser l'état de l'élimination de la discrimination raciale au pays. Au niveau national, une plainte similaire est

aussi déposée auprès de la Commission sud-africaine des droits humains. Lorsque le gouvernement publie finalement son rapport la même année, Solidarity renchérit en déposant une seconde plainte auprès du CERD. Ce rapport réalisé à la suite d'une consultation nationale effectuée en 2015, visait « à recueillir un soutien massif qui transcende les groupes raciaux et les autres lignes de divisions traditionnelles » (Solidarity Centre for Fair Labour Practices, 2015a). Ce rapport dénonce le néoracialisme de l'ANC qui pénaliserait l'ensemble des Sud-Africains (Solidarity Centre for Fair Labour Practices, 2015b, p. 2). Le néoracialisme est défini comme l'institutionnalisation de la race par le gouvernement. Les leaders de l'organisation déplorent le fait que la racialité soit appréhendée par le gouvernement comme une catégorie homogène qui ne tient pas compte des caractéristiques socioéconomiques des individus (Solidarity Centre for Fair Labour Practices, 2015b, p. 16), car des Afrikaners en situation précaire auraient besoin du soutien de l'État, en matière de sécurité sociale par exemple. L'organisation soutient que des outils devraient être offerts aux Sud-Africains pour que ces derniers puissent améliorer leurs conditions de vie de manière égalitaire plutôt que d'axer ses efforts sur la racialité. Le gouvernement devrait offrir des services pour favoriser l'autonomisation des individus, en fonction de leurs conditions socioéconomiques, et ce, quelle que soit leur racialité ; ce qui, dans le cas contraire, défavorise *de facto* les Afrikaners.

En 2012, le rapport déposé auprès du Forum de l'ONU fait aussi référence à la violence perpétrée contre les Blancs. Ce document établit un lien de causalité entre l'accès privilégié à la terre pour les Blancs et les violences dont ils sont victimes. L'auteur y affirme que les minorités, soit les Afrikaners et les Blancs de manière plus générale, sont continuellement présentées par le gouvernement comme les boucs émissaires de tous les maux du pays. Dans ce contexte, il serait de plus en plus fréquent pour les autorités de l'ANC de faire des déclarations racistes (Kriel, 2012, p. 4). Face à cette situation, Afriforum se lance à partir de 2013 dans une importante campagne contre un enjeu qui touche une minorité des Afrikaners : celui des *farm murders* (les meurtres de fermiers afrikaners en zone rurale). Depuis la transition démocratique, les fermiers sont présentés comme les victimes de crimes haineux par Afriforum et Solidarity, sous le regard indifférent de l'ANC. La campagne internationale contre les *farm murders* s'effectue conjointement avec le Transvaal Agricultural Union of South Africa (TAU SA). Le FF+ se joint aussi aux efforts internationaux de dénonciation des *farm murders*, sans toutefois être associé directement à la campagne d'Afriforum et de TAU SA, étant donné la position radicale du parti.

En novembre 2013, Afriforum dépose un rapport intitulé *How Long Still?* auprès du Forum des Nations Unies, rapport qui traite uniquement des violences. Le document soutient que « les membres d'un groupe minoritaire appelés les Afrikaners » (Roets, 2013, p. 2) sont les principales victimes de ce type de violence, caractérisé par la torture et le meurtre. Malgré les milliers de cas répertoriés par l'organisation, Afriforum fait valoir que le gouvernement sud-africain refuse de prendre les mesures qui s'imposent pour stopper la violence. L'organisation interpelle donc la communauté internationale et l'ONU et les invite « à aider les agriculteurs sud-africains à confronter le gouvernement à propos de son attitude désinvolte envers les meurtres brutaux d'une importante partie de ses citoyens » (Roets, 2013, p. 6), car ceux-ci sont laissés à eux-mêmes.

La négligence du gouvernement sud-africain et des forces policières concernant cet enjeu est qualifiée par Afriforum de « forme de discrimination la plus sévère imaginable » (Roets, 2015b). Le rapport fait état du fait de ce que, malgré les demandes répétées pour que des mesures soient prises pour stopper les violences, le gouvernement se serait graduellement détourné du problème alors qu'à la fin des années 1990, les autorités avaient affirmé que les attaques contre les fermiers afrikaners étaient un crime prioritaire et que des mesures particulières devaient être prises en milieu rural. Trahissant cette promesse, le président Thabo Mbeki aurait mis un terme à tout programme spécial en 2003. Le programme spécial dont il est question dans les rangs d'Afriforum est celui des controversées *commando units*<sup>6</sup>, unités de l'armée de réserve South African Defence Force. Ces unités ont été créées en 1960 pour défendre les installations militaires et civiles en zones rurales contre les attaques des militants pour la libération du peuple noir. En 1994, le gouvernement

6. Les « unités commandos » sont profondément ancrées dans la trajectoire historique du pays et de la tension raciale qui a marqué les milieux ruraux sud-africains (Steinberg, 2005a, p. 2). L'ancêtre de cette structure sécuritaire a été mis sur pied par la Dutch East India Company au Cap en 1715. Les commandos devaient assurer la sécurité des confins de la colonie. Les unités ont joué un rôle significatif dans les multiples affrontements avec les populations africaines noires entre 1779 et 1852. Ces affrontements appelés *frontier wars* visaient à repousser les populations xhosas hors des limites de la colonie du Cap qui prenait de l'expansion. Les commandos ont joué leur plus important rôle dans l'histoire moderne de l'Afrique du Sud, d'abord lors de la guerre anglo-boer (1899-1902) et ensuite dans la lutte anti-insurrectionnelle des années 1980. Lorsque l'insurrection contre le régime de l'apartheid a débuté en 1976, les unités commandos ont été utilisées pour réprimer les activités des combattants pour la libération dans les zones rurales. Les membres des unités commandos avaient la réputation d'être difficilement contrôlables, agressifs et dangereux, surtout pour les Sud-Africains noirs. Avant le démantèlement du programme, un ancien membre d'une unité commando dans le West Rand a affirmé dans une entrevue : « *We are still fighting a border war. The fence of every white property is a border and everyone who wants to cross that fence is a military opponent* » (Steinberg, 2005a, p. 3).

de l'ANC était vivement préoccupé par les allégations de fréquentes violations des droits de la personne perpétrées par les unités commandos (Steinberg, 2005b, p. 1). D'après l'interprétation d'Afriforum, Thabo Mbeki aurait affirmé que les unités commandos étaient bénéfiques seulement pour les agriculteurs blancs. Par conséquent, elles devaient être démantelées, car le crime ne visait qu'une infime partie de la population sud-africaine (Roets, 2013, p. 5). Lorsque les unités commandos ont été officiellement démantelées en 2009, Afriforum a établi que les *farm murders* avaient augmenté de près de 25 %<sup>7</sup>.

Le rapport de 2013 d'Afriforum soutient que le gouvernement perçoit les *farm murders* comme un « crime normal » qui ne doit pas recevoir d'attention particulière, car le meurtre est déjà un crime (Roets, 2015b), au contraire de l'organisation qui soutient que ce type de crime est unique à cause de sa fréquence, du niveau élevé de brutalité, du rôle primordial des fermiers dans l'économie sud-africaine et de l'isolement des fermes qui rend difficiles les interventions des forces policières. Cependant, la principale caractéristique, qui rend les *farm murders* uniques aux yeux de l'organisation, est de nature ethnique : les fermiers afrikaners sont ciblés à cause de leur identité. Le premier rapport présenté aux Nations Unies en 2013 précise que ce type de crime s'inscrit dans un climat de violence politique, promu par des responsables gouvernementaux. D'après Afriforum, les leaders de l'ANC auraient développé un passe-temps bien particulier, celui d'attaquer verbalement les fermiers sud-africains. Le rapport fait état d'exemples de ces excès comme lorsque Julius Malema fut reconnu coupable de discours haineux en 2011 parce qu'il avait chanté à plusieurs reprises la chanson communément appelée « *Shoot the Boer* » (qui signifie littéralement « tue le fermier ») ou lorsque Cyril Ramaphosa, le président de l'ANC, aurait déclaré que les électeurs devaient voter pour l'ANC pour éviter que les Boers ne reprennent le pouvoir (Roets, 2013, p. 4-5). Lors du Forum de 2014, le représentant du FF+ est allé plus loin, soutenant dans son rapport que le gouvernement manipule les sentiments de la population par la propagande qui soutient que les fermiers auraient volé les terres (Fourie, 2014). Il a accusé le gouvernement d'alimenter délibérément un climat conflictuel et a qualifié la situation de laisser-aller comme un crime de génocide à l'égard des fermiers afrikaners, en vertu du

7. D'après Afriforum, les autorités gouvernementales ont arrêté de compiler des statistiques sur ce type de crime, après 2007. Cela est présenté comme une preuve supplémentaire de l'indifférence gouvernementale. Les statistiques données par l'organisation sur les *farm murders* proviennent de recherches effectuées par Afriforum et Solidarity.

droit international. Bien que ce positionnement soit plus radical que celui d'Afriforum, l'organisation a reconnu en 2015 que le gouvernement incite au conflit ethnique (Prinsloo, 2015).

En novembre 2014, Afriforum et TAU SA ont participé à la 7<sup>e</sup> session du Forum des Nations Unies. Durant cette session ayant pour thème la prévention de la violence et des crimes à l'encontre des minorités, Afriforum et TAU SA ont déposé leurs rapports respectifs qui exposent le problème de manière plus inclusive. Les deux organisations ont une vision similaire concernant l'enjeu en soutenant que bien que les victimes des *farm murders* soient majoritairement des fermiers afrikaners, d'autres groupes sont aussi touchés par les violences, comme les employés des fermes qui sont souvent des Africains noirs (Bailey, 2014, p. 1). Le narratif d'Afriforum tente de présenter le problème d'une manière plus inclusive en mentionnant que les attaques mettent non seulement en danger les fermiers et leurs employés, mais constituent une menace à la sécurité alimentaire de l'ensemble des Sud-Africains, par la disparition graduelle de l'expertise en matière d'agriculture (Bailey, 2014, p. 5). La violence endémique dans les communautés rurales minerait la relève, et par conséquent, l'avenir de l'agriculture en Afrique du Sud serait menacé. À cause des crimes, le métier d'agriculteur n'aurait pas la cote : les deux organisations soutiennent que 54 policiers sur 100 000 sont tués en service chaque année, alors que le taux pour les fermiers est de 132,8 pour 100 000 (Bailey, 2014, p. 1 ; Van de Graaf, 2014). Le métier de fermier est présenté comme le plus dangereux du pays. TAU SA poursuit dans cette voie en affirmant que les fermiers afrikaners constituent une minorité stratégique donc d'une grande importance, car ils sont les gardiens de la sécurité alimentaire non seulement pour le pays, mais pour la région de l'Afrique australe (Van de Graaf, 2014).

Enfin, d'après Afriforum, le DIRCO serait préoccupé par la diffusion de l'enjeu des *farm murders* dans les forums internationaux. Un représentant de l'organisation aurait été informé que le gouvernement répliquait à ces actions en tentant de bloquer leur accès au système des Nations Unies. Un communiqué datant du 3 mars 2015 dénonce le blocage délibéré des tentatives d'Afriforum de s'inscrire au Forum sur les organisations non gouvernementales du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) (Roets, 2015a). Face à ce blocage présumé du gouvernement sud-africain, une plainte a été déposée auprès du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion et d'association pacifique des Nations Unies. Dans le communiqué, un représentant dénonce ce qu'il appelle l'ingérence politique du gouvernement sud-africain face aux tentatives de l'organisation de défendre les droits des minorités. À la suite de cette altercation par

acteurs interposés, un représentant du DIRCO aurait contacté Afriforum en mentionnant « que l'organisation est trop bruyante sur l'enjeu des *farm murders* et sur la situation des droits civils des minorités » (Roets, 2015a). Si ces données sont exactes, les actions internationales des activistes afrikaners semblent préoccuper le gouvernement sud-africain. Dans ce contexte, le droit international en matière de protection des minorités offre des possibilités de contestation de la représentation internationale du gouvernement sud-africain. Au contraire de la vision défendue par celui-ci, le gouvernement ne serait pas le leader exemplaire qu'il prétend être, mais plutôt un prédateur pour les minorités raciales et ethniques.

### LA COPRODUCTION DES IDENTITÉS (SUB)NATIONALES ET LA (DÉ)LÉGITIMATION DE L'ÉTAT

L'étude de la politique étrangère du gouvernement sud-africain depuis 1994 nous a montré que la construction de la nation sud-africaine et sa représentation internationale ont connu deux grandes phases. D'abord, la rhétorique de la nation arc-en-ciel qui présentait un contenu hautement symbolique pour assurer la cohésion sociale, légitimer les institutions démocratiques et socialiser la population par les nouvelles valeurs de la nation. De plus, l'Afrique du Sud s'est dotée d'un projet national : celui de diffuser son modèle unique sur le continent et dans le monde. Ce moment a été marqué par un important niveau de groupalité autour de la sud-africanité. Ensuite, la transition vers la Renaissance africaine a engendré un réalignement sur l'africanisme et l'anti-impérialisme, conjointement avec l'élaboration de politiques publiques visant à réduire les inégalités socio-économiques. Quelques années après le réalignement de la stratégie de construction de la nation, les autorités gouvernementales ont jugé nécessaire de diffuser le message positif sur la nation orienté vers l'international auprès de la population sud-africaine étant donné le manque d'appui interne constaté. Cette dichotomie illustre le fait que, dans le contexte d'une société toujours fortement divisée, des oppositions à la représentation internationale de la nation ont émergé. Ces contestations proviennent surtout d'organisations afrikaners souhaitant protéger leurs droits dans un contexte politique interprété comme hostile à leur égard. Ces acteurs ethnopolitiques ont développé un plan d'action international pour diffuser une image négative du gouvernement sud-africain par l'entremise d'instances des Nations Unies et leur régime de protection des droits des minorités. Le gouvernement sud-africain y est présenté comme faisant tout ce qui est en son pouvoir pour imposer son hégémonie à l'ensemble de la société. Par conséquent, l'ANC violerait systématiquement les droits des

minorités pour éliminer les obstacles politiques à son pouvoir hégémonique. Les Afrikaners sont représentés comme les victimes des processus de transformation politique et socioéconomique à l'œuvre dans le pays.

En définitive, nous avons démontré que la construction de la nation est un processus à plusieurs niveaux dans lequel des représentations de la nationalité se coproduisent. En d'autres mots, la construction de la nation et ses représentations contestataires sont imbriquées dans les dynamiques internationales et nationales. Ces dynamiques amènent les acteurs identitaires à adapter leur représentation et les stratégies politiques qui y sont rattachées, en fonction des occasions qui leur sont offertes (ou bloquées) par le système international et national. Dans le cas du gouvernement de l'ANC, la représentation internationale de la nation s'est d'abord développée dans un contexte mondial favorable au fait que le pays aspirait à devenir un modèle en matière de démocratie et de droits de la personne. Le contexte national a aussi favorisé la mission de la nation arc-en-ciel, car même les activistes afrikaners appuyaient le projet national inclusif jusqu'à ce que les politiques adoptées pour réduire les inégalités socioéconomiques chroniques et atténuer les tensions avec des États du continent viennent justifier un réalignement identitaire sur l'africanisme et l'anti-impérialisme. De même, les groupes subnationaux sont imbriqués dans ce processus de redéfinition nationale en adaptant leurs stratégies et leurs représentations nationales propres (dans ce cas-ci, l'afrikanerité) aux orientations gouvernementales qui proposent sa définition de la nation. Par conséquent, ces antagonismes subnationaux se manifestent en réaction à ce qui est perçu comme l'exclusion de tous les « non-Africains noirs » comme membres légitimes de la nation sud-africaine.

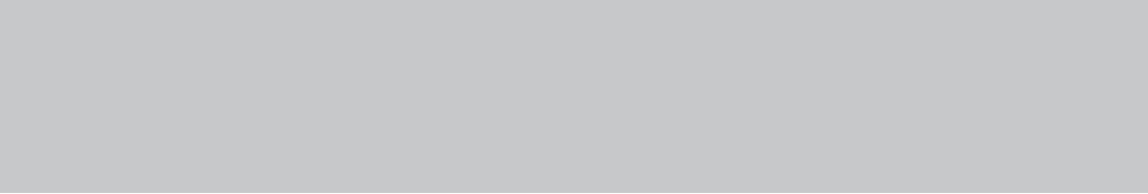
## BIBLIOGRAPHIE

- ADEBAJO, A. (2007). « South Africa in Africa : Messiah or mercantilist ? », *South African Journal of International Affairs*, vol. 14, n° 1, p. 29-47.
- ADEDEJI, A. (dir.) (1996). *South Africa and Africa : Within or Apart ?*, Londres/Cape Town, Zed Books/SADRI Books.
- ALDEN, C. et G. LE PERE (2004). « South Africa's post-Apartheid foreign policy : From reconciliation to ambiguity ? », *Review of African Political Economy*, vol. 31, n° 100, p. 283-297.
- ALSHEH, Y. et F. ELLIKER (2015). « The art of becoming a minority : Afrikaner re-politicisation and Afrikaans political ethnicity », *African Studies*, p. 1-20.
- ANC (1955). « The freedom charter », <<http://www.anc.org.za/kids/freedom-charter>>, consulté le 13 juillet 2017.
- ANC (1985). « Second national consultative conference : Report of the Commission on foreign policy », <<http://www.anc.org.za/content/second-national-consultative-conference-report-commission-foreign-policy>>, consulté le 5 mai 2017.

- ANC (1994). « Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa », <<http://www.anc.org.za/content/foreign-policy-perspective-democratic-south-africa>>, consulté le 5 mai 2017.
- ANC (1997). « 50th national conference : Strategy and tactics », <<http://www.anc.org.za/content/51st-national-conference-discussion-documents-strategy-and-tactics>>, consulté le 13 juillet, 2017.
- ANC (2012). « African National Congress constitution », <<http://www.anc.org.za/content/constitution-anc>>, consulté le 5 mai 2017.
- ANDERSON, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres/New York, Verso.
- BAILEY, A. (2014). *Preventing and Addressing Violence and Atrocities Targeted against Minorities*, Afriforum, Report to the Seventh Forum on Minority Issues.
- BARBER, J. (2004). *Mandela's World : The International Dimension of South Africa's Political Revolution 1990-99*, Oxford/Cape Town/Athens, James Currey/David Philip/Ohio University Press.
- BARBER, J. (2005). « The new South Africa's foreign policy : Principles and practice », *International Affairs*, vol. 81, n° 5, p. 1079-1096.
- BILLIG, M. (1995). *Banal Nationalism*, Londres/Thousand Oaks, Sage.
- BRUBAKER, R. (1996). *Nationalism Reframed : Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUBAKER, R. (2002). « Ethnicity without groups », *European Journal of Sociology*, vol. 43, p. 163-189.
- CAMPBELL, D. (1998). *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- CROUZEL, I. (2000). « La "Renaissance africaine" : un discours sud-africain ? », *Politique africaine*, vol. 77, p. 171-182.
- DARBON, D. (1998). « La Truth and Reconciliation Commission. Le miracle sud-africain en question », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, p. 707-724.
- DEMBINSKA, M. (2012). « (Re)framing identity claims : European and State institutions as opportunity windows for a group reinforcement », *Nations and Nationalism*, vol. 18, n° 3, p. 417-438.
- DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) (2011). « Building a better world : The diplomacy of Ubuntu. White paper on South Africa's foreign policy », <[http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy\\_0.pdf](http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf)>, consulté le 5 mai 2017.
- DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) (2013). « Strategic Plan 2013-2018 », <[http://www.dirco.gov.za/department/strategic\\_plan\\_2013-2018/strategic\\_plan\\_2013-2018.pdf](http://www.dirco.gov.za/department/strategic_plan_2013-2018/strategic_plan_2013-2018.pdf)>, consulté le 5 mai 2017.
- FAWN, R. (2003). « Ideology and national identity in post-communist foreign policies », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 19, n° 3, p. 1-41.
- FOURIE, A. (2014). « FF plus submission to UN HRC forum on minority issues. Dealing with marginalisation of Afrikaans, farm murders, land redistribution and racial discrimination », *Freedom Front Plus*, <<http://www.politicsweb.co.za/politics/ff-plus-submissions-to-un-hrc-forum-on-minority-is>>, consulté le 5 mai 2017,
- GILIOME, H. (2003). *The Afrikaners. Biography of a People*, 2<sup>e</sup> édition, Cape Town, Tafelberg.
- GRAHAM, M.J. (2011). *The Evolution of the ANC's Foreign Policy towards Southern Africa, 1960-1999*, Thèse de doctorat, Sheffield, Université de Sheffield.
- HERMANN, D. (2013). *Affirmative Tears. Why Representivity Does Not Equal Equality*, Pretoria, Kraal Uitgewers.
- HOBBSBAWM, E.J. et T.O. RANGER (1983). *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press.

- HOPF, T. (2002). *Social Construction of Foreign Policy: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*, Cornell, Cornell University Press.
- HUSKEY, E. (2003). « National identity from scratch : Defining Kyrgyzstan's role in world affairs », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 9, n° 1, p. 111-138.
- IHEDURU, O. (2004). « Black economic power and nation-building in post-apartheid South Africa », *Journal of Modern African Studies*, vol. 42, n° 1, p. 1-30.
- KRIEL, K. (2006). « Fools, philologists and philosophers : Afrikaans and the politics of cultural nationalism », *Politikon*, vol. 33, p. 45-70.
- KRIEL, K. (2012). *South African Government is Stripping Minorities of their Minority Rights. Report to the UN Forum on Minority Issues*, Genève, AfriForum, <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session5/Statements/ItemIV/6.%20AfriForum.pdf>>, consulté le 11 mai 2017.
- MANDELA, N. (1993). « South Africa's future foreign policy », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 5, p. 86-97.
- MANDELA, N. (1994). « Statement of Nelson Mandela at his inauguration as president », <<http://www.anc.org.za/content/statement-nelson-mandela-his-inauguration-president>>, consulté le 5 mai 2017.
- MATABOGE, M. (2014). « Most SA citizens satisfied with social cohesion except whites, coloureds », *Mail and Guardian Online* (Afrique du Sud), 24 septembre, <<http://mg.co.za/article/2014-09-24-survey-most-citizens-are-proudly-south-african/>>, consulté le 5 mai 2017.
- MATTES, R.B. (2002). « South Africa : Democracy without the people ? », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 1, p. 22-36.
- MBEKI, T. (1996). « I am an African – Thabo Mbeki's speech at the adoption of the Republic of South Africa constitution bill », <<http://anc.org.za/content/i-am-african-thabo-mbekis-speech-adoption-republic-south-africa-constitution-bill>>, consulté le 5 mai 2017.
- MBEKI, T. (1998). « Reconciliation and Nation Building », Statement of Deputy President Thabo Mbeki at the Opening of the Debate in the National Assembly, Cape Town, 29 May 1998, <<http://www.sahistory.org.za/archive/statement-deputy-president-thabo-mbeki-opening-debate-national-assembly-reconciliation-and-n>>, consulté le 5 mai 2017.
- NATHAN, L. (2005). « Consistency and inconsistencies in South African foreign policy », *International Affairs*, vol. 81, n° 2, p. 361-372.
- PRINSLOO, E. (2015). « Zuma guilty of incitement of ethnic conflict », <<https://www.afriforum.co.za/zuma-guilty-incitement-ethnic-conflict/>>, consulté le 5 mai 2017.
- PRIZEL, I. (1998). *National Identity and Foreign Policy: Nationalism and Leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROETS, E. (2013). « How long still ? The reality of farm murders in South Africa », *Afriforum : Report to the United Nations Forum for Minority Affairs*, <<https://www.afriforum.co.za/wp-content/uploads/Report-to-the-United-Nations1.pdf>>, consulté le 5 mai 2017.
- ROETS, E. (2015a). « DIRCO guns for Afriforum at UN. AfriForum submits a complaint of discrimination against the South African government at the United Nations », <<http://www.politicsweb.co.za/opinion/dirco-guns-for-afriforum-at-un--ernst-roets>>, consulté le 5 mai 2017.
- ROETS, E. (2015b). « Farm murders: The most severe form of discrimination imaginable », <<https://www.afriforum.co.za/farm-murders-severe-form-discrimination-imaginable/>>, consulté le 5 mai 2017.
- SHUTTE, A. (1993). *Philosophy for Africa*, Rodenbosch, UCT Press.

- SMITH, K. et J. VAN DER WESTHUIZEN (2015). « Promoting South Africa's foreign policy through public diplomacy and branding », dans L. Masters *et al.* (dir.), *South African Foreign Policy Review*, vol. 2, Pretoria, Africa Institute of South Africa.
- SOLIDARITY CENTRE FOR FAIR LABOUR PRACTICES (2015a). « Big breakthrough in solidarity's affirmative action campaign at UN », <<https://solidariteit.co.za/en/big-breakthrough-in-solidaritys-affirmative-action-campaign-at-un/>>, consulté le 5 mai 2017.
- SOLIDARITY CENTRE FOR FAIR LABOUR PRACTICES (2015b). « Constructing a future based on race: "Racial representitivity" through affirmative action and broad-based black economic empowerment in South Africa », <<https://solidariteit.co.za/wp-content/uploads/2015/05/Solidariteit-VN-Skaduverlag-Mei-2015.pdf>>, consulté le 5 mai 2017.
- STEINBERG, J. (2005a). « After the commandos: The future of rural policing in South Africa », *ISS Monograph Series*, vol. 120, p. 1-62.
- STEINBERG, J. (2005b). « Assessing the future of rural policing: The impact of closing the commandos », *South African Crime Quarterly*, vol. 13, p. 1-5.
- VALE, P. et S. MASEKO (1998). « South Africa and the African Renaissance », *International Affairs*, vol. 74, n° 2, p. 271-287.
- VAN DE GRAAF, H. (2014). « TAU SA makes presentation to UN Forum on Farm Murders », <<http://www.tlu.co.za/index.php/en/42-english/latest-news/467-tau-sa-makes-presentation-to-un-forum-on-farm-murders.html>>, consulté le 5 mai 2017.
- WALLACE, W. (1991). « Foreign policy and national identity in the United Kingdom », *International Affairs*, vol. 67, n° 1, p. 65-80.
- WELSH, D. (1996). « Ethnicity in sub-Saharan Africa », *International Affairs*, vol. 72, n° 3, p. 477-491.
- WILSON, R.A. (1996). « The Sizwe will not go away », *African Studies*, vol. 55, n° 2, p. 1-20.





## CHAPITRE 2

# L'ADMINISTRATION DE LA NATURE AU NOM DE L'ÉTAT

## AJUSTEMENTS MUTUELS ENTRE AIDE INTERNATIONALE ET AFFIRMATION DE L'ÉTAT-FRELIMO AU MOZAMBIQUE

ROZENN NAKANABO DIALLO

L'INCORPORATION DE L'ÉTAT AU SEIN DE RÉSEAUX transnationaux est un phénomène global et historique. À travers l'implication d'acteurs internationaux, des espaces normatifs et décisionnels semi-autonomes se sont multipliés : des sources de pouvoir, de contrôle et d'autorité se trouvent de plus en plus en dehors de la sphère étatique ou coexistent avec cette dernière. La fabrique des politiques publiques est, de fait, profondément transnationalisée. Ces dynamiques ne sont pas synonymes d'un retrait de l'État, mais de nouvelles modalités de gouvernement (Ferguson et Gupta, 2002). En lien avec la diffusion du *New Public Management*, des politiques de privatisation sont promues dans de nombreux secteurs

comme ceux de la santé (Belorgey, 2011) ou des services postaux, avec par exemple le développement de partenariats public-privé (PPP) (Alam, 2011) et d'agences, synonymes de démonopolisation de l'État (Hassenteufel et Genieys, 2012 ; Spire, 2012).

Ces processus apparaissent d'autant plus exacerbés en Afrique, où l'État se caractérise souvent par un appareil bureaucratique aux capacités limitées, et par une délivrance de services et de biens publics intermittente (Darbon, 2009). La notion de *areas of limited statehood* (Risse et Lehmkuhl, 2006) a par exemple été développée pour caractériser des espaces territoriaux ou fonctionnels où le monopole de l'État est déficient en matière de formulation et de mise en œuvre de décisions politiques. Dans le même ordre d'idées, le concept de *shadow of hierarchy* (Börzel et Risse, 2010) fait référence au fait que des acteurs internationaux prennent en charge des fonctions et des responsabilités étatiques.

Le secteur environnemental, en particulier la conservation de la biodiversité, reflète ces dynamiques de privatisation de l'action publique mais aussi de capacités limitées de l'État. La notion de « néolibéralisation de la nature » (Igoe et Brockington, 2007) est devenue incontournable : elle signifie que la régulation étatique (au sens de production de normes et de mise en place de dispositifs administratifs et juridiques visant à les mettre en œuvre [Krichewsky, 2009]) est progressivement remplacée par la régulation privée, et singulièrement celle du marché. C'est le cas en Afrique : la conservation de la biodiversité est rarement une priorité en termes d'allocation du budget de l'État, et est souvent gérée par des organisations internationales ou des ONG (Duffy, 2006), qui prennent en charge des parcs nationaux, qui deviennent ainsi des « *transnational pockets of territoriality* » (Hönke, 2009)<sup>1</sup>. L'État promeut par ailleurs de plus en plus des « assemblages néolibéraux » (Sassen, 2013), c'est-à-dire qu'il redéfinit les droits de propriété, qu'il fait appliquer des règles visant à établir et à étendre la régulation de marché dans le cadre de la gestion des ressources (comme le marché carbone et les dispositifs REDD<sup>2</sup>), mais aussi de la mise en œuvre de fonctions étatiques – comme la gestion de parcs nationaux.

1. L'auteur évoque le cas des mines au Katanga (République démocratique du Congo). Le cas des parcs nationaux résonne toutefois singulièrement avec l'extraction minière, par la multiplication de poches territoriales gérées par des appareils transnationaux.
2. Le mécanisme REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) correspond aux paiements pour services environnementaux (PSE) en matière de carbone : il s'agit de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts. Un PSE consiste à payer des hommes afin qu'ils favorisent, par leurs pratiques, certains services rendus par les écosystèmes.

Le présent chapitre pose la question des conditions de possibilité de construction de l'État (*state-building*), au sens de création institutionnelle et administrative, et de capacité de l'État à incarner du pouvoir et à produire un appareil bureaucratique qui gouverne au quotidien (Soares de Oliveira, 2013) – dans des contextes, précisément, de *limited statehood* et de néolibéralisation grandissante. Comment en effet penser le processus de construction de l'État, en particulier lorsqu'on s'éloigne de la capitale, et dans des secteurs d'action publique qui ne sont pas prioritaires du point de vue budgétaire? Autrement dit, peut-on parler de construction de l'État lorsqu'il s'agit d'espaces et de secteurs d'activité qui apparaissent comme délaissés par l'appareil de l'État et investis par des acteurs et organisations non étatiques?

Il peut certes s'agir d'un « dessaisissement volontaire » (Jobert, 2003), caractéristique de l'ère néolibérale, qui promet un désengagement de l'État. C'est *a fortiori* le cas en Afrique où l'État, du fait de ses capacités limitées, s'appuie sur des intermédiaires (Ferguson, 2006) – les marchés, les ONG et des fondations philanthropiques – à qui une série de fonctions et de missions sont déléguées. L'État dans cette optique deviendrait comme une ombre portée – au sens où ses agents ne semblent avoir guère de prise sur l'action publique, et au sens où les normes et les procédures concrètement mises en œuvre au quotidien relèvent de plus en plus du secteur privé.

Ces dynamiques de « décharge » (Hibou, 1999), si elles semblent acter un État « hors sol », ne sont pourtant pas synonymes d'effacement de l'appareil étatique au quotidien. Au contraire, l'implication internationale est susceptible de consolider l'État en Afrique, en traçant de nouvelles définitions de la légitimité et de la souveraineté étatiques, désormais profondément transnationales dans un contexte néolibéral (Chalfin, 2010 ; Harrison, 2010 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014).

J'explorerai cette hypothèse selon laquelle l'État et son appareil bureaucratique demeurent, paradoxalement peut-être, clés de voûte de l'action publique – et acteurs à part entière de la « coproduction de la gouvernance » telle que l'explore cet ouvrage – à l'aune du secteur environnemental au Mozambique. En d'autres termes, je montrerai que l'État (c'est-à-dire ceux qui parlent en son nom, tels des hauts fonctionnaires des ministères centraux) est aussi partie prenante de ces processus de transnationalisation, pas en ce qu'il les subit, mais en ce qu'il les coproduit.

Les politiques publiques environnementales, et plus particulièrement celles ayant trait à la conservation de la biodiversité au sein d'aires protégées, datent au Mozambique de l'époque coloniale et ont été marquées par une série d'interruptions depuis la période de la lutte de libération nationale contre les Portugais à la fin des années 1960 jusqu'à

l'indépendance en 1975, puis avec la période de la guerre civile<sup>3</sup>, de la fin des années 1970 jusqu'à 1992. L'intermittence qui caractérise l'attention et le contrôle de l'État vis-à-vis des aires protégées, associée à l'implication internationale importante depuis le début des années 1990 dans le cadre du régime de l'aide, invite à interroger les fondements de la production au quotidien du pouvoir d'État, dès lors que l'appareil bureaucratique semble débordé par ses capacités limitées.

Dans cette perspective, étudier le (re)déploiement de la souveraineté et de la légitimité de l'État, c'est prendre en compte la longue durée, afin de mettre à jour les logiques du gouvernement par les aires protégées depuis l'époque coloniale jusqu'au moment actuel de « néolibéralisation de la conservation », et c'est aussi se concentrer sur ceux-là mêmes qui, au jour le jour et au fil de leur carrière, incarnent et affirment l'État sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire les fonctionnaires qui constituent l'appareil bureaucratique de l'État. J'appréhenderai ainsi l'énigme de la construction de l'État grâce à deux cas d'étude : la gestion de deux parcs nationaux, Gorongosa et le Limpopo, et les trajectoires professionnelles de la haute administration.

Ces cas d'étude, considérés sur le temps long, permettent de mettre au jour les interactions à géométrie variable entre représentants de l'État – son administration, qui incarne littéralement les bâtisseurs de l'État au quotidien – et acteurs non étatiques, en général issus du monde de l'aide internationale. Je m'appuie sur un travail d'archives et sur un terrain ethnographique mené entre 2009 et 2014 au Mozambique, où j'ai multiplié les entretiens avec des membres de l'administration mozambicaine (ministère du Tourisme, administration du parc de Gorongosa et du parc du Limpopo) et des représentants de l'aide internationale (dont la Banque mondiale – BM, l'Agence française de développement – AFD et la Banque de coopération allemande KfW).

## **LA CONSERVATION PAR LES AIRES PROTÉGÉES : UN ENJEU ANCIEN ET POLITIQUE**

Contrairement à ses voisins – Afrique du Sud en tête –, les aires protégées, et singulièrement les parcs nationaux, sont apparus assez tardivement au Mozambique, et n'ont au départ pas joué de rôle dans la construction du roman national, alors même que cela a été le cas dans de nombreux pays,

3. Le conflit a opposé le Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique), fer de lance de la guerre de libération nationale et à la tête du pays depuis l'indépendance, et la Renamo (Resistência Nacional de Moçambique), groupe rebelle initialement créé et soutenu par la Rhodésie-du-Sud puis l'Afrique du Sud.

en Afrique comme en Europe ou en Amérique du Nord (Carruthers, 1997; Blanc, 2015). Le pays est en effet indirectement géré par le Portugal, qui délègue à des compagnies privées la gestion de portions du territoire sous la forme de concessions. C'est dans les années 1940 que le gouvernement portugais commence une gestion directe, y compris des aires protégées, par l'entremise des services de vétérinaires. Les aires protégées se composent essentiellement de réserves de chasse, exploitées pour le plaisir des colons et de riches Européens. Plusieurs parcs nationaux sont ainsi créés dans les années 1960 et sont considérés par le pouvoir comme des « joyaux », au sens de vitrines attirant de nombreux touristes férus de faune africaine.

La guerre de libération nationale, menée par le Frelimo à la fin des années 1960, vient progressivement porter un coup d'arrêt aux politiques de conservation : les aires protégées sont de moins en moins fréquentées. Or, à l'indépendance en 1975, le Frelimo au pouvoir entend poursuivre les politiques coloniales, en confirmant la reprise de la gestion des aires protégées. Il existe à l'époque quatre parcs nationaux, cinq réserves nationales et douze réserves de chasse. Leur gestion est entreprise au nom du « peuple mozambicain », et non plus pour le seul plaisir d'une élite blanche et européenne. Les parcs nationaux sont ce faisant un élément de continuité entre périodes coloniale et postcoloniale : éléments de fierté nationale, fleurons (potentiels) du tourisme, ils sont aussi des marqueurs de souveraineté et des moyens de contrôler l'arrière-pays et les populations rurales. L'administration des parcs, composée en partie de gardes paramilitaires, est en effet synonyme de maillage territorial. Conserver la nature, cela signifie par ailleurs interdire tout un ensemble de pratiques et d'usages de la terre et des ressources naturelles pour les populations locales.

À ce titre, conserver par les aires protégées est partie prenante du processus de construction de l'État : il s'agit en l'occurrence de bureaucratiser le territoire et les populations en les soumettant à un ensemble de règles et de procédures et en y implantant des cellules administratives. Cette dynamique n'est pas neutre : ça n'est pas seulement l'État qui conserve la nature, c'est le parti Frelimo qui s'affirme ce faisant. Avec l'indépendance naît en effet l'État-parti au Mozambique, avec la prééminence du Frelimo sur les plans politique et partisan.

Or, la fin des années 1970 marque les débuts d'un long conflit civil entre le Frelimo et la Renamo. Tout comme lors de la guerre de libération nationale, les aires protégées jouent un rôle notoire dans les combats : certaines font office de bastions de guerre, et la plupart représentent des réserves de viande pour les belligérants ainsi que des sources de trophées

de chasse permettant d'alimenter l'économie de guerre. En tout état de cause, la grande majorité des aires protégées ne sont plus gérées pendant le conflit – qui prend fin en 1992 avec la signature des accords de paix. Cet arrêt est une nouvelle intermittence de la construction de l'État par les aires protégées : l'État-Frelimo ne s'incarne en effet plus que sur les côtes (où se concentrent la plupart des villes importantes) et dans la capitale Maputo. L'arrière-pays, où se trouvent la plupart des aires de conservation, n'est plus guère un « lieu de l'État » (Lunstrum, 2011), au sens où l'État est « territorialisé », c'est-à-dire affirmé sur l'ensemble du territoire, puisque de nombreuses infrastructures cessent d'être administrées. La guerre civile est, ce faisant, une période de désarticulation entre l'État(Frelimo), l'hinterland et une grande partie de la population (essentiellement rurale).

Au début des années 1990, le Frelimo abandonne officiellement le marxisme-léninisme, adopte le multipartisme et le néolibéralisme. Avec la signature des accords de paix, le Mozambique confirme son image de bon candidat à l'aide internationale. La fin de la lutte armée acte ainsi la reprise des politiques de conservation, dans un contexte d'aide internationale accentué. Or, en termes d'allocation du budget de l'État, la conservation n'a jamais été un domaine très prioritaire pour un État aux ressources limitées, mais qui investit néanmoins symboliquement dans les parcs nationaux, par exemple lors de visites officielles du chef de l'État ou de délégations du Frelimo lors de tournées électorales. Le secteur prend ainsi une dimension nouvelle à mesure que les programmes de développement soutenus par l'aide internationale se multiplient : la conservation (par le tourisme) devient un allié du développement. Cette alliance est de plus en plus de mise : quand Armando Guebuza arrive au pouvoir en 2005, il annonce que la lutte contre la pauvreté sera la priorité absolue de son gouvernement, une priorité confirmée par Filipe Nyusi, qui lui succède en 2015. En témoigne par exemple l'adoption en 2005 du premier Plan pluriannuel de réduction de la pauvreté absolue (PARPA).

En effet, depuis l'indépendance, les discours du Frelimo en matière de protection de la nature sont conformes aux constructions rhétoriques internationales – et en particulier avec le grand mot d'ordre du développement durable qui s'institutionnalise sur la scène internationale dans les années 1980. Lutte contre la destruction des ressources naturelles, préservation des forêts pour l'équilibre de la biodiversité et protection de la faune : ces principes, qui allient conservation, tourisme et lutte contre la pauvreté, sont communément partagés par la plupart des organisations internationales de protection de l'environnement, ainsi que par les agences internationales de développement présentes au Mozambique, comme la Banque

mondiale, la Food and Agriculture Organization (FAO), le World Wildlife Fund (WWF), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la United States Agency for International Development (USAID), l'AFD et la coopération allemande. Ce faisant, la conservation de la nature par le biais des aires protégées devient un domaine de l'aide internationale – similairement à de nombreux pays récipiendaires de l'aide à cette époque.

Les acteurs de l'aide appuient globalement une vision de la conservation de la nature où l'accent est mis sur la rentabilité et l'efficacité économique, associées donc au développement et à la lutte contre la pauvreté. Au-delà de l'affichage développement durable, c'est l'idée d'une conservation néolibérale qui est en jeu : le cloisonnement et la préservation de la nature (par des aires protégées) sont associés aux notions de marché et d'allocation optimale des ressources (Goldman, 2001). Conservation et développement font en ce sens cause commune, ce qui institutionnalise le lien entre la protection de la faune (et dans une moindre mesure de la flore) et la lutte contre la pauvreté des populations voisines des aires de conservation – voire qui habitent en leur sein. L'association de la conservation et du développement conditionne bien souvent le financement des bailleurs, qui insistent pour que cette narration apparaisse dans les textes législatifs mozambicains et pour qu'elle soit concrètement mise en œuvre dans la gestion quotidienne des aires de conservation.

Or ces conditionnalités vont justement de pair avec le programme politique de l'État-parti : la lutte contre la pauvreté est au cœur du discours du Frelimo, on l'a dit, mais surtout, il est de son intérêt – politique, partisan et économique – de mettre l'accent sur des politiques de la nature, moyen de contrôle de l'arrière-pensée, et ce, en particulier dans un contexte où les tensions demeurent vives avec la Renamo, non complètement démobilisée et avec qui ces tensions (qui se transforment ponctuellement en affrontements) restent régulièrement meurtrières, singulièrement au centre du pays, près du parc national de Gorongosa<sup>4</sup>. Il y a en ce sens ajustements mutuels entre acteurs de l'aide et État au Mozambique. Ce dernier n'a guère les moyens ni les capacités d'investir le secteur : c'est en grande partie par le biais d'acteurs et de financements internationaux qu'il est à même de pénétrer les zones rurales. Quant aux acteurs de l'aide, la

---

4. Ce parc national, créé en 1960, et singulièrement le massif montagneux (Serra de Gorongosa) qui le jouxte, occupent une place particulière dans l'histoire du Mozambique. Dès l'époque coloniale, les autorités considéraient que le contrôle de cette zone était synonyme de contrôle du pays tout entier. Pendant la guerre de libération nationale, elle devient un fief du Frelimo, puis un bastion de la Renamo durant la lutte armée – jusqu'à aujourd'hui. Sur ces questions, voir Nakanabo Diallo (2015).

promotion de projets de développement associés à la conservation de la nature correspond à leur raison d'être, c'est-à-dire aux narrations légitimes sur la scène internationale en la matière.

### LES PARCS NATIONAUX DE GORONGOSA ET DU LIMPOPO : FAIRE CONTRÔLER L'HINTERLAND AU NOM DE L'ÉTAT

Deux parcs nationaux au Mozambique illustrent les relations à géométrie variable entre État et acteurs de l'aide internationale : Gorongosa et le Limpopo. Ces deux parcs sont originaux, d'abord, parce qu'ils incarnent deux grandes tendances dans le monde de la conservation aujourd'hui et ensuite, parce qu'ils sont deux fleurons des politiques de conservation au Mozambique. Gorongosa (situé au centre du pays) est, depuis 2008, le fruit d'un partenariat public-privé (PPP) entre l'État et une fondation philanthropique américaine. Le PPP est l'objet de nombreux documentaires<sup>5</sup> – souvent primés lors de festivals – et de reportages à la télévision et dans des magazines étrangers. La politique de marketing autour de cet « Eden » perdu et retrouvé grâce au dévouement d'un philanthrope américain fait du parc une aire protégée relativement connue au niveau international, et un cas inédit au Mozambique de conservation philanthropique. Quant au Limpopo (situé au sud-ouest du pays), il forme un parc transfrontalier entre le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. La création du Great Limpopo Transfrontier Park (GLTP) en 2002 en a fait l'un des plus grands en Afrique. Qualifié de « parc de la paix », il fait l'objet d'une littérature académique abondante, en particulier sur le sujet du déplacement (*resettlement*) de milliers d'habitants du côté mozambicain<sup>6</sup>.

Or, Gorongosa et le Limpopo ont en commun de se situer dans l'arrière-pays, au cœur de zones rurales régulièrement délaissées par le pouvoir central : l'État colonial a toujours favorisé l'agriculture des colons, et dans le même temps, restreint l'agriculture paysanne. À la suite de l'indépendance, le parti-État Frelimo a poursuivi ce que de nombreux auteurs dans la littérature ont considéré comme des « politiques inamicales envers la paysannerie », notamment avec une politique de socialisme rural comparable à l'*ujamaa* (regroupement de la population en villages communautaires) en Tanzanie. C'est ainsi précisément dans les zones rurales

5. Dont celui du National Geographic, *Africa's Lost Eden*, et de l'émission américaine *60 minutes* de la chaîne CBS.

6. Ce programme est prévu afin de se conformer au mode de gestion du Parc national Kruger (du côté sud-africain), mais aussi aux critères de l'UICN et de la loi mozambicaine, selon lesquels un parc national est vide d'habitants.

que le soutien à la Renamo a été le plus fort, et qu'elle y a installé ses bases – notamment au sein ou à proximité d'aires protégées. C'était par exemple le cas dans la région de Gorongosa, mais également de la réserve forestière de Moribane dans les montagnes de Chimanimani au centre du pays (Schafer et Bell, 2002), du Parc national de Gonarezhou au Zimbabwe<sup>7</sup> (Duffy, 1997), et du Parc national Kruger en Afrique du Sud (Ellis, 1992) – ce parc étant la composante sud-africaine du GLTP<sup>8</sup>.

D'où l'enjeu de réaffirmation de la présence et du contrôle de l'État : il s'agit dans les deux cas d'aires où la présence de l'État s'est faite par intermittence, et dont les politiques n'ont pas nécessairement suscité une adhésion enthousiaste – comme en témoigne la mémoire locale, souvent amère (French, 2009 ; Lunstrum, 2011). Dans un contexte postconflit, l'enjeu est double pour le parti-État : (r)établir une légitimité sur l'ensemble de son territoire, et notamment dans les régions où son contrôle est traditionnellement faible ; ensuite, dans une dynamique plus partisane, contrer les derniers bastions de la Renamo. Même si, en tant que parti politique, cette dernière est assez faible aujourd'hui, certaines zones lui demeurent assez favorables : c'est en particulier le cas de la région de Gorongosa.

Or, les deux parcs ne fonctionnent que grâce à des fonds internationaux. Ils sont gérés par des équipes transnationales, qui non seulement mettent en œuvre des politiques de conservation (entretien des sentiers, patrouilles pour lutter contre le braconnage, réintroduction de faune sauvage), mais aussi des programmes de développement (construction d'écoles et de postes de santé notamment). La gouvernance y est hybride : des acteurs non étatiques (venant du secteur privé, d'ONG et d'agences de coopération bilatérales et multilatérales) sont directement impliqués dans le pilotage d'aires protégées au côté d'acteurs étatiques. Les montages financiers sont semblables : les banques de développement allemande (KfW) et française (AFD) pour le Limpopo (avec une supervision de la Banque mondiale) et la Fondation Carr, l'USAID et la banque de coopération portugaise (IPAD) pour Gorongosa. À cet égard, le PPP et le projet de développement du Limpopo sont des appareils transnationaux de conservation-développement. Ils prennent en charge, sous la forme d'une délégation, une série de responsabilités que l'État n'a pas les capacités d'assumer. Ils sont en ce sens le pendant des fragilités capacitaires et organisationnelles de l'État mozambicain. On peut parler à cet égard de

7. C'est ce parc qui fait aujourd'hui partie du GLTP du côté zimbabwéen.

8. Cet usage s'explique par la faible présence du Frelimo dans ces zones, mais aussi par l'intérêt mentionné plus haut que représentaient les ressources naturelles de ces aires protégées, et en particulier les ressources animales pendant le conflit.

privatisation de l'action publique, puisque ces appareils transnationaux de conservation-développement disposent d'une marge de manœuvre pour mener leurs activités de conservation de la nature et leurs projets de développement. Il existe une autonomie, mais aussi une certaine déconnexion vis-à-vis de l'État central et local, lequel se décharge d'un certain nombre de fonctions sur ces appareils transnationaux faute de capacités, à commencer par la gestion au quotidien de ces parcs nationaux.

Cependant, cette déconnexion est relative : le PPP et le projet de développement du Limpopo sont tous deux étroitement associés au processus de domination étatique : ils sont en somme au service de cette entreprise, en prenant en charge des responsabilités que l'État ne pourrait autrement assumer. Dans les deux cas, l'État local (incarné par les administrateurs de districts<sup>9</sup>) est fort présent : il est la figure familière et reconnue de l'autorité, que les administrations des deux parcs invitent systématiquement lors de réunions publiques avec les populations locales par exemple – afin notamment de corriger l'image d'organisation privée que renvoient les deux parcs sur la scène locale. L'État local est à ce titre un partenaire essentiel des deux appareils transnationaux. D'un côté, leur association permet aux appareils transnationaux de bénéficier de la « *commodity of sovereignty* » (Igoe et Brockington, 2007), c'est-à-dire de la légitimité de l'État, essentielle dans le cadre de questions relatives à la terre et aux ressources naturelles, sujets délicats dans des contextes où ces dernières représentent des ressources essentielles pour les populations. De l'autre côté, l'État local bénéficie du déploiement de ces projets, en étant associé à quelque bien-être social, et en se posant comme garant de l'autorité et de la protection de l'État, par exemple dans les cas de conflit homme-animal. C'est donc d'une association « gagnant-gagnant » dont il s'agit, appareils transnationaux et entreprise de domination étatique ne pouvant faire l'un sans l'autre.

Mais c'est bien d'une action publique marquée par l'ombre du pouvoir de l'État dont il est question : même si l'État au Mozambique a objectivement des fragilités, au sens de faibles capacités, il « plane » sur l'action publique ; c'est le cas de l'État local – quant au sommet de l'État (incarné par le Conseil des ministres et le chef de l'État), il est à même de verrouiller (de bloquer, d'avaliser) des décisions, puisqu'il détient en dernier ressort la ressource de l'authentification des choix, c'est-à-dire le pouvoir de la norme.

9. Le Mozambique comprend 11 provinces, chacune étant subdivisée en districts, le pays en comptant 128.

C'est en somme principalement le conflit armé qui a été source de « déconnexion » de l'État avec l'hinterland – et c'est principalement par l'entremise des deux projets de développement dans les parcs nationaux que procède la « reconnexion », ou encore le processus de « reterritorialisation ». C'est dans cette perspective que le PPP et le projet de développement au Limpopo contribuent à la construction de l'État : ils sont à plusieurs égards des entités problématiques, aux nombreuses exigences et aux velléités réformatrices, mais ce sont aussi des leviers qui contribuent au processus d'expansion de la capacité de l'État-Frelimo à imposer son injonction légitime sur le territoire et la population dont il revendique l'administration. En d'autres termes, la terre, la nature et la vie sauvage, plus encore que des marqueurs de souveraineté, sont des outils de bureaucratization du territoire. En codifiant ce qu'il est possible ou non de faire relativement à l'usage de la terre et des ressources naturelles, en assurant une présence paramilitaire (avec les gardes des parcs), et en promouvant des infrastructures de santé, d'éducation et d'emploi (par le tourisme), le PPP et le projet de développement du Limpopo conservent la nature et sont des leviers de contrôle de l'hinterland au nom de l'État(-parti).

Cette coproduction de la gouvernance est également le fait des acteurs multipositionnés qui constituent l'espace du transnational. Les hauts fonctionnaires mozambicains, par leur attachement (national et contractuel) à l'État, participent de la construction de l'État – même en travaillant pour des organisations internationales.

## **LA CONTRACTUALISATION DES CARRIÈRES, ENTRE MONDES DE L'ÉTAT, DE L'AIDE INTERNATIONALE ET DU SECTEUR PRIVÉ**

En raison du départ massif des Portugais à l'aube de l'indépendance, puis de la lutte armée, les fonctionnaires spécialistes des questions de conservation sont peu nombreux. Ces administrateurs d'aires protégées (parcs nationaux et réserves nationales essentiellement) et ces chefs de département au ministère de l'Agriculture en charge des aires de conservation (AC) jusqu'à 2001, puis de la faune hors AC depuis lors, et au ministère du Tourisme (en charge des AC depuis 2001) représentent en tout une vingtaine de personnes – qui forment un étroit réseau d'interconnaissances, dépositaire de savoir-faire et de croyances héritées, en particulier une connaissance fine de la législation coloniale et une attention particulière vis-à-vis de la faune sauvage.

L'influence extérieure sur ce corps professionnel est conséquente dès l'indépendance. Les années qui suivent l'indépendance sont en effet celles d'un fort appui du bloc de l'Est, qui va se manifester par l'adoption d'un programme politique marxiste-léniniste mais aussi par l'octroi de bourses d'études et par une coopération universitaire, à l'origine de la formation de nombreux hauts fonctionnaires. Créée en 1960, la Faculté vétérinaire reste ouverte à la suite de l'indépendance. Comme à l'époque coloniale, ce sont les services vétérinaires qui ont la charge de la faune et de la gestion des parcs nationaux, des réserves nationales et des réserves de chasse. Ces spécialistes de la faune sauvage sont à ce titre les fers de lance des politiques de la nature, centrées sur la régulation de la faune vis-à-vis des troupeaux de bétail, mais aussi sur la promotion des AC, dont le principal attrait est précisément la faune sauvage. Les professeurs viennent du bloc de l'Est (Cuba, Tchécoslovaquie), mais aussi des Pays-Bas. Dès cette époque, des bourses d'études en vue de l'obtention d'un doctorat auprès de ces pays partenaires du Mozambique sont offertes aux étudiants. Cette situation est due au manque d'enseignants, lesquels quittent progressivement puis massivement le pays pour rentrer au Portugal en raison des troubles de la période de libération coloniale (Newitt, 1995). On dénote aussi un manque d'étudiants qui va perdurer jusqu'à la fin des années 1990 : à l'époque, le taux d'illettrisme se situe entre 90 % et 97 % de la population mozambicaine. Le Frelimo se tourne donc vers quiconque a les qualités requises pour que l'État fonctionne (c'est-à-dire une éducation de base) (Sumich, 2008), et oriente les (rares) jeunes étudiants vers des carrières qu'en général, ils ne choisissent pas, suivant les nécessités du moment.

Ainsi, les savoirs techniques se fondent sur une extraversion, puisque l'enseignement prodigué à la future élite enseignante et administrative (les deux mondes se confondant régulièrement, au moins ponctuellement) provient d'ailleurs. Or, le lien est étroit entre savoir technique et savoir de gouvernement : le savoir technique des vétérinaires est mobilisé pour très concrètement gouverner (au sens d'administrer le territoire et la population), au sommet de l'État dans le cadre de fonctions de direction au ministère de l'Agriculture et à la tête d'AC. Mais dans le même mouvement, et c'est au cœur de la dialectique de construction de l'État(-parti), c'est bien le Frelimo qui choisit et qui affecte son personnel administratif. C'est le parti au pouvoir qui sélectionne les candidats à l'éducation supérieure – même si ce n'est pas l'État qui forme, puisqu'il n'en a, au départ, ni les compétences ni les capacités. C'est ce qu'on retient de cet extrait d'entretien avec A., un vétérinaire sexagénaire, assesseur du ministre du Tourisme

pour les questions d'investissement dans les AC, et professeur à la faculté vétérinaire : « *Moi, je suis le fils de l'époque du Frelimo [...] C'est le Frelimo qui a choisi pour moi mon éducation : on avait besoin de professeurs*<sup>10</sup>. »

L'accès à des positions de direction est ainsi directement lié à l'acquisition de savoirs venus d'ailleurs et à la poursuite d'études supérieures à l'étranger. L'internationalisation du savoir est ce faisant un atout – mais le statut d'élite administrative est conditionné par l'appartenance préalable des individus à des groupes et des réseaux sociaux (Gérard et Wagner, 2015). Occuper des fonctions de direction au sein de la machine étatique, c'est concilier des registres distincts de savoirs : des savoirs techniques, mais aussi des savoirs politico-partisans. L'histoire du Frelimo est ainsi intimement liée au sud du pays et à sa population urbaine, qui constituent son vivier de partisans, mais aussi de personnel politique et bureaucratique (Sumich, 2008). En effet, la grande majorité de l'élite de l'administration dans le secteur de la conservation de la biodiversité est originaire du sud, en général de la capitale Maputo, et cela demeure assez vrai aujourd'hui.

À la faveur de l'arrivée des nouvelles générations, deux changements majeurs se font jour. D'abord, une diversification de l'internationalisation des parcours académiques. Les étudiants mozambicains poursuivent leurs études supérieures non plus dans les pays de l'ex-bloc soviétique, mais vers des pays du Nord comme le Royaume-Uni et l'Australie, ou encore dans des pays du Sud qui offrent de plus en plus de formations prisées, à l'instar de l'Afrique du Sud. Ensuite, une diversification des savoirs valorisés : le lien avec la conservation de la nature passe dorénavant par d'autres spécialités. Ainsi, l'administration du développement et la biologie se substituent aux études vétérinaires. Cela correspond à une mutation des savoirs de gouvernement, qui reposent aujourd'hui davantage sur des compétences managériales et sur une expertise axée sur le développement. De nouveaux savoirs experts acquièrent ce faisant une légitimité sociale et politique. Ces savoirs et ces compétences sont valorisés par les acteurs de l'aide internationale, qui eux-mêmes recrutent leurs agents selon ces critères – mais aussi par l'appareil de l'État.

Cette évolution s'explique par deux facteurs principaux. D'abord, comme je l'ai précisé, conserver la biodiversité est désormais partie prenante de l'agenda du développement. La montée en puissance des « professionnels du développement » a logiquement incité à la formation en ce sens de cadres mozambicains. Il ressort par exemple d'un entretien<sup>11</sup> avec l'actuel administrateur du parc national de Gorongosa, que le choix d'une

10. Entretien du 29 août 2014, Café Sabores, Maputo.

11. Entretien du 29 août 2014, Matola.

spécialisation en administration du développement résulte bien plus d'une option pragmatique de sa part, en vue de maximiser ses chances d'intégrer un marché du travail largement sous-tendu par des organisations internationales, que d'une incitation gouvernementale – contrairement donc à la génération précédente. Ensuite, et de manière liée, le marché du travail, pour ces cadres aux formations supérieures, relie les mondes de l'État et des agences de l'aide internationale. Les cadres ainsi formés de nationalité mozambicaine sont indispensables à la bonne marche du régime de l'aide qui, surtout depuis les années 2000 et la Déclaration de Paris, met l'accent sur un pilotage des politiques publiques par l'État récipiendaire. Encore peu nombreux, leur trajectoire professionnelle est faite de va-et-vient entre postes dans l'appareil de l'État et au sein d'organisations internationales, d'ONG mais aussi du secteur privé, comme des entreprises pétrolières.

Autrement dit, le monde de la haute administration continue de se mélanger avec celui du Frelimo – l'attachement au parti, et plus fondamentalement au service de la Nation, reste une constante –, mais aussi avec le monde de l'aide internationale et du secteur privé. Travailler pour l'État ne s'entend et ne s'opérationnalise plus comme hier : une carrière se bâtit au coup par coup, au gré de missions mises en œuvre au sein d'une unité ministérielle particulière, d'une consultance pour la Banque mondiale et d'une affectation dans une organisation sous-régionale comme la SADC (Southern African Development Community). Les bâtisseurs de l'État, au plus haut niveau, ne sont pas (ou plus) des fonctionnaires de carrière, mais des acteurs qui multiplient les contrats temporaires – y compris d'ailleurs les vétérinaires de la première génération, qui n'hésitent souvent guère à solliciter des mises en disponibilité pour assurer des missions pour des agences de l'aide internationale ou des ONG (missions qui, ironiquement, ont trait à la conception de réformes législatives en matière de conservation, ou sont réalisées dans le cadre même de ministères centraux, au sein d'enclaves bureaucratiques<sup>12</sup>). Dans la mesure où le régime de l'aide est indissociable de l'État<sup>13</sup>, c'est bien la temporalité de l'aide qui régit dans une assez grande mesure la carrière de ces « professionnels du développement », c'est-à-dire une temporalité de court terme.

12. Sur ces questions, voir Nakanabo Diallo (2012).

13. Selon les données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), l'aide publique au développement (APD) s'élevait à 2012 millions de dollars en 2009 (soit 21,3 % du revenu national brut), à 1952 millions de dollars en 2010 (soit 21,4 % du revenu national brut), à 2047 millions de dollars en 2011 (soit 16 % du revenu national brut), et à 2097 millions de dollars en 2012 (soit 14,4 % du revenu national brut). À titre d'illustration, l'APD a financé 50 % des dépenses de l'État en 2008 (BAfD/OCDE, 2008).

Le monde de l'État, le monde de l'aide internationale et le monde du secteur privé fonctionnent comme des vases communicants, et c'est cela aussi, la coproduction de la gouvernance – notamment parce qu'ils s'appuient en grande partie sur des acteurs mozambicains qui multiplient de plus en plus les allers et retours entre ces trois mondes. À ce titre, la situation mozambicaine participe des dynamiques observées au Nord : de nombreux travaux portant par exemple sur l'Europe soulignent combien les carrières de la haute fonction publique sont faites de circulation entre des positions de haut niveau entre État et secteur privé (Bézès, 2012 ; Gervais, 2012). Au Mozambique, cette logique de va-et-vient s'explique par le faible nombre d'acteurs nationaux qualifiés. Et c'est ce qui, paradoxalement peut-être, permet le processus même de construction de l'État. Malgré les mutations générationnelles et la valorisation de nouveaux savoirs, malgré la contractualisation de la haute fonction publique et plus généralement de l'action publique, l'appareil bureaucratique se déploie, a des moyens, conçoit et met en œuvre des politiques publiques. En d'autres termes, les trajectoires professionnelles des spécialistes mozambicains de la conservation montrent combien la construction de l'État se nourrit de nouveaux savoirs légitimés et de la contractualisation. À ce titre, les serviteurs de l'État restent des grands commis, même contractuels, de l'État.

## CONCLUSION

Les cas d'étude de Gorongosa, du Limpopo et de la haute administration dans le secteur de la conservation illustrent combien l'État au Mozambique est à même de palier ses intermittences et ses capacités limitées grâce aux fonds et aux moyens qui accompagnent le régime de l'aide internationale. Ce dernier joue le jeu de la construction de l'État et de la bureaucratisation du territoire : en ce sens, les dynamiques mozambicaines confirment les travaux de Ferguson (1990) sur le Lesotho. L'État au Mozambique est à même de réarticuler sa présence et sa direction de l'hinterland, et il peut garder son élite administrative en son sein, grâce à des enclaves bureaucratiques et à des projets financés par l'aide internationale.

Ce qu'à voulu mettre en évidence ce chapitre, c'est que ce processus de construction de l'État est en quelque sorte le résultat inattendu des dynamiques de *limited statehood* et de néolibéralisation de la nature. L'affirmation d'une présence de l'État, par l'entremise de poches territoriales et de poches administratives, même transnationales, va à rebours de l'idée d'un État faible, *a fortiori* face à la montée en puissance de la régulation privée et internationale.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALAM, T. (2011). « Quand l'expert montre la lune, le sociologue regarde le doigt. L'expertise d'un think tank européen destiné à la promotion d'un PPP en santé », *Lien social et politiques*, vol. 65, p. 225-249.
- BAFD/OCDE (2008). *Mozambique, perspectives économiques en Afrique*, Paris, BAfD/OCDE, p. 489-505, <<http://www.oecd.org/fr/dev/emoa/40570761.pdf>>, consulté le 5 mai 2017.
- BELORGEY, N. (2011). *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte.
- BÉZÈS, P. (2012). « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, p. 16-37.
- BIERSCHENK, T. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (dir.) (2014). *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill.
- BLANC, G. (2015). « Avant-propos » et « Introduction. Faire du parc national un objet d'étude historique », dans *Une histoire environnementale de la nation. Regards croisés sur les parcs nationaux du Canada, d'Éthiopie et de France*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 13-46.
- BÖRZEL, T.A. et T. RISSE (2010). « Governance without a State : Can it work ? », *Regulation & Governance*, n° 4, p. 113-134.
- CARRUTHERS, J. (1997). « Nationhood and national parks : Comparative examples from the post-imperial experience », dans T. Griffiths et L. Robin (dir.), *Ecology & Empire. Environmental History of Settlers Societies*, Edinburgh, Keel University Press, p. 125-138.
- CHALFIN, B. (2010). *Neoliberal Frontiers : An Ethnography of Sovereignty in West Africa*, Chicago, University of Chicago Press.
- DARBON, D. (dir.) (2009). *La politique des modèles en Afrique – Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala.
- DUFFY, R. (1997). « The environmental challenge to the nation-State : Superparks and national parks policy in Zimbabwe », *Journal of Southern African Studies*, vol. 23, n° 3, p. 441-451.
- DUFFY, R. (2006). « Non-governmental organisations and governance States : The impact of transnational environmental management networks in Madagascar », *Environmental Politics*, vol. 15, n° 5, p. 731-749.
- ELLIS, S. (1992). « Défense d'y voir : la politisation de la protection de la nature », *Politique africaine*, n° 48, p. 7-21.
- FERGUSON, J. (1990). *The Anti-Politics Machine*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERGUSON, J. (2006). *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham et Londres, Duke University Press.
- FERGUSON, J. et A. GUPTA (2002). « Spatializing States : Toward an ethnography of neoliberal governmentality », *American Ethnologist*, vol. 29, n° 4, p. 981-1002.
- FRENCH, T. (2009). « *Like Leaves Fallen by Wind* : Resilience, Remembrance, and the Restoration of Landscape in Central Mozambique », Dissertation, Boston, University of Boston.
- GÉRARD, E. et A. C. WAGNER (2015). « Introduction. Élités au Nord, élités au Sud : des savoirs en concurrence ? », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n°14, p. 7-24.
- GERVAIS, J. (2012). « Les sommets très privés de l'État. Le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élités », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 194, p. 4-21.
- GOLDMAN, M. (2001). « Constructing an environmental State : Eco-governmentality and other transnational practices of a "Green" world bank », *Social Problems*, vol. 48, n° 4, p. 499-523.
- HARRISON, G. (2010). *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*, Londres, Zed Books.

- HASSENTEUFEL, P. et W. GENIEYS (2012). « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n° 2, p. 89-115.
- HIBOU, B. (1999). « La "décharge", nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, n° 73, p. 6-15.
- HÖNKE, J. (2009). « Transnational pockets of territoriality. Governing the security of extraction in Kathanga (DRC) », *Working Paper Series*, n° 2, Graduate Centre Humanities and Social Sciences of the Research Academy Leipzig.
- IGOE, J. et D. BROCKINGTON (2007). « Neoliberal conservation : A brief introduction », *Conservation and Society*, vol. 5, n° 4, p. 432-449.
- JOBERT, B. (2003). « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », dans P. Favre, Y. Schemel et J. Hayward (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 273-285.
- KRICHEWSKY, D. (2009). « La régulation sociale et environnementale des entreprises en Inde », *Les Études du CERI*, n° 155.
- LUNSTRUM, E. (2011). « State rationality, development, and the making of State territory: From colonial extraction to postcolonial conservation in Southern Mozambique », dans C.F. Ax, N. Brimmes, N.T. Jensen et K. Oslund (dir.), *Cultivating the Colonies. Colonial States and Their Environmental Legacies*, Athènes, Ohio University Press, p. 239-274.
- NAKANABO DIALLO, R. (2012). « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, vol. 2, n° 126, p. 143-163
- NAKANABO DIALLO, R. (2015). « Conservation philanthropy and the shadow of State power in Gorongosa National Park, Mozambique », *Conservation & Society*, vol. 13, n° 2, p. 119-128.
- NEWITT, M. (1995). *A History of Mozambique*, Bloomington, Indiana University Press.
- RISSE, T. et U. LEHMKUHL (2006). « Governance in areas of limited statehood : New modes of governance ? », *SFB-Governance Working Paper Series*, n° 1, décembre, <[http://www.sfb-governance.de/publikationen/working\\_papers/wp1\\_en/SFB-Governance-Working-Paper-1\\_en.pdf](http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp1_en/SFB-Governance-Working-Paper-1_en.pdf)>, consulté le 11 mai 2017.
- SASSEN, S. (2013). « Land grabs today : Feeding the disassembling of national territory », *Globalizations*, vol. 10, n° 1, p. 25-46.
- SCHAFFER, J. et R. BELL (2002). « The State and community-based natural resource management : The case of the Moribane forest reserve, Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, vol. 28, n° 2, p. 401-420.
- SOARES DE OLIVEIRA, R. (2013). « O governo esta aqui : Post-war State-making in the Angolan periphery », *Politique africaine*, n° 130, p. 165-187.
- SPIRE, A. (2012). « Du nouveau chez les bureaucrates », *Gouvernement et action publique*, n° 2, p. 161-174.
- SUMICH, J. (2008). « Politics after the time of hunger in Mozambique : A critique of neo-patrimonial interpretation of African elites », *Journal of Southern African Studies*, vol. 34, n° 1, p. 111-125.





## CHAPITRE 3

# LA COPRODUCTION DU DROIT

## LES ASSOCIATIONS ISLAMIQUES ET LES ORGANISATIONS FÉMININES DANS LA CONTROVERSE AUTOUR DU CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE AU MALI

OUSMANE KONÉ

DEPUIS L'OUVERTURE POLITIQUE DES ANNÉES 1990, l'actualité en Afrique est marquée par les controverses entourant l'adoption des politiques publiques, surtout lorsque celles-ci visent l'égalité entre les sexes. En effet, sous la pression de la communauté internationale et des mouvements de femmes, aussi bien au plan national qu'international, plusieurs pays africains ont adopté des projets de loi ou des politiques visant la promotion des droits des femmes ou l'égalité de genre (Calvès, 2014 ; Imam, 2004 ; Sow, 2004). On peut, entre autres exemples, citer l'adoption du Code de la famille au Bénin (2002), au Maroc (2004), en Algérie (2005), la loi contre la pratique de l'excision au Burkina (1996), au Sénégal (1999),

au Niger (2003), ou tout récemment, la parité hommes-femmes dans la « nouvelle » Constitution tunisienne (article 45) de janvier 2014. Une des particularités de ces politiques est qu'elles font, très souvent, l'objet de controverses (Schulz, 2003) ou de « résistance » comme le souligne la Banque mondiale (2011) dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2012*. Selon cette institution financière, « ces réformes se heurtent souvent à des normes sociales et à des croyances profondément enracinées concernant les rôles revenant aux hommes et aux femmes » (Banque mondiale, 2011, p. 36).

Un des cas les plus éloquentes de cette résistance, objet de la présente étude, est celui relatif à l'élaboration du code de la famille au Mali. En effet, jamais dans ce pays d'Afrique de l'Ouest l'adoption d'un texte de loi n'avait fait l'objet de tant de polémiques ni fait couler autant d'encre, aussi bien dans la presse nationale qu'internationale.

Impulsée en 1998 sous la pression des organisations féminines maliennes (et d'autres militants des droits de l'homme), l'élaboration du Code des personnes et de la famille au Mali a initialement bénéficié de l'appui de l'État et des acteurs internationaux (bailleurs de fonds et organisations internationales œuvrant pour les droits des femmes). En réalité, l'adoption de ce code s'inscrivait dans un vaste programme de réforme de la justice malienne à travers le Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ), mis en place en 1996 par l'État malien et ses partenaires. Cette réforme, indique Schulz (2010), a été appuyée par plusieurs bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux dont le Canada, la France, les Pays-Bas, le Danemark, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, l'UNESCO et l'Union européenne. Pour ces derniers, le Mali devait respecter et appliquer les différents traités et accords internationaux, régionaux et sous-régionaux qu'il avait ratifiés au cours des dernières années, notamment ceux relatifs aux droits des femmes et des enfants, ainsi qu'à l'égalité de genre. Parmi ces textes, on peut citer les déclarations des différentes conférences mondiales sur les femmes (Mexico, 1975 ; Copenhague, 1980 ; Nairobi, 1985 ; Beijing, 1995), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), celle relative aux droits des enfants (1989), les déclarations de Vienne (1993) et du Caire (1994).

Il faut rappeler qu'au Mali, avant l'adoption dudit code, les dispositions relatives aux personnes et à la famille se trouvaient dispersées dans plusieurs textes, principalement dans le Code du mariage et de la tutelle (CMT) adopté en 1962. Ce dernier était jugé « caduc et incohérent » par plusieurs acteurs (cadres de l'administration publique, mais aussi et

surtout par les militants de défense des droits de la femme), qui estimaient qu'il ne reflétait pas l'évolution sociale et politique que le Mali a connue depuis son indépendance, obtenue en 1960 (Trottier, 2011 ; Sanankoua, 2008). Pour ses détracteurs, certaines dispositions de ce code du mariage étaient en porte-à-faux avec l'environnement politique international et régional marqué par plusieurs engagements en faveur des femmes. C'était le cas, par exemple, de l'article 5 qui stipulait : « La femme doit obéissance à son mari, et le mari, protection à sa femme. » Ce sont ces insuffisances et ces lacunes qui ont amené l'État malien, à la suite de la pression des organisations féminines et de certains acteurs internationaux (les partenaires financiers notamment), à lancer en 1998, le processus d'élaboration du Code des personnes et de la famille. L'initiative visait ainsi à corriger les incohérences et les lacunes de l'ancien Code du mariage et de la tutelle (1962).

Après avoir été adopté pour la première fois en août 2009 par une large majorité des députés à l'Assemblée nationale, et ce, à la suite d'un long processus de négociations (1996-2009), le projet de loi relatif au Code des personnes et de la famille a aussitôt été rejeté par les principales organisations islamiques du pays : le Haut Conseil islamique, l'Association malienne pour le progrès et l'unité de l'islam (AMUPI), la Ligue malienne des imams et érudits du Mali (LIMAMA), l'Union nationale des associations de femmes musulmanes du Mali (UNAFEM) et l'Union des jeunes musulmans du Mali (UJMMA). Cette situation va ainsi créer de vives tensions dans le pays. Ces tensions vont amener le président d'alors (Amadou Toumani Touré) à ne pas promulguer le texte. Après sa relecture par une commission composée de parlementaires et de représentants d'organisations de la société civile (OSC) islamiques, une deuxième version du code a été soumise et adoptée le 2 décembre 2011 par l'Assemblée nationale. Aussitôt adoptée, elle sera promulguée par le président de la République.

Si des auteurs (sociologues, anthropologues, juristes, politologues, etc.) comme De Jorio (2009), Wing (2005), etc., ont abordé ces débats par le biais de différentes approches théoriques, nous, nous choisissons plutôt de les aborder par celui de l'action collective protestataire. Dans cette étude qui prend appui sur notre recherche doctorale (2010-2015), nous cherchons à répondre à la question suivante : Quelles sont les stratégies de communication et d'actions collectives mobilisées par les acteurs sociaux maliens afin de défendre leurs idées et d'infléchir le processus d'adoption du code de la famille en leur faveur, disputant ainsi à l'État le monopole de l'élaboration du droit de la famille ?

Après un bref rappel des questions à l'origine de la controverse, nous examinons les stratégies de communication des OSC islamiques et féminines, puis leurs stratégies d'actions collectives.

### **LES PRINCIPALES QUESTIONS À L'ORIGINE DE LA CONTROVERSE ENTOURANT LE CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE PORTÉ PAR L'ÉTAT AU MALI**

Plusieurs questions à l'origine de la controverse entourant le Code des personnes et de la famille au Mali touchaient essentiellement aux rapports sociaux de sexe, à l'égalité hommes-femmes, à la religion, précisément aux valeurs de l'islam ou aux « valeurs socioculturelles maliennes ». En effet, l'analyse des données que nous avons collectées sur le terrain révèle que la controverse entourant le code de la famille s'est surtout cristallisée autour de quatre principales questions : le devoir d'obéissance de la femme à son mari, la légalisation du mariage religieux, l'« égalité » entre filles et garçons en matière de succession et d'héritage, et enfin, la reconnaissance des enfants nés hors mariage. Sur chacune de ces questions, les deux principaux groupes d'acteurs impliqués dans ce processus, à savoir les OSC islamiques d'un côté, et de l'autre, les OSC féminines, avaient des visions diamétralement opposées, concurremment avec le projet de loi du gouvernement. Ainsi, si le devoir d'obéissance de la femme à son mari constitue, aux yeux des groupes islamiques et de leurs alliés un principe social et religieux fondamental au Mali, il est vu par les organisations féminines comme un principe en décalage avec les réalités contemporaines, une disposition « anticonstitutionnelle » ayant pour objectif de maintenir les femmes dans un état de soumission. Quant à la légalisation du mariage religieux, elle est perçue par les OSC islamiques comme « protectrice » des droits des femmes et de leurs enfants, notamment dans un pays où la célébration religieuse du mariage est la plus fréquente. Selon elles, cette légalisation « résout » les problèmes d'héritage et de succession auxquels les veuves (et leurs enfants) sont généralement confrontées, surtout lorsqu'elles s'étaient mariées dans le cadre d'une célébration religieuse. Les OSC féminines, par contre, s'opposent à cette légalisation qui, selon elles, « ne garantit pas toujours » le consentement de la fille, ni l'âge requis (ou légal) pour se marier, favorise la polygamie, mais aussi le non-respect de certains aspects administratifs comme la lecture des obligations des futurs époux lors de la cérémonie de mariage ou l'enregistrement du mariage auprès de l'officier d'État civil. En ce qui concerne l'égalité entre filles et garçons en matière de succession et d'héritage, elle a été défendue par les OSC féminines qui ont rappelé que selon la Constitution malienne, tous les Maliens sont égaux en

droits et en devoirs, et que par ce fait, toute discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale, la religion ou l'opinion politique est interdite. Les OSC islamiques, en revanche, estiment que l'héritage et la succession doivent se faire conformément aux coutumes et à la religion des personnes concernées, notamment l'islam qui recommande de donner à la fille la moitié de la part que reçoit le garçon, cela, au nom de la « continuité de la famille ». Enfin, la reconnaissance des enfants nés hors mariage a été également défendue par les OSC féminines au nom des engagements internationaux pris par le Mali dans le domaine de la protection des droits des enfants et de la lutte contre les discriminations. Cette vision s'oppose à celle des OSC islamiques qui, en évoquant la religion et les coutumes, affirment qu'un enfant né hors mariage ne peut aucunement être reconnu et traité comme un enfant légitime en matière d'héritage et de succession.

Pour défendre ses idées ou ses positions par rapport à ces questions (ou enjeux), chaque groupe d'acteurs sociaux a mobilisé un certain nombre de stratégies. Il s'agit principalement des stratégies de communication et d'actions collectives. La communication a joué un rôle important dans cette controverse. Dans la section suivante, nous analysons les stratégies de communication mobilisées par les différents groupes d'acteurs impliqués dans ce processus.

### **LES STRATÉGIES DE COMMUNICATION DES ACTEURS : L'EFFICACITÉ DES OSC ISLAMQUES DANS LEUR ENTREPRISE DE DÉLÉGITIMATION DU DISCOURS OFFICIEL**

Dans la mise en place de leurs stratégies de mobilisation, les acteurs collectifs impliqués dans un mouvement contestataire utilisent différents canaux de communication pour véhiculer leurs messages. Ici, nous présentons les stratégies de communication mobilisées par les deux camps (OSC islamiques contre OSC féminines). Concrètement, nous analysons d'abord les messages des deux groupes d'acteurs, c'est-à-dire la façon dont ils présentaient le projet de code, puis, les divers canaux à travers lesquels ceux-ci ont été véhiculés.

#### **— Les messages : le choix des discours « mobilisateurs »**

*Pour les OSC islamiques : un code occidental « satanique »  
allant à l'encontre des valeurs maliennes*

Selon des responsables du ministère de la Promotion de la femme et de celui de la Justice, si la controverse entourant le code de la famille a pris une telle ampleur, c'est parce que celui-ci a été présenté par les

organisations islamiques comme un « complot de l'Occident contre l'islam ». En effet, selon beaucoup de représentants d'OSC islamiques rencontrés sur le terrain, le Code des personnes et de la famille est « un projet qui vise à porter atteinte à l'islam ». Pour plusieurs, l'Occident, qui a toujours cherché à « imposer sa vision » au reste du monde, est à l'origine de cette initiative. C'est ce qui ressort des nombreuses critiques formulées par les membres des OSC islamiques et d'une partie de l'opinion publique à l'endroit du texte. Selon K.K.<sup>1</sup>, une militante de l'Union nationale des associations de femmes musulmanes du Mali :

*Les pays occidentaux qui soutiennent ce code n'ont d'autres objectifs que de détruire l'islam, notre religion, celle à laquelle appartient la majorité des Maliens. Regardez les autres pays musulmans à travers le monde, partout où l'islam a un petit poids, ils cherchent à l'anéantir à travers des textes comme ce code qui remettent en cause ses fondements. Mais qu'ils sachent que nous musulmans, nous n'allons jamais nous laisser faire, on résistera.*

Dans la vidéo du rassemblement « historique » et protestataire du 22 août 2009, nous avons retenu quelques extraits de l'intervention du président du Haut Conseil islamique. Dans son intervention, il revient sur les raisons qui ont amené la communauté musulmane à « rejeter » le code (celui de 2009). Ces extraits résument l'essentiel de ses messages : « *Ce code est une insulte pour le Coran* » ; « *Ce code est un code inspiré de l'Occident qui veut transformer la société malienne avec des valeurs soi-disant universelles* » ; « *Qu'on le veuille ou pas, la religion de Dieu s'affirmera, personne ne peut s'y opposer* » ; « *Comment voir la religion de Dieu victime de complot, d'atteintes de toutes sortes et qu'en tant que fidèles, nous restons les bras croisés, sans dire aucun mot, sans rien faire ?* » ; « *Je salue tous les musulmans du Mali pour leur mobilisation, que ce soit à Tombouctou, à Mopti, à Ségou, à Kayes, à Koutiala, à Kati, à Nioro, partout au Mali* » ; « *Nous exhortons les autorités à trouver un dénouement heureux à ce problème de code* » ; « *Nous disons au président Amadou que cette loi qui vient d'être votée ne sera pas appliquée sur nous ici au Mali* » ; « *Les députés, en votant pour ce code, cessent d'être nos députés. Nous ne les reconnaissons plus à partir de cet instant. Ce code, nous le rejetons* ».

Également, sur les affiches utilisées par les OSC islamiques lors des marches protestataires organisées à Bamako, on pouvait lire de nombreux propos hostiles au code ainsi qu'aux députés qui l'ont approuvé : « *Honorables députés, vous avez trahi la communauté musulmane* » ;

1. Nous avons choisi d'utiliser ces initiales fictives dans le but d'assurer la confidentialité des informations fournies par les personnes interviewées sur le terrain (Mali).

«À bas les députés qui ont voté ce code. Vive l'islam!»; «Non au code satanique, féministe et libertin. Nos valeurs ancestrales et religieuses nous suffisent»; «Honorables députés, à quoi servent vos primes de session?»; «Oui à nos valeurs sociétales et religieuses. Non au code de la trahison et de la provocation»; «Non à ce code qui divise les Maliens»; «Le Mali n'est pas à vendre»; «La femme reste femme, et l'homme reste homme»; «La civilisation occidentale est un péché»; «Respectez Dieu»; «Résistons avec tous les moyens offerts par Allah».

Si les OSC islamiques ont manifesté contre l'adoption du projet de code en 2009 en le présentant comme un «projet anti-islamique», il faut noter que cet argument est loin d'être accepté par les OSC féminines et l'État par l'intermédiaire des deux ministères en charge du code (le ministère de la Promotion de la femme et celui de la Justice). Selon ces acteurs, «ce texte n'a rien d'anti-islamique».

L'adoption du Code des personnes et de la famille a été présentée également par les OSC islamiques comme «une nouvelle conditionnalité» de l'aide publique au développement. Selon certains responsables d'OSC islamiques, des bailleurs de fonds comme le Canada, l'Union européenne, la France «étaient derrière cette initiative». Ces propos de M.C., membre de l'AMUPI et du Haut Conseil islamique sont assez éloquentes à ce sujet :

*Les bailleurs de fonds ont dit au gouvernement que s'il ne fait pas adopter un code de la famille qui défende clairement l'égalité entre hommes et femmes, ils vont couper leur aide. Et puisque le Mali est un pays qui dépend largement de ces fonds extérieurs, il s'est plié à ces exigences. Nous, nous estimons que ce n'est pas à cause de l'argent des Blancs qu'il faut jeter par la fenêtre sa dignité, ses valeurs. En d'autres mots, le gouvernement devait résister et leur dire que certaines choses ne marchent pas au Mali. Puisqu'il n'a pas joué son rôle, nous [OSC islamiques] n'allons jamais croiser les bras face à ces exigences des bailleurs.*

K.B., un autre responsable du Haut Conseil islamique, ajoute que cette «exigence» des bailleurs de fonds ne s'applique pas seulement au Mali, mais également à d'autres pays africains. Selon lui, à travers «l'exigence d'un code de la famille basé sur les réalités occidentales», les bailleurs de fonds «imposent» leur culture aux pays africains, laquelle est désormais considérée comme «la culture standard», «universelle». Il précise :

*Ce code est une exigence des bailleurs de fonds à l'endroit de l'État malien, ça, tout le monde le sait. Le Mali ne fait pas exception, car jusqu'ici, il y a des pays africains qui attendent leur code de la famille depuis plusieurs années. Le Tchad et le Niger sont dans cette situation.*

*Et finalement, nous [OSC islamiques], nous avons compris à travers certaines dispositions de ce code [celui de 2009 notamment] qu'ils [les bailleurs de fonds] veulent standardiser une culture, leur culture ; cela ne peut pas marcher. De toute façon, nous protesterons et empêcherons l'adoption des textes qui ne collent pas à nos réalités. Si les bailleurs veulent, ils n'ont qu'à couper l'aide, nous n'allons jamais mourir.*

Cette position est également partagée par d'autres OSC islamiques à l'instar de l'UNAFEM et de l'UJMM.

À l'instar des OSC islamiques, les OSC féminines avaient également choisi des discours mobilisateurs dans le but de défendre leurs idées par rapport au projet de code de la famille.

#### — Pour les OSC féminines : un code « progressiste » qui « corrige » les discriminations envers les femmes

Considérées comme les principales instigatrices de l'élaboration du Code des personnes et de la famille, les OSC féminines, jusqu'à l'adoption du texte en août 2009, l'ont défendu en le présentant comme un texte « progressiste ». Le principal message véhiculé était que ce code (dans sa version initiale) apportait une « correction majeure » aux textes antérieurs (notamment, l'ancien Code du mariage et de la tutelle), jugés discriminatoires envers les femmes. C'est ce que souligne M.D., une ancienne ministre de la Promotion de la femme du Mali, dans cet extrait :

*Nous avons initié et défendu le code de la famille pour plusieurs raisons. Une des raisons était de corriger les insuffisances et les lacunes de la législation malienne en matière de droit de la famille. Il s'agissait principalement de l'ancien Code du mariage et de la tutelle. Comme vous le savez sûrement, plusieurs dispositions de ce texte légalisaient la discrimination envers les femmes à plusieurs niveaux. Il y avait par exemple l'obligation faite à la femme de se soumettre à son mari. Il y avait aussi le fait que la femme n'avait pas le droit d'exercer une activité économique sans avoir au préalable l'accord favorable de son mari. Il y avait la répudiation, les divorces qui n'étaient pas assez encadrés et qui exposaient de nombreuses femmes. À cela, s'ajoute le fait qu'il n'existait aucune disposition sur certains points aussi importants que la succession et l'héritage par exemple.*

En plus des arguments invoqués par l'ancienne ministre, l'adoption du « nouveau » code de la famille, selon ses défenseurs, « répondait » à l'évolution sociopolitique du Mali marquée par l'avènement de la démocratie et de l'État de droit, notamment au début des années 1990.

Un autre discours consistait à présenter l'adoption du code comme une « exigence » de la Constitution malienne. Selon certains leaders d'OSC féminines interviewés, le code de la famille était initialement un texte progressiste, un texte qui reflétait bien le contenu, c'est-à-dire les dispositions de la Constitution relatives à l'égalité entre tous les citoyens du pays. La Constitution du Mali, ajoutent-ils, parle clairement du traitement égal entre tous les citoyens sans distinction de sexe, de religion ou d'ethnie. Ce que le code, dans sa version initiale, avait bien respecté.

Un dernier argument mis en avant par les OSC féminines portait sur l'adoption du code comme « une réponse » aux engagements, c'est-à-dire aux nombreux accords et traités internationaux signés ou ratifiés par le Mali. Comme le disait N.T., une responsable d'OSC féminine interviewée sur le terrain, *« quand on signe une convention comme celle relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes, la moindre des choses est de la respecter, de traduire dans les faits, les termes de cette convention »*. En réalité, plusieurs OSC féminines et leurs alliés voyaient le code comme une réponse aux discriminations envers les femmes.

Après ce survol rapide des principaux messages mobilisateurs mis en avant par les différents acteurs sociaux pour appuyer le projet de code de la famille ou s'y opposer, nous analysons dans la section suivante, les canaux de communication qu'ils ont utilisés afin de véhiculer ces messages.

### — Les canaux de communication : l'avantage indéniable des OSC islamiques

Plusieurs canaux de communication ont été utilisés par les différents groupes d'acteurs sociaux dans le but d'informer et de mobiliser les populations autour des idées et positions qu'ils défendaient. Selon les informations que nous avons recueillies sur le terrain, ces canaux de communication étaient principalement les radios, les prêches, la presse écrite (les journaux), la télévision, les points ou conférences de presse. Pour plusieurs, c'est dans le choix de ces canaux de communication que les OSC islamiques ont su « marquer le plus de points ».

#### *Les OSC islamiques : des canaux de communication efficaces échappant au contrôle étatique*

Les radios, notamment les « radios islamiques » et d'autres radios privées dans la capitale du pays, mais aussi les capitales régionales, les préfectures et communes rurales, ont été au cœur de la stratégie de communication de la société civile islamique. Il faut rappeler que, depuis l'avènement de la « démocratie » et de la « liberté de la presse » au Mali au

début des années 1990, Bamako est « inondée » de radios privées, parmi lesquelles on compte plusieurs radios islamiques telles que Radio islamique de Bamako, radio « Dambé » ou La Voix des musulmans. C'est aussi le cas dans d'autres localités du pays. Selon nos informations, c'est surtout sur les antennes de ces radios (qui sont écoutées par une bonne partie de la population malienne) que l'essentiel des messages des OSC islamiques sur le code de la famille a été diffusé. Comme le souligne B.T., un conseiller technique du ministère de la Justice, « *la majorité des Bamakois écoutent ces radios privées. Quant aux radios islamiques qu'on voit un peu partout, leurs émissions sont très suivies, surtout celles qui passent vers le soir* ». En effet, ajoute-t-il, « *ce sont ces radios qui ont été prises d'assaut par les OSC islamiques pour dire toutes sortes de choses sur le code. Et malheureusement, l'ignorance aidant, beaucoup de gens ont pris ces propos pour de la vérité* ».

B.F., un responsable de l'UJMMA, reconnaît d'ailleurs que les journalistes et animateurs de ces radios privées ont été d'un « grand soutien » pour la mobilisation de leurs militants ainsi que pour la couverture des activités qu'ils avaient organisées. Cet extrait de son entrevue est assez éloquent en la matière : « *Les journalistes qui sont dans les radios privées nous ont beaucoup aidés. Vraiment, ils ont été d'un grand appui, ils étaient tous de notre côté. Ils ont bien passé l'information sur le code, et les gens ont bien compris pourquoi nous avons protesté contre [l'adoption de] ce texte* ».

Pourtant, contrairement aux affirmations faites par les responsables d'OSC islamiques, plusieurs leaders d'OSC féminines affirment que l'utilisation des radios privées ne visait qu'à les « insulter », « les maudire » et « à faire de la désinformation ».

En plus des radios (privées et islamiques), les prêches (à la mosquée et dans d'autres lieux publics) ont constitué l'un des moyens de communication les plus utilisés par les organisations islamiques sur le code. C'était le « cœur » de la stratégie de mobilisation des OSC islamiques. Selon les informations que nous avons recueillies, les prêches, à l'instar des émissions radiophoniques, ont non seulement permis à ces organisations de pouvoir présenter le code à la population en mettant l'accent sur les articles controversés, mais aussi de mobiliser de manière très efficace leurs militants pour le rejeter. En plus des prêches sur les antennes de radios privées et islamiques de Bamako et d'autres localités du pays, il y a eu ceux qui ont lieu chaque semaine dans les mosquées, notamment durant la traditionnelle prière de *Juma* (la prière collective que font les musulmans chaque vendredi). Selon T.C., un responsable de l'AMUPI, ces prêches qui se donnent presque toujours en langue bambara, permettent de toucher facilement la population. Ceux-ci les ont beaucoup aidés, affirme-t-il, dans

l'explication du contenu du code et les raisons qui les ont amenés à le rejeter. Selon lui, les messages (ou informations) qui sont véhiculés au cours des prêches sont « mieux écoutés » par les populations que ceux véhiculés, par exemple, par les pouvoirs publics, même au plus haut niveau. A.G., un membre du Haut Conseil islamique, appuie ces propos lorsqu'il dit :

*Ce que les gens ne savent pas, c'est que les imams et les autres prêcheurs sont mieux écoutés par les fidèles que le président. Dès qu'une information passe à la mosquée, dès que l'imam donne un message, tous les fidèles le captent et le respectent. Donc, pour informer la population, nous n'avons pas besoin d'aller à la télévision nationale ou de courir derrière des journalistes, on n'en a pas besoin, nos mosquées nous suffisent et tout le monde sait cela.*

Selon M.B., avec l'existence de la LIMAMA dont tous les imams sont membres, et qui a ses antennes partout sur le territoire national, la communication entre les responsables musulmans et la population en général, est « plus facile ». En effet, les prêches, selon plusieurs responsables d'OSC islamiques, ont constitué le moyen de communication « le plus efficace » grâce à « la confiance que les fidèles ont envers les imams et les autres prêcheurs ». Cet extrait de l'entrevue de B.F. de l'UJMMA est assez éloquent :

*Le moyen de communication le plus efficace que nous avons était le prêche, le prêche à la mosquée. Déjà, nous [Haut Conseil islamique] sommes présents dans toutes les localités du pays, nous avons un bureau national, des bureaux régionaux, des bureaux communaux. Aussi, nous avons très bien organisé la Ligue des imams et érudits du Mali. Et dans chaque mosquée, il y a un bureau de la Ligue. À chaque fois qu'il y a un événement [comme les marches et rassemblements], on les appelle et leur dit ce qu'il faut transmettre aux fidèles. Car à un moment, on s'était dit que la télévision nationale allait nous censurer, que les radios allaient déformer nos messages, même chose pour les journaux. Donc, je peux dire que le moyen de communication le plus efficace a été de passer nos messages au cours des prêches. Aussi, chaque fois que la télévision disait des choses contraires à nos propos, on éclairait toujours les gens. Vous savez bien que les mosquées sont plus écoutées que la télévision.*

Si les prêches ont servi, selon les OSC islamiques, de moyens pour informer et mobiliser la population par rapport au code, notamment ses articles controversés, les OSC féminines, elles, soutiennent généralement qu'ils « visaient à insulter tous ceux qui ont soutenu le code et à inciter la

population à se soulever contre eux». Sur ce sujet, B.S., responsable d'une ONG de défense des droits des femmes, parle de « malédiction » adressées aux défenseurs du code :

*Ils [les leaders islamiques] ont mobilisé leurs fidèles dans les mosquées, surtout à travers les prêches. Chaque vendredi, lors des prières collectives, on nous [leaders féminines et autres défenseurs du code] maudissait au cours des prêches à la mosquée, sur certaines radios privées, surtout les radios islamiques.*

Ces propos sont partagés par S.F., militante des droits de la femme, quand elle affirme qu'il y a eu « beaucoup de cas de désinformations » à travers ces prêches. Quoi qu'on dise comme critique, il faut reconnaître que les prêches ont permis aux OSC islamiques de passer non seulement leurs messages, mais surtout de mobiliser les populations autour des idées et positions qu'elles défendaient à travers ce processus.

En dehors des prêches dans les mosquées et dans d'autres lieux publics, l'utilisation de la presse écrite nationale et internationale faisait partie de la stratégie de communication des OSC islamiques. Comme le souligne M.S. du Haut Conseil islamique, divers organes de presse ont constitué des canaux de communication importants pour les OSC islamiques. Selon lui, contrairement à une information qui indiquait que les OSC islamiques « avaient financé des médias pour faire passer leurs messages », ce sont ces derniers qui venaient plutôt vers elles. Des canaux ont également été utilisés par les OSC féminines afin de véhiculer leurs messages.

#### ***Les OSC féminines : le recours aux canaux « classiques »***

Tout comme pour les OSC islamiques, les canaux de communication utilisés par les OSC féminines pour faire passer leurs messages étaient diversifiés. Ces canaux de communication, « classiques » dans l'ensemble, comprenaient entre autres les radios, la télévision, la presse écrite nationale et étrangère, les conférences-débats.

Selon les informations que nous avons recueillies sur le terrain, une des stratégies de communication de la société civile féminine pour défendre le nouveau code de la famille a été le recours aux radios privées, notamment celles qui sont considérées comme « favorables à la cause des femmes ». Selon plusieurs responsables d'OSC féminines, les radios locales (ou radios de proximité) étaient utilisées pour faire passer les messages. Aussi, la télévision nationale leur a permis d'« expliquer à la population pourquoi le code méritait d'être défendu ». En effet, la « société civile féminine » a été invitée à participer aux débats organisés par la télévision

nationale sur le contenu du code. Cependant, F.N., une responsable d'ONG féminine, regrette le fait qu'aucun débat télévisé n'ait été organisé entre les protagonistes après l'adoption du nouveau code en 2011.

À l'instar des OSC islamiques, les OSC féminines ont utilisé la presse écrite pour « véhiculer leurs messages » et « expliquer leurs positions par rapport aux dispositions du code ». Pour rappel, rien qu'en 2009, des centaines d'articles de journaux ont été publiés sur le code. Il faut rappeler que pour mieux faire passer leurs messages, notamment par la presse écrite, les organisations féminines ont organisé de nombreux points de presse. Si les leaders de la société civile féminine rencontrés sur le terrain ont présenté l'utilisation de la presse écrite comme un moyen d'information de la population, pour les responsables d'OSC islamiques comme M.S. de l'AMUPI,

*il n'en est rien, elles [les OSC féminines] ont sélectionné et payé certains journaux pour nous présenter comme des radicaux, des gens qui sont contre les intérêts des femmes, qui veulent les maintenir dans la subordination. Tout cela est faux, car on ne peut pas nous qualifier de radicaux ou d'être contre les femmes parce qu'on défend notre religion, nos valeurs sociétales, c'est très simple à comprendre.*

K.D., une responsable de l'UNAFEM va plus loin en disant que certains journaux « avaient été financés par des ONG féminines afin de dénigrer les organisations islamiques, montrer que celles-ci sont manipulées par des pays arabes qui veulent imposer la charia au Mali, mais [que] tout ça, c'est des mensonges ».

En plus des journaux, des communiqués de presse ont été utilisés par les OSC féminines. Par exemple, en prélude au lancement de leur pétition visant à empêcher la promulgation du code de 2011, les OSC féminines avaient préparé un communiqué de presse dans lequel on pouvait lire :

*Indignons-nous face au nouveau Code des personnes et de la famille qui vient d'être adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale, le 2 décembre 2011. Indignons-nous, parce que la République du Mali ne respecte pas ses engagements ! Aucun pays ne peut atteindre un développement durable en marginalisant la moitié de sa population. C'est pourquoi nous invitons monsieur le président de la République, Amadou Toumani Touré, grand défenseur des droits des femmes, ses sœurs, et des enfants, ses amis, à ne pas promulguer ce texte, qui a cessé d'être consensuel et qui viole notre loi fondamentale [...] Indignons-nous !*

Comme on le voit, ce communiqué visait à se faire entendre par le président de la République, notamment pour qu'il ne promulgue pas le code adopté en seconde lecture. Un autre communiqué de presse avait été préparé pour dénoncer « la trahison » et « le manque de courage » des députés ayant voté en faveur de ce texte jugé « discriminatoire » envers les femmes. En plus des communiqués, l'Espace d'échange et de concertation des femmes du Mali a organisé des conférences ou points de presse sur le code, comme le rappelle Y.D., ancien cadre du ministère de la Promotion de la femme. Ces conférences de presse étaient généralement organisées à la Maison de la presse de Bamako, parfois avec les organisations de défense des droits de l'Homme.

Il faut noter aussi qu'en plus des médias nationaux, les médias étrangers se sont intéressés aux débats entourant le nouveau code de la famille. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui expliquent comment la communauté internationale a été « rapidement » mise au courant de l'ampleur de la polémique sur ce texte. Parmi ces médias étrangers, on peut citer RFI (Radio France Internationale), Jeune Afrique, TV5 Monde, Afrik.com, Africa N° 1... S'il est vrai que les OSC féminines invitaient ces médias lors des conférences ou points de presse, il est vrai également, comme le souligne K.G. du ministère de la Justice, que ces médias étaient invités par les OSC islamiques pour les mêmes raisons. Selon lui, « *chaque camp voulait une visibilité en dehors des frontières nationales, souhaitait être entendu et compris par l'opinion internationale. Tout cela explique la surmédiation de débats autour de ce texte, du jamais vu au Mali* ». Certains titres de ces organes de presse montraient clairement l'intérêt qu'ils accordaient à ce processus.

## LES STRATÉGIES D'ACTIONS COLLECTIVES : LA CONSÉCRATION DE LA VICTOIRE DES OSC ISLAMIQUES

À l'instar des messages et canaux de communication, plusieurs actions collectives étaient au cœur de la stratégie des acteurs sociaux maliens qui se battaient pour ou contre l'adoption du Code des personnes et de la famille. Dans cette section, nous analysons les actions collectives menées par les OSC islamiques et féminines afin de mieux comprendre le processus qui a amené, voire contraint le gouvernement à procéder à une relecture du code qui va consacrer la victoire des OSC islamiques sur les OSC féminines et l'État malien.

### Les stratégies d'actions collectives des organisations islamiques

Plusieurs actions collectives ont été menées par les OSC islamiques afin de contraindre les autorités maliennes à prendre en compte leurs idées (ou revendications), notamment par la relecture du code en 2009. Parmi les

principales actions collectives qui ont consacré la victoire des OSC islamiques dans ce processus, nous pouvons citer les campagnes d'information et de sensibilisation, de plaidoyer et lobbying, les marches de protestation, ainsi que le boycott des cérémonies religieuses des acteurs favorables au code.

En effet, on doit noter que les premières actions menées par les OSC islamiques furent des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des militants et de la population en général. Ces campagnes, organisées pour la plupart au lendemain de l'adoption du code par l'Assemblée nationale en 2009, visaient à préparer les militants pour des « actions protestataires », comme le souligne S.M. de l'UJMM. Il ajoute que les OSC islamiques voyaient venir la « trahison » de la part des autorités, ce qui les a amenées à « planifier » des moyens de pression :

*Avant même que l'Assemblée nationale n'adopte le code [en août 2009], nous, nous avons tenu une assemblée au Centre islamique de Bamako avec tous les leaders musulmans. C'est au cours de cette assemblée que nous avons invité les imams et les leaders d'organisations islamiques à se préparer, car nous savions qu'on allait être trahis comme ce fut le cas dans le passé. Nous leur avons dit que cette fois-ci, si on nous trahit, tout le pays saura comment nous allons réagir et nous faire entendre. Malgré nos mises en garde, les autorités ont fait voter ce texte. Nous avons alors appelé nos militants, la population en général, à participer aux marches que nous avons organisées partout dans le pays pour exiger le rejet du code.*

Il faut ajouter qu'à Bamako, les marches ont été précédées d'une importante « rencontre d'information et de sensibilisation » organisée à la grande mosquée, notamment par le Haut Conseil islamique, en collaboration avec d'autres OSC islamiques. Selon certains leaders d'OSC islamiques rencontrés sur le terrain, des rencontres similaires à celles de Bamako ont été organisées dans d'autres localités du pays (les capitales régionales notamment) afin d'informer les fidèles musulmans sur le contenu du code. Les OSC islamiques ont également fait usage d'actions de plaidoyer et de lobbying comme le note M.C., militante de l'UNAFEM :

*Les actions de plaidoyer-lobbying ont consisté essentiellement à rencontrer les autorités, à savoir le président de la République, les ministres en charge du code, le président de l'Assemblée et certains députés afin de les ramener à la raison, qu'ils acceptent de retirer les dispositions qui sont en contradiction avec nos fondements religieux et socioculturels. Beaucoup ont été convaincus et ont adhéré à notre cause, c'était ça notre objectif.*

Pour ce qui est des marches et meetings de protestation, ils peuvent être considérés comme des actions collectives qui ont changé la donne en faveur des OSC islamiques. Ces actions de protestation ont été organisées aussi bien à Bamako que dans d'autres localités du pays (Tombouctou, Ségou, Kayes, Sikasso et Koutiala). Organisées après l'adoption du code par l'Assemblée nationale en août 2009, elles visaient à rejeter ce dernier et à empêcher sa promulgation.

Parmi les rassemblements organisés contre le code, celui qui eut lieu au stade du 26 mars dans le plus grand stade de football de Bamako est considéré comme le plus marquant. Ce rassemblement que certains qualifient d'« historique » et qui mobilisa entre 50 et 70 000 personnes selon diverses sources, a été, selon plusieurs acteurs islamiques, l'action protestataire « la plus déterminante » du processus. Organisé par le Haut Conseil islamique (en collaboration avec d'autres OSC islamiques du pays) le 22 août 2009, soit trois semaines après l'adoption du nouveau code par l'Assemblée nationale, il est considéré par beaucoup d'observateurs comme « la démonstration de force qui a tout changé », qui a « contraint » le président de la République à « reculer » et à retirer « son texte controversé ». Comme le souligne B.D. du Haut Conseil islamique, « *Amadou Toumani Touré a vu notre démonstration de force, il a vu la mobilisation historique des Maliens contre son code, il a pu mesurer leur détermination, il a compris le message et n'avait donc plus le choix que de retirer ce code satanique* ». M.S., un autre responsable du Haut Conseil islamique, revient sur les raisons du rejet du code et dénonce « la trahison » des députés :

*Certes, le Haut Conseil islamique a participé à toutes les activités visant l'élaboration du code de la famille, cependant, il avait rejeté toutes les dispositions qui remettaient en cause nos valeurs religieuses et culturelles. Nous avons alerté l'Assemblée nationale [avant le vote du code] que ce texte contenait plusieurs dispositions qui remettaient en cause nos réalités, et que pour cela, nous le rejeterions. Le Haut Conseil islamique juge qu'on peut se développer sans rejeter sa culture ou sa religion. Les députés nous ont trahis, ils ont trahi le Mali, ils ont trahi nos valeurs. Sachez que ce code ne nous sera pas appliqué.*

Si les responsables d'OSC islamiques présentent ce rassemblement comme « une mobilisation totalement réussie » et « la démonstration de force » qui a amené le président à ne pas promulguer le code, les leaders d'OSC féminines et leurs alliés en ont une tout autre lecture. Selon eux, plusieurs participants au meeting d'août 2009 étaient « de simples

curieux», des gens qui y ont pris part «sans même savoir de quoi il s'agissait». Quoiqu'on dise, ce rassemblement a changé la donne en faveur des OSC islamiques, notamment avec le renvoi du code en seconde lecture.

Quant à la dernière stratégie d'actions collectives des OSC islamiques, à savoir le boycott des cérémonies religieuses des acteurs favorables au code, elle a été considérée comme «efficace» par les responsables d'OSC islamiques. En effet, plusieurs OSC islamiques ont utilisé cette stratégie dans le but de «punir» tous ceux et celles qui soutenaient le code. Il s'agissait principalement des députés ayant voté en faveur du code, des leaders d'OSC féminines qui ont soutenu le processus, des militants des droits de l'homme et de quelques autorités. Selon C.F., un responsable de la LIMAMA, ce boycott collectif concernait surtout les cérémonies de mariage, de baptême et les cérémonies funèbres. Dans cet extrait, il donne plus de détails à son sujet :

*Ces députés ont trahi Allah [en votant en faveur du code], ils ont trahi leurs électeurs, ils ont trahi toute la communauté musulmane. Alors, pourquoi veulent-ils que nos imams se rendent désormais à leurs cérémonies? Cela ne se fera plus jamais. Même si un d'entre eux venait à mourir, aucun imam n'irait prier sur son cadavre. Dieu interdit à tout imam digne de ce nom d'aller prier sur le cadavre de quelqu'un qui l'a trahi et qui a trahi sa religion. Ce boycott ne concerne pas seulement les députés qui ont voté ce code, il concerne aussi toutes ces féministes qui laissent leur dignité de côté juste pour avoir l'argent des Occidentaux. Qu'elles sachent que si elles meurent, personne ne priera sur leur cadavre.*

Selon l'éditorialiste S.T. d'un quotidien malien,

*ce boycott fut un vrai moyen de pression sur toutes ces personnes qui ont trahi le peuple [en soutenant le code], car au Mali, personne ne peut faire un mariage, un baptême ou même des funérailles sans la présence d'un imam. Vraiment, ça a chauffé, car certains étaient obligés de payer des gens qui savaient juste lire en arabe pour se dépanner.*

Il précise que la mesure a été «respectée par tous les imams» du pays.

Si les OSC islamiques ont utilisé différentes stratégies d'actions pour protester contre l'adoption du code en 2009, les OSC féminines, quant à elles, ne sont pas restées inactives pour la défendre.

### — Les stratégies d'actions collectives des organisations féminines

Pour soutenir le code (de 2009) qu'elles qualifiaient de « progressiste » et « respectueux de l'égalité des sexes », les OSC féminines ont utilisé différentes stratégies d'actions collectives. Parmi celles-ci, on peut citer les conférences-débats, les séminaires, le plaidoyer-lobbying ainsi que les pétitions. Ces actions ont été menées aussi bien à Bamako que dans d'autres localités du pays.

Il faut tout d'abord noter que de nombreux séminaires et conférences ont été organisés par les OSC féminines afin d'expliquer les principaux enjeux du processus aux populations, comme le souligne F.S., chercheuse et militante des droits de la femme. Ces activités ont été menées aussi bien à Bamako que dans d'autres localités du pays. Selon B.S., une responsable d'OSC féminine, toutes ces actions visaient à « éclairer [la lanterne] de la population sur le vrai contenu du code, car il y a eu trop de désinformation. Par exemple, beaucoup de choses qui n'étaient même pas dans le code ont été dites. Donc, nous, nous avons un gros travail de clarification à faire ».

En ce qui concerne les actions de plaidoyer et de lobbying, elles étaient au cœur de la stratégie des OSC féminines et étaient essentiellement adressées aux autorités politiques et aux élus de la Nation. Selon N.D., militante des droits de la femme, les OSC féminines avaient mis sur pied un comité de plaidoyer intitulé Comité de plaidoyer de la société civile, dont l'objectif était de « permettre l'adoption et la promulgation du code de la famille ». Selon d'autres figures de la société civile féminine, avant même l'adoption du code, ce comité avait adressé une lettre de plaidoyer à chacun des 143 députés de l'Assemblée nationale afin que tous votent en faveur du code. En plus des députés pris individuellement, le comité a présenté un plaidoyer en faveur du nouveau code devant chaque groupe parlementaire et les différentes commissions de l'Assemblée nationale, dont la Commission des lois. Toujours dans le cadre de ses actions de plaidoyer-lobbying, les organisations féminines, en plus d'adresser des lettres aux députés, ont fait parvenir un mémorandum au président de la République ainsi qu'à son premier ministre.

En plus de toutes ces actions que nous venons de présenter, les OSC féminines ont fait circuler une pétition pour demander au président de promulguer le code. Ce moyen de pression avait été mis en place par le biais d'une plateforme appelée « Espace d'échange et de concertation des femmes du Mali ». Dans cette pétition, les OSC féminines demandaient au Président de ne pas céder aux pressions des protestataires et de promulguer le code, conformément à ses engagements de « respecter et faire

respecter les droits des femmes et des enfants». Malgré les actions collectives qu'elles ont menées, les OSC féminines ont été critiquées pour leur «inaction», notamment après le rejet du code par les OSC islamiques.

## **CONCLUSION : MOLLESSE DE L'ÉTAT ET RECOMPOSITION DE L'ESPACE PUBLIC AU MALI**

Nous retenons qu'au Mali, l'élaboration du droit de la famille fut un processus «complexe» et «inhabituel». D'une première version du code en 2009, jugée «progressiste» et «révolutionnaire» par les OSC féminines, mais «contraire aux valeurs maliennes» par les OSC islamiques, on est passé depuis 2011 à une seconde version applaudie par les OSC islamiques, mais qualifiée de «recul» par les OSC féminines. Notre étude a montré que les principaux enjeux de la controverse entourant le nouveau code de la famille étaient essentiellement des enjeux sociaux, en lien avec la religion, à savoir le respect des «valeurs religieuses», ou avec l'égalité des sexes. Comme ce fut le cas dans la controverse entourant le code de la famille au Sénégal (N'Diaye, 2012 ; Mbow, 2010 ; Camara, 2007 ; Brossier, 2004a), au Niger (Alio, 2009), au Maroc (Bras, 2007) ou en Algérie (Lalami, 2012 ; Bras, 2007), les rapports sociaux de sexe ont occupé une place centrale dans le cas malien.

En s'intéressant particulièrement aux stratégies adoptées par les différents groupes d'acteurs afin d'infléchir le processus enclenché par l'État, notre étude s'est centrée sur les stratégies de communication et d'actions collectives. En ce qui concerne les stratégies de communication, nous avons montré que la «victoire» des OSC islamiques s'explique en grande partie par le choix des messages et des canaux pour les véhiculer. À l'instar de l'étude de Soares (2011) sur les débats entourant le code de la famille au Mali, notre analyse confirme que la stratégie visant à présenter le code comme «un projet contre l'islam» ou «contre les valeurs maliennes» a permis aux OSC islamiques de mobiliser la population autour des idées qu'elles défendaient. Aussi, dans un pays dépendant fortement de l'aide publique au développement et qui a connu notamment les programmes d'ajustement structurel (PAS), présenter l'élaboration du code comme une «nouvelle conditionnalité des bailleurs de fonds» ne peut passer inaperçu. À l'instar des OSC islamiques, certains chercheurs comme Siméant (2014) soutiennent que l'adoption du code était bel et bien une «conditionnalité» des partenaires financiers du Mali.

Notre étude a également montré que contrairement aux OSC féminines qui se sont limitées aux canaux de communication « classiques » (presse écrite nationale et étrangère, radios privées, télévision nationale, communiqués de presse, conférences publiques, etc.) pour faire passer leurs messages, les OSC islamiques ont utilisé les espaces réservés aux prêches comme les mosquées, les radios islamiques ou d'autres espaces publics. Un autre élément qui a contribué à la victoire des OSC islamiques est le fait qu'elles ont des représentants un peu partout sur le territoire national, ce qui leur a permis de relayer facilement leurs mots d'ordre auprès de la base. Nous avons aussi souligné le rôle déterminant joué par les nombreuses radios privées, notamment les radios islamiques, dans la transmission des messages des OSC islamiques.

En plus des stratégies de communication des acteurs sociaux impliqués dans la controverse entourant le code de la famille au Mali, notre étude s'est intéressée aux stratégies d'actions collectives qu'ils ont mises en place afin de défendre leurs idées. Il faut préciser que les OSC islamiques se sont démarquées des OSC féminines en ayant recours à des actions collectives qui ne figuraient pas, ou très rarement, dans le répertoire classique des actions collectives au Mali. Parmi elles, nous pouvons citer le boycott collectif par les imams (et autres leaders religieux) des cérémonies religieuses (baptême, mariage, funérailles, sacrifices, etc.), des députés, des leaders d'OSC féminines, bref, de tous ceux et celles qui avaient soutenu l'adoption du nouveau code. Dans un pays où chacune de ces cérémonies nécessite la présence d'un imam pour être considérée comme « une réussite », leur boycott ne pouvait que constituer un véritable moyen de pression pour les OSC islamiques. La réussite de ce boycott s'explique par le suivi du mot d'ordre lancé aux imams dans ce sens. Tout cela montre que les acteurs sociaux impliqués dans une mobilisation protestataire ne se limitent pas toujours au répertoire d'actions collectives classique comme le disent Fillieule, Agrikoliansky et Sommier (2010), Lafargue (1996, 2005) ou Neveu (2011). Ils innovent souvent.

Au terme de cette étude, on peut dire que, si les principaux acteurs impliqués dans ce processus étaient actifs sur le front de la communication et des actions collectives, les OSC islamiques ont été plus « efficaces » et « agressives » dans leurs stratégies. Ce qui explique leur « victoire » et la prise en compte de leurs aspirations dans le texte. Les points sur lesquels le gouvernement et les députés ont reculé par rapport à la version du code de 2009, notamment à la suite de la pression des OSC islamiques, sont, entre autres, la non-reconnaissance du mariage religieux, l'âge au mariage des filles fixé à 18 ans (il est maintenant fixé à 16 ans), l'égalité

entre filles et garçons en matière de succession et d'héritage, la reconnaissance de l'enfant né hors mariage, la suppression du devoir d'obéissance de la femme à son mari, la possibilité pour la femme d'exercer une activité économique sans l'accord préalable de son mari.

Pour les OSC féminines, l'actuel Code des personnes et de la famille est « anticonstitutionnel », « rétrograde » et « discriminatoire envers les femmes ». C'est également, selon elles, un texte « islamique » et « non respectueux » des engagements internationaux pris par le Mali, notamment en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), la Déclaration de Vienne (1993), la Conférence du Caire (1994), le Sommet de Beijing (1995), le Sommet du millénaire pour le développement à New York (2000) ou le Protocole de Maputo (2003). Cependant, en ce qui concerne ces engagements, les OSC islamiques affirment qu'ils sont « toujours en déphasage avec les réalités internes du pays, puisque adoptés sous pression ». Cette lecture est partagée par des auteurs comme Ordioni (2005) qui dit que le non-respect de ces conventions par les pays africains est dû au fait que les pays occidentaux ont toujours imposé leur point de vue aux pays en développement à travers ces textes. Selon elle, la plupart de ces conventions ne sont que « le produit des points de vue occidentaux » relatifs aux droits de la personne. Et les pays en développement comme le Mali sont généralement contraints de les ratifier sous pression, en plus de devoir modifier leurs lois pour les y rendre conformes. Ce qui explique pourquoi ces dispositions sont rarement appliquées, vu qu'elles ne sont pas perçues comme légitimes par les populations locales (Ordioni, 2005).

Les OSC féminines affirment avoir été « abandonnées » par l'État, lequel a cédé à la pression de la rue en acceptant la révision d'un texte déjà adopté par la majorité des députés. L'État est ainsi qualifié d'« État faible » ou « mou » puisque selon les organisations féminines, il n'a rien fait face aux mouvements de protestation des organisations islamiques qui ont rejeté le texte « progressiste » de 2009. Son « manque d'autorité » face aux protestataires a conduit au retrait de ce texte, entraînant ainsi un « recul de 50 ans ». Selon les OSC féminines, depuis ce rejet, on observe une influence marquée des religieux sur l'appareil d'État. Aujourd'hui, les OSC islamiques investissent la plupart des espaces publics de débats au Mali. Si elles y étaient présentes avant 2009, cette présence s'est renforcée depuis. Cela pose la question du caractère laïc de l'État, et donc, de sa neutralité face aux religions comme le mentionnent plusieurs travaux de recherche (Holder et Saint-Lary, 2013 ; N'Diaye, 2012 ; Holder, 2009b ; Schulz, 2010 ; Soares, 2011 ; Brossier, 2004b).

Parlant de l'Afrique, Holder (2009b) et Holder et Saint-Lary (2013) estiment qu'aujourd'hui, il y a une participation de plus en plus active des acteurs religieux, notamment islamiques, dans les débats sur les politiques publiques en Afrique (Niger, Sénégal, Algérie, etc.). S'agissant du Mali, on peut parler de l'existence d'un véritable « espace religieux » ou « espace public religieux » comme l'indiquent certains chercheurs (Holder et Saint-Lary, 2013 ; Jonckers, 2011 ; Holder, 2009b ; Soares, 2009) ou de « nouveaux espaces publics de débats » comme le préfèrent d'autres (Schulz, 2003 ; Holder, 2009a). En effet, depuis leur « victoire » ayant conduit au rejet de la première version du Code des personnes et de la famille, les leaders musulmans sont devenus des « acteurs incontournables » au Mali. Ils sont désormais consultés sur tous les sujets importants concernant la vie de la Nation. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir quelle marge ou quel pouvoir a l'État malien face à ces acteurs de la société civile de plus en plus présents et influents dans l'espace public.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALIO, M. (2009). « L'islam et la femme dans l'espace public au Niger », *Afrique et développement* (CODESRIA), vol. XXXIV, n<sup>os</sup> 3-4, p. 111-129.
- BANQUE MONDIALE (2011). *Rapport sur le développement dans le monde 2012 : égalité des genres et développement*, Washington DC, Banque mondiale.
- BRAS, J.-P. (2007). « La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, vol. 4, n<sup>o</sup> 37, p. 93-125.
- BROSSIER, M. (2004a). *Les débats sur la réforme du code de la famille au Sénégal : la redéfinition de la laïcité comme enjeu du processus de démocratisation*, Paris, Université de Paris I Panthéon Sorbonne.
- BROSSIER, M. (2004b). « Les débats sur le droit de la famille au Sénégal : une mise en question des fondements de l'autorité légitime ? », *Politique africaine*, vol. 4, n<sup>o</sup> 96, p. 78-98.
- CALVÈS, A.-E. (2014). « L'empowerment des femmes dans les politiques de développement : histoire d'une institutionnalisation controversée », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n<sup>o</sup> 15, p. 306-321.
- CAMARA, F.-K. (2007). « Le code de la famille du Sénégal ou de l'utilisation de la religion comme alibi à la légalisation de l'inégalité du genre », dans A.-S. Sidibé, M. Badji, E. Mbonda et G. Otis (dir.), *Genre, inégalités et religion*, Paris, Éditions des archives contemporaines, p. 163-183.
- DE JORIO, R. (2009). « Between dialogue and contestation : Gender, Islam and the challenges of a Malian public sphere », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 15, n<sup>o</sup> 9, p. 95-111.
- FILLIEULE, O., E. AGRIKOLIANSKY et I. SOMMIER (dir.) (2010). *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte.
- HOLDER, G. (2009a). « Introduction. Vers un espace public religieux : pour une lecture contemporaine des enjeux politiques de l'islam en Afrique », dans G. Holder (dir.), *L'islam, nouvel espace public en Afrique*, Paris, Karthala p. 5-20.

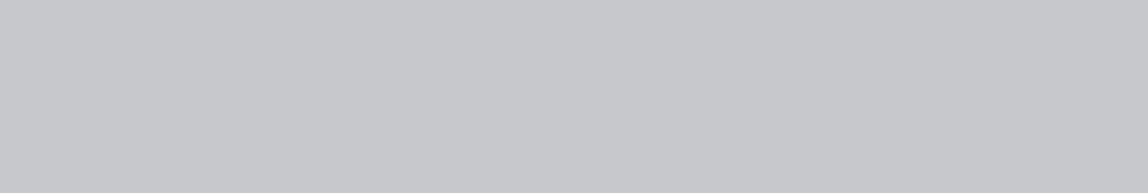
- HOLDER, G. (2009b). « "Maouloud 2006", de Bamako à Tombouctou. Entre réislamisation de la nation et laïcité de l'État : la construction d'un espace public religieux au Mali », dans G. Holder (dir.), *L'islam, nouvel espace public en Afrique*, Paris, Karthala p. 237-289.
- HOLDER, G. et M. SAINT-LARY (2013). « Enjeux démocratiques et (re)conquête du politique en Afrique. De l'espace public religieux à l'émergence d'une sphère islamique oppositionnelle », *Cahiers Sens public*, vol. 1, n° 15-16, p. 187-205.
- IMAM, A.-M. (2004). « Introduction : intégrer le genre aux sciences sociales africaines », dans A.-M. Imam et al. (dir.), *Sexe, genre et société. Engendrer les sciences sociales africaines*, Paris/Dakar, Karthala/Codersia, p. 15-44.
- JONCKERS, D. (2011). « Associations islamiques et démocratie participative au Mali », dans A. Bozzo et P.-J. Luizard (dir.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, Paris, La Découverte, p. 227-248.
- LAFARGUE, J. (1996). *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris/Hararé, Karthala/Ifra.
- LAFARGUE, J. (2005 [1998]). *La protestation collective*, Paris, Armand Colin.
- LALAMI, F. (2012). *Les Algériennes contre le code de la famille*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MBOW, P. (2010). « Contexte de la réforme du code de la famille au Sénégal », *Revue Droit et cultures*, n° 59, p. 87-96.
- N'DIAYE, M. (2012). *La politique constitutive au Sud : refonder le droit de la famille au Sénégal et au Maroc*, Thèse de doctorat, Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- NEVEU, E. (2011). *Sociologie des mouvements sociaux*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, La Découverte.
- ORDIONI, N. (2005). « Pauvreté et inégalités des droits en Afrique : une perspective "genrée" », *Monde en développement*, vol. 1, n° 129, p. 93-106.
- SANANKOUA, B. (2008). *Femme, islam et droit de la famille au Mali*, Communication au Colloque international de Dakar sur « L'islam dans les sociétés de l'Afrique subsaharienne. Défis et réponses ».
- SCHULZ, D.-E. (2003). « Political factions, ideological fictions: The controversy over family law reform in democratic Mali », *Islamic Law and Society*, vol. 10, n° 1, p. 132-164.
- SCHULZ, D.-E. (2010). « Sharia and national law in Mali », dans J.-M. Otto (dir.), *Sharia Incorporated: A Comparative Overview of the Legal Systems of Twelve Muslim Countries in Past and Present*, Amsterdam, Amsterdam University Press, p. 529-552.
- SIMÉANT, J. (2014). *Contester au Mali : formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala.
- SOARES, B.-F. (2009). « L'islam au Mali à l'ère néolibérale », dans R. Otayek et B. Soares, *Islam, État et société en Afrique*, Paris, Karthala, p. 411-434.
- SOARES, B.-F. (2011). « Family law reform in Mali : Contentious debate and elusive outcomes », dans M. Badran (dir.), *Gender and Islam in Africa. Rights, Sexuality, and Law*, Stanford, Stanford University Press, p. 263-290.
- SOW, F. (2004). « Avant-propos », dans A.-M. Imam et al. (dir.), *Sexe, genre et société. Engendrer les sciences sociales africaines*, Paris/Dakar, Karthala/Codersia, p. 11-14.
- TROTTIER, M.-C. (2011). *Le débat médiatique du code de la famille au Mali de 1991 à 2009 : entre droits aux femmes et traditions religieuses*, Québec, Université de Laval.
- WING, S.-D. (2005). « Pluralisme juridique et droits de la femme au Mali et au Bénin », dans P. Quantin (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : Acteurs et institutions*, Paris, Karthala, p. 247-262.





## PARTIE 2

# LE MAINTIEN DE L'ORDRE ET LES SERVICES AUX POPULATIONS





## CHAPITRE 4

# LES CRISES AFRICAINES

## DE L'ÉLARGISSEMENT DU CONCEPT À LA RECONFIGURATION DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

KADIDIATOU ALI GAZIBO

LONGTEMPS DOMINÉES PAR LES APPROCHES réalistes, les recherches en relations internationales consacrées à la sécurité étaient axées sur la guerre et établissaient une frontière étanche entre ses aspects internes et internationaux, de sorte que les prérogatives de l'État étaient clairement délimitées et échappaient à toute ingérence externe. Après la fin de la guerre froide et la multiplication des tentatives de démocratisation confligènes, le champ de la sécurité connaît un renouveau important. Au plan interne, on note l'apparition de nouvelles crises, leur transnationalisation et l'expansion de la fonction policière et du maintien de l'ordre à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Au plan

international, le réchauffement des relations entre les États-Unis et la Russie va permettre au Conseil de sécurité de l'ONU de jouer pleinement son rôle de gardien du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces changements impliquent également, au sein des autres organisations internationales, une prise en compte de cette insécurité globale pour l'intégrer dans leurs appareils de régulation de la paix et de la sécurité. Une forme de collaboration, de cogestion voire de prise en charge va dès lors s'organiser, mettant en présence les États concernés, mais aussi des États tiers et les organisations internationales et locales dans un contexte où la sécurité est perçue intersubjectivement. La sécurité, recoupant initialement des compétences régaliennes comme l'adoption de réglementation et la mise en œuvre des appareils de régulation sociale que sont l'administration, la police, la justice (Dieu, 1999, p. 56), s'élargit pour englober des variantes aussi larges que la protection de valeurs fondamentales, le renforcement des États ou l'éloignement des menaces. De ce fait, on assiste à une modification des attributions des États alors que, parallèlement, les acteurs externes s'intéressent à ce qui se passe au sein de ceux-ci. Les attentes de la société civile au plan interne et les pressions résultant des nouvelles règles internationales à l'extérieur affectent les capacités d'intervention et de résistance des États. La prise en compte des nouvelles valeurs, la transformation de la violence et l'acceptation, voire l'imposition d'un droit de regard de la collectivité internationale, modifient le comportement des États dont la puissance ne se mesure plus à l'aune de leurs seuls pouvoirs de contrainte. La sécurité de l'État est concurrencée par une multiplicité d'objets référentiels de sécurité – économie, politique, société et environnement. Nous soutenons ici que le « détriplement » de la scène mondiale (Badie, 1999) peut expliciter l'idée d'un monde organisé autour des trois échelons que sont l'État, les organisations internationales et les organisations infranationales (les ONG, la société civile...) qui interagissent et s'interpénètrent mutuellement pour gérer les crises politiques et institutionnelles. Si, pendant longtemps, l'État était considéré comme l'acteur central autour duquel se structuraient les relations internes et internationales, aujourd'hui la crise – développée par les approches transnationale et postinternationale – qui l'affecte montre que d'autres acteurs infra et supranationaux contestent le monopole et la légitimité de l'État à pacifier seul les relations sociales. La relation belligène entre l'État-nation et les organisations infra et supranationales (nationales, transnationales et internationales) a pour enjeu principal la souveraineté de l'État et l'autonomie des autres dans l'agencement des liens communautaires (Battistella, 2006, p. 68). Contrairement à l'ordre interne structuré autour d'une communauté policée, l'absence d'autorité de régulation de

l'ordre international produit des manifestations d'éclatement de l'autorité entre les divers acteurs impliqués dans la gestion de la paix et de la sécurité internationales. La multiplication des sphères d'autorité et de gestion des conflits (organisations internationales, ONG, États, sociétés civiles) fait perdre à l'État l'exclusivité dans le processus de sécurisation. Cette situation crée un paradoxe, car tout en faisant de l'État un acteur parmi d'autres, elle lui permet finalement de mieux résister aux crises.

Le présent chapitre est divisé en quatre sections : la première est consacrée à une présentation du changement de paradigme évoqué ci-dessus, à savoir l'élargissement du concept de sécurité. Il s'agit notamment de revenir sur le contexte des années 1990 pour montrer les nouveaux thèmes de sécurité qui préfigurent le partage des compétences entre l'État et d'autres acteurs sur la question. Les trois sections suivantes montrent respectivement comment les organisations internationales notamment l'ONU, les organisations régionales et les sociétés civiles disputent chacune à l'État, selon l'enjeu pertinent, la gestion de la sécurité.

## L'ÉLARGISSEMENT DU CONCEPT DE SÉCURITÉ

L'intérêt de ce point n'est pas de faire une analyse des causes des conflits et crises politiques en Afrique. De nombreuses études existent déjà sur le sujet (David, 2006 ; Gazibo et Thiriou, 2009 ; Marchesin, 2001 ; Badie, 1992b ; Jackson, 1990 ; Bourmaud, 1997). Il s'agit ici de montrer comment de nouvelles instabilités expliquent la « sécurisation » progressive des enjeux non militaires, tendent à éloigner des acceptions traditionnelles de la sécurité centrées sur la guerre et mettent en échec les modes traditionnels de gestion appliqués aux crises et conflits internes. Dans cette configuration, l'État africain perd son monopole de « faiseur » de la paix et devient un acteur de la sécurité parmi tant d'autres.

La réalité des crises politiques et des conflits internes, dits de basse intensité (Holsti, 1995, p. 320), modifie les débats et les analyses sur les causes de la violence et les conditions de la paix en Afrique, devenue « la région du monde la plus affectée par les luttes armées ou les crises politiques porteuses de germes de guerre » (Ayissi, 2002 p. 41). Cela a conduit à poser la problématique de la paix et de la sécurité dans des termes différents, non plus strictement limitée aux aspects militaires, mais élargie aux secteurs économiques, politiques, sociaux et environnementaux. L'intérêt de cette approche est d'aborder la sécurité sous tous les angles, en évitant de compartimenter ses différents secteurs et en montrant comment ils sont reliés les uns aux autres au point de former une solide toile (Buzan

et Weaver, 2003, p. 20). Dans la mesure où l'État n'est plus l'unique centre des politiques de sécurité, il se produit un glissement vers des enjeux à l'intérieur de celui-ci tels la sécurité humaine, les droits de la personne et la démocratie. Parmi les nombreux points d'entrée de la redéfinition de la sécurité, deux méritent qu'on s'y attarde quelque peu.

En premier lieu, depuis le début des processus démocratiques des années 1990, les réponses nationales se sont cristallisées sous des formes, dans des trajectoires et selon des modalités diverses de transition politique se réclamant toutes d'une démocratisation de type libéral (Akindès, 1996, p. 29). Pour autant, le renouveau démocratique n'a pas abouti à un véritable pluralisme politique permettant une vie politique stabilisée, autour d'une lutte électorale pacifique, entre différents partis politiques, consommant avec modération, les passions citoyennes (Quantin, 1994, p. 12). La donne démocratique, prémisses d'une ouverture politique et d'un climat social et politique apaisé, censée conduire à la sécurité sociétale chère aux constructivistes, a été au contraire dans la plupart de ces pays l'occasion pour les équipes dirigeantes de manipuler les processus à leur profit. D'où les débordements, les guerres civiles et les crises politiques graves qui ont fait conclure aux tenants de certaines approches sur la démocratie à son impossible implantation en Afrique. Les coups d'État et les révisions constitutionnelles vont à la fois permettre à la violence politique de se pérenniser et réduire parallèlement les marges de manœuvre des oppositions politiques. Les putschistes trouvent la parade en organisant des élections qu'ils s'assurent de gagner, tandis que les manœuvres non démocratiques consistant à faire sauter le verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels permettent aux tenants du pouvoir de se faire réélire *ad vitam æternam*. Les cas du Tchad, du Burundi, du Rwanda et du Congo sont symptomatiques à cet égard d'une compétition électorale tronquée et du retour en force de la présidence à vie dans le paysage africain.

L'existence d'un lien entre le type de régime en place dans un pays et ses chances de sombrer dans la violence, voire dans un conflit interne, est établie par de nombreuses recherches (Pate, 2008, p. 28). Ce constat est d'ailleurs devenu un élément des processus de gestion des crises politiques à la suite des difficultés posées par l'échec ou la dérive des processus démocratiques engagés sur le continent. Dans une situation sociopolitique marquée par une « pénétration mafieuse ou criminelle de l'État », sa qualification « d'État kleptocrate ou d'État malfaiteur » (Bayart, Ellis et Hibou, 1997), dans lequel la position sociale dépend de l'accès à l'État, le conflit est envisagé par ceux qui sont restés en dehors du cercle du pouvoir comme la seule alternative pour contrôler à leur

tour les diverses rentes liées à l'accès à l'État. Les coups d'État successifs (Niger, 1996, 1999 et 2010 ; Guinée, 2008 ; Mauritanie, 2010 ; Mali et Guinée-Bissau, 2012 pour ne citer que ceux-là), les fraudes électorales, les manipulations constitutionnelles afin de se maintenir au pouvoir, toutes ces situations sont les résultats empiriques de processus démocratiques difficiles. L'utilisation de la force et de la violence sur la scène politique continue de menacer la stabilité politique et institutionnelle de nombre d'États à l'ère démocratique.

En second lieu, à partir des années 1990, devant la multiplication des conflits dits de basse intensité, car se déroulant à l'intérieur des États, les mécanismes de gestion de conflits classiques inspirés des théories réalistes et néoréalistes montrent leur incapacité à gérer la nouvelle donne conflictuelle. Sous la plume des constructivistes, de nouvelles procédures de sécurisation sont développées afin d'élargir la notion même de sécurité longtemps assimilée à celle de l'État. Le cadre conceptuel de la paix et de la sécurité va être complètement déconstruit du fait de la permanence des conflits infraétatiques et des crises politiques. L'incapacité des autorités nationales à aplanir les tensions sociales (pour éviter l'engrenage des conflits), à les maîtriser et à les résoudre a orienté le débat sur l'idée d'élargir la gestion des conflits aussi bien à la sécurisation de l'État qu'aux populations et à leurs biens. La recomposition du champ politique international, les notions de paix et de sécurité, les nouveaux visages de la guerre, tous ces aspects supposent qu'il faille étudier, analyser, construire, voire inventer de nouvelles sources de légitimité dont les élites étatiques n'auront plus le monopole. De même, la défaillance de l'État liée à la question de sa structuration institutionnelle va justifier sur le plan institutionnel de rechercher les voies et moyens adaptés pour y remédier efficacement et durablement.

Dès lors qu'un État s'effondre au point de ne plus être souverain, il devient acceptable sinon légitime que la communauté internationale intervienne dans ses propres affaires, voire se substitue à une autorité devenue déficiente et même défaillante afin de rétablir l'ordre. (Badie, 1999, p. 118)

Le concept de souveraineté sacralisé a cédé du terrain devant la défense des droits de la personne, les massacres et les déplacements de populations résultant des conflits internes et des crises politiques. Mais c'est en pratique que les limitations de la souveraineté ont été les plus visibles. Les organisations régionales, les coalitions internationales et

l'ONU, cadre de référence pour la légalité et la légitimité des interventions internationales, étaient intervenues parfois au moyen de la force à l'intérieur des États défailants pour des « raisons humanitaires ».

## L'EMPRISE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE SUR LES ORDRES POLITIQUES NATIONAUX

L'immixtion directe ou indirecte, politique ou militaire de la communauté internationale dans les affaires intérieures des États a permis à la notion d'ingérence, initialement contestée, de redorer son blason malgré l'absence de référentiels universellement admis. Il ne s'agit plus, comme dans le cadre de l'intervention humanitaire, de venir protéger les habitants d'un pays en guerre ou traversant une grave crise, mais de porter secours aux victimes de répressions ou de violences politiques. Qu'elle soit l'œuvre des grandes puissances ou des organisations internationales telle l'ONU, cette mesure de sécurité collective est soumise aux jeux de domination, d'influence ou de pouvoir. La légitimation du recours à la force sous certaines conditions – un but précis, limité dans le temps, dans l'espace et l'objet (Combacau et Sur, 1999, p. 255) – modifie les grilles d'analyse applicables aux organisations interventionnistes et aux États les plus puissants qui délimitent les conditions et les modalités des interventions humanitaires depuis l'apparition des expressions « *droit* ou *devoir* d'ingérence humanitaire » à la fin des années 1980, sous la plume de Mario Bettati et Bernard Kouchner, dans un ouvrage intitulé *Le devoir d'ingérence* (Bettati et Kouchner, 1987).

Cette évolution de bon augure pour les interventions multilatérales visait à mettre fin à l'anarchie, à rétablir l'ordre et à protéger d'innocents civils (Harsch, 2003, p. 1). Au sein de l'ONU, le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan, distingue deux conceptions de la souveraineté, celle de l'État et de celle de l'individu, la seconde primant sur la première : « Aujourd'hui, il est largement admis que l'État est au service de sa population et non le contraire » (Annan, 1999). Cela implique pour les acteurs responsables des questions de paix et de sécurité de trouver la formule qui concilie le mieux les droits de la personne avec les droits de l'État.

En réalité, ce cadre normatif va faire l'objet de diverses remises en cause puisque progressivement les préoccupations de sécurité vont se concentrer sur les droits des individus, souvent mis en opposition avec les droits des États : « Les crises humanitaires sont courantes et les autorités en présence – pour autant qu'on puisse parler d'autorités – n'ont pas la capacité d'y faire face » (Annan, 2002, p. 5). Ces « États échoués », caractérisés par

l'incapacité d'assurer au minimum leurs fonctions classiques, à commencer par la sécurité, l'effondrement de leurs structures institutionnelles, l'implosion de leurs structures d'autorité et de légitimité source d'anéantissement de leur souveraineté (Badie, 1999, p. 118), ont un empêchement majeur à assumer leurs prérogatives régaliennes en particulier vis-à-vis de leurs populations (Kaplan, 2001, p. 124). Dès lors, ils ne doivent plus être considérés comme les répondants de base en matière de sécurité, ni leur souveraineté vue comme une barrière absolue contre l'intervention extérieure, surtout si l'objectif est de sauver des populations civiles.

Les interventions militaires en Irak pour protéger les populations kurdes et chiites après la guerre du Golfe de 1991, en Somalie (1992-1993) et en Bosnie-Herzégovine (1993-1995) avec des objectifs humanitaires ont relancé le débat politique sur des questionnements liés à la faillite des États et à la construction de l'État (*state-building*) en légitimant, d'une part, leur surveillance par des acteurs externes et, d'autre part, l'intervention de ces derniers dans les affaires intérieures des États concernés. C'est dans cette perspective que le rapport sur « la responsabilité de protéger », publié en décembre 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, reconnaît le droit sinon le devoir des pays de justifier une intervention militaire non seulement en tant qu'acte de légitime défense, mais aussi comme obligation de protéger d'autres populations que les leurs.

Ainsi,

lorsqu'une population subit de graves dommages, à la suite d'une guerre intérieure, d'une insurrection, de la répression ou qu'un État a failli, et que ce dernier ne veut pas ou ne peut pas y mettre un terme ou y parer, la responsabilité internationale de protéger l'emporte sur le principe de non-intervention (Evans et Sahnoun, 2001, p. XI).

Cela renforce l'idée partagée avec les théories institutionnelles sur l'existence de règles préétablies, qui obligerait les États à agir en conformité avec les critères déterminés (Weber, 1995, p. 94) rappelant le caractère contraignant des engagements pris.

La consécration sur le double plan interne et international de la légitimité démocratique se manifestant par l'organisation d'élections libres et honnêtes et le triomphe des valeurs considérées comme légitimes en matière d'organisation de l'État (Tine, 2005) a un effet significatif sur le comportement politique des États. La nouvelle donne géopolitique, en permettant, d'une part, aux donateurs internationaux d'inclure des conditionnalités politiques à leur aide aux États (Katayanagi, 2002, p. 57) et, d'autre part,

l'émergence des contestations politiques internes, attribue un rôle important aux organisations internationales pour contrôler et appuyer le processus. Que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou des relations multilatérales et bilatérales, l'adhésion à la démocratie pluraliste est devenue un critère de légitimation des élites politiques et de toute concession d'une aide étrangère. On en vient à admettre qu'un environnement international favorable à la démocratie, un accompagnement à l'intériorisation et à l'assimilation des concepts et méthodes démocratiques, l'émergence d'une société civile, s'ils sont susceptibles de constituer des enjeux et des stratégies de sortie des conflits et des crises, sont également des éléments de positionnement stratégique, géopolitique, de puissance. Plusieurs exemples illustrent cette volonté des Nations Unies de « s'ingérer » dans les processus électoraux des États défaillants comme au Congo ou en Centrafrique. Dans ce dernier cas, la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies en Centrafrique (MINUSCA) a été mise sur pied en 2014 par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, lorsqu'un coup d'État des rebelles Séléka a renversé le gouvernement de l'ancien président François Bozizé. Le coup d'État a déclenché des combats qui ont entraîné la mort de milliers de personnes et forcé un cinquième de la population du pays à fuir, provoquant des divisions communautaires selon des critères ethniques et religieux. Il s'agissait pour la force multinationale de soutenir les autorités de transition, dirigées par l'ancienne mairesse de Bangui, Catherine Samba-Panza, et l'Autorité électorale nationale (AEN) afin d'organiser des élections présidentielles et législatives libres, justes, transparentes et inclusives (Darracq et Magnani, 2011). C'est l'effort coordonné de la communauté internationale qui a permis la tenue d'élections présidentielles et législatives, libres et transparentes en 2016.

## **L'AFRICANISATION DE LA GESTION DES CRISES ET LA RÉGIONALISATION DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ**

La multiplication des structures internationales, qui ont « leur mot à dire » sur les processus de sécurité, recommande un changement des grilles d'interprétation et réoriente les options vers de nouvelles solutions inédites, révélées et consacrées par la pratique.

La conséquence est qu'on assiste à la parcellisation de l'univers politique, qui sera compensée par la multiplication, sur tous les continents, de structures de regroupement régional (Lorot et Thual, 2002, p. 87) qui ont pour vocation de se transformer en communautés de sécurité. Alors que le XIX<sup>e</sup> siècle a été celui des États-nations, le XXI<sup>e</sup> siècle sera l'époque du renforcement des mécanismes de coopération régionale (Bach

et Kirk-Grenne, 1993, p. 42), notamment au plan politique, progressivement investi depuis que les problèmes de paix et de sécurité sont résolus dans un cadre plus grand que celui de l'espace national. C'est désormais l'échelon régional qui définit le programme sécuritaire des États membres en raison des interdépendances sécuritaires, facilitées par l'existence de conflits régionaux et complexifiées par les interpénétrations des sociétés, résultat de la libre circulation des personnes et des biens qui limite les capacités individuelles des États.

Dans le cas d'une Afrique qui cherche à maîtriser son développement et sa sécurité par elle-même, un important changement d'attitude vis-à-vis des référentiels de la sécurité est observable. Les mutations des relations internationales africaines se traduisent par une nouvelle armature institutionnelle et politique structurée autour de la Déclaration de politique africaine commune de défense et de sécurité et du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA).

Le volet sécuritaire de l'UA consacre un droit d'intervention dans les États membres dans certaines situations graves. Une nouvelle formule est adoptée qui conceptualise la « non-indifférence » par opposition à la « non-ingérence » pour laquelle était connu son prédécesseur, l'OUA. On est passé d'un ordre continental axé sur la sécurité des États à un ordre nouveau, qui remet en cause de manière significative certaines attitudes qui ont joué un rôle stratégique dans l'édification de l'ordre étatique des États africains. Ainsi, la souveraineté nationale, cheval de bataille de ces États africains pour empêcher tout droit de regard de l'Organisation sur ce qui se passe à l'intérieur des frontières, est de plus en plus réinterprétée, réadaptée pour laisser place à d'autres concepts comme le droit ou le devoir d'ingérence, le respect des principes constitutionnels ou la sécurité humaine. Ceux-ci participent depuis quelques décennies au droit de regard de l'UA sur l'organisation politique des États et sur la légitimité des pouvoirs en place. Mieux, ils sont réappropriés, reconstruits, intériorisés par les autorités de l'UA qui en font des éléments de leur politique en introduisant le discours de la paix démocratique à la construction des stratégies et à la formulation d'un cadre cognitif de paix et de sécurité. L'UA a des attentes, notamment la démocratie, supposée participer à la structuration de la cohésion sociale et à la construction d'un ordre politique pacifique. Les ordres politiques régionaux tentent de peser sur le champ politique interne, lequel champ produit une stratégie de récupération des discours démocratiques en organisant des élections auxquelles sont associés les représentants internationaux en tant qu'ils mesurent la légitimité des élites politiques. Si l'ONU reste malgré tout

l'acteur principal en matière d'assistance électorale depuis ses premiers cas empiriques de l'Angola en septembre 1992 et du Mozambique en décembre de la même année, ces évolutions ne vont pas tarder à gagner les quatre organisations régionales (la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO, l'Autorité intergouvernementale pour le développement en Afrique de l'Est – IGAD, la Communauté Économique des États de l'Afrique centrale – CEEAC, la Southern African Development Community – SADC) qui tracent le cadre de leur intervention dans les processus électoraux des États sensibles de leur zone d'influence. L'Union africaine a ainsi joué un rôle actif dans la crise comorienne, en assurant la sécurisation des élections (Williams, 2009, p. 103). Avec un effectif déployé sur place estimé à 1260 personnes et un budget de 15 millions d'euros, la Mission de l'Union africaine pour le soutien aux élections aux Comores (AMISEC) de l'UA a joué un rôle déterminant dans la réussite du processus électoral. D'abord, c'est grâce à son concours que les opérations d'entreposage, d'acheminement et d'installation du matériel électoral dans les bureaux de vote ont pu être effectuées avec succès. Ensuite, la sécurisation des bureaux de vote a été assurée à la suite du déploiement de l'AMISEC. Enfin, son rôle fut éminent dans la transmission des résultats des élections des bureaux vers les autorités chargées de leur centralisation. L'assistance électorale fournie par l'UA fut déterminante dans le processus de sortie de crise et l'organisation d'élections crédibles aux Comores. Dans d'autres cas (Niger, Burkina Faso, République démocratique du Congo – RDC, etc.), les sanctions ou la menace de leur utilisation par l'organisation ont conduit à relancer le processus électoral ou à imposer une feuille de route comme sortie de crise. Mais c'est la crise électorale de 2016-2017 en Gambie qui a illustré avec le plus d'éclat la prise en charge des crises politiques par les institutions régionales. Avec l'appui de l'Union africaine et forte de la résolution 2337 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 19 janvier 2017 à l'initiative du Sénégal, la CEDEAO a déployé un contingent militaire qui a contraint le président gambien sortant, Yahya Jammeh, à céder le pouvoir à son opposant, Adama Barrow, dont il avait accepté la victoire avant de se rétracter. Certes, la Gambie est un petit État enclavé à l'intérieur du Sénégal, ce qui facilitait la pression sur le régime sortant, mais il s'agit peut-être là d'un tournant, si l'on sait que d'autres États aussi vulnérables, comme le Togo, ont connu de graves crises électorales sans que l'organe communautaire aille aussi loin.

Ces stratégies des acteurs régionaux, en plaidant l'exigence d'élections démocratiques avec l'obligation d'informer les instances régionales qui envoient des missions d'observation des élections (De Schutter, 2003),

participent au discours mondial sur la démocratie comme vecteur de paix et de sécurité. La participation à la rhétorique et à la formulation d'une paix démocratique pose des conditionnalités aux acteurs régionaux quant à leur crédibilité, leur insertion, leur visibilité, car il s'agit d'un concept dont le référentiel politique permet de catégoriser les États, en distinguant les « bons » des « voyous », les stables de ceux à risque. Ces évolutions ont permis de voir progresser une multitude de consultations électorales, entraînant un certain nombre de régimes autoritaires et de partis uniques à adopter au moins formellement les principes de la démocratie et de la bonne gouvernance avec la consécration du pluralisme politique. La réhabilitation du pluralisme politique apparaît comme « un facteur incontestablement favorable à la mise en place d'une véritable démocratie et d'un État de droit » (Massias, 1999, p. 21).

Depuis le démarrage des transitions démocratiques inaugurées en Afrique, l'UA a vu se dérouler une série d'élections jugées satisfaisantes aussi bien par ses organes de contrôle que par ceux de la communauté internationale. Nous pouvons illustrer nos propos par le cas des dernières élections qui ont eu lieu au Nigeria, où la Mission d'observation des élections de l'Union africaine a jugé que les élections s'étaient tenues dans une atmosphère pacifique, dans un cadre respectant de façon satisfaisante les principes continentaux et régionaux des élections démocratiques. Les cas des dernières élections au Burkina Faso, au Ghana ou au Bénin méritent également d'être soulignés. Ainsi, lorsque les élections se déroulent dans un contexte de pluralisme politique, elles ont une signification particulière et symbolique, celle d'une compétition et d'un libre choix entre diverses formations politiques, même si, dans les faits, le pouvoir en place dispose d'une marge de manœuvre pour peser sur le processus (Sindjoun, 2004, p. 8). La volonté de promouvoir l'État de droit en Afrique n'est pas une action inopportune ni propre à l'organisation, mais une façon de refléter les données mondiales sur le sujet (Morin, 2006, p. 19). Son respect et sa sauvegarde sont maintenant présentés par l'UA comme un facteur contribuant à la construction de la paix et de la sécurité régionales. Depuis les premières interventions datant des années 1990, les organisations régionales africaines, avec l'UA à leur tête, revendiquent leur légitimité à maintenir la paix et la sécurité dans la région en participant activement à l'assise démocratique sur le continent. Elles ont développé des mécanismes et des modalités susceptibles de pacifier les relations sociales en intégrant la gouvernance démocratique comme condition *sine qua non* de réduction de la violence. L'UA a par exemple adopté, en 2002, la Déclaration de Durban sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique

et en 2007, la Charte africaine pour la démocratie, les élections et la bonne gouvernance, qui sont des textes de référence sur le continent, lui permettant désormais de s'ingérer légitimement dans les processus électoraux de ses États membres. Lorsque, le 6 août 2008, des militaires ont renversé en Mauritanie le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi qui venait d'être élu, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA s'est référé à ces textes pour imposer sa volonté aux putschistes. Il a ainsi déclaré :

Si, d'ici au 5 février 2009, l'ordre constitutionnel n'était pas rétabli, le Conseil imposera des mesures, y compris des sanctions ciblées, en particulier le refus d'accorder des visas, des restrictions sur les voyages et le gel des avoirs, à l'encontre de toutes les personnes, aussi bien civiles que militaires, dont les activités ont pour objet de maintenir le *statu quo* anticonstitutionnel en Mauritanie. (Tchikaya, 2008, p. 526)

Cette réaction a également été appliquée aux événements politiques survenus à Madagascar, au Burkina Faso, au Niger...

## LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA SÉCURITÉ PAR LE BAS

Nombreux sont les auteurs qui nient l'existence d'une société civile en Afrique, du fait, d'une part, de la domination de la vie politique par des régimes autoritaires et, d'autre part, de la structuration communautariste des sociétés africaines qui ne seraient pas favorables à l'émergence d'initiatives individuelles ou de groupes (Chabal et Daloz, 1999). Il est vrai que les intellectuels et les élites, qui avaient joué un rôle prépondérant dans la lutte contre le néocolonialisme, puis le maintien de l'État postcolonial (M'Bokolo, 2004, p. 9), n'avaient pas eu une volonté politique suffisamment affirmée pour faire émerger une société civile. Cinquante ans plus tard, on note concrètement sur les scènes politiques locale, nationale et régionale, une prise de conscience aigüe de la société civile, de son poids en tant que vecteur d'une société responsable. Depuis la fin des années 1980 en particulier, on constate de très grandes mutations au sein des sociétés africaines liées aux revendications démocratiques de la fin de la guerre froide. Plusieurs études empiriques ont montré qu'à la différence des États d'Amérique latine où les processus démocratiques ont été l'œuvre des élites, en Afrique, cet état de fait procède des individus et des groupes qui ont revendiqué la démocratie au début des années 1990 (Bratton et Van de Walle, 1997, p. 83). Les mouvements sociaux des « gens d'en bas » influencent en réalité largement l'État moderne et les organisations internationales dans tous les secteurs de la vie quotidienne (Latouche, 1998).

Le champ de la sécurisation n'est pas resté fermé aux mouvements citoyens et transnationaux, qui disputent aux acteurs officiels que sont les États et les organisations internationales le monopole des processus sécuritaires.

La gestion des conflits et des crises a montré que les initiatives ne doivent pas venir uniquement de l'extérieur et des élites. Les corps sociaux « d'en bas » se trouvant le plus souvent pris dans des relations d'hostilités et de conflits, qu'ils soient du côté des mouvements rebelles ou des partisans des pouvoirs en place, leur adhésion au processus de paix est importante. Dans la mesure où l'incapacité des États à assurer normalement leurs fonctions a produit des effets sur la sécurité des citoyens, les processus de sécurisation passent par le retour de leur confiance. Les citoyens, qu'ils soient victimes ou acteurs de l'insécurité individuelle ou sociétale (on peut penser à la justice populaire par laquelle les individus se substituent aux autorités judiciaires et sécuritaires), constituent la société civile. Celle-ci « entendue comme distincte de l'État et participant à l'ordre politique dans la mesure où elle adhère au processus de production des valeurs sociales » (Bayart, 1999, p. 89) est actrice de ces processus, car il est admis à présent qu'une paix durable n'est possible que si tous les acteurs composant la chaîne conflictuelle sont impliqués aux différents niveaux (local, national et régional). Une implication de la société civile devient une nécessité incontournable dans les États défailants.

On reconnaît que dans ces États faibles ou défailants, qui ont perdu leurs capacités à assurer la paix et la sécurité, la meilleure approche pour combattre les vulnérabilités politiques et sociales reposerait sur leurs capacités internes à maintenir l'ordre public. Souvent considérée comme « un concept évasif et une réalité plutôt fugitive » (Young, 1994, p. 3), la société civile en Afrique a été tardivement associée aux mécanismes de paix par les théoriciens et les professionnels des opérations de la paix dont les études privilégiaient l'État.

En Afrique, les contours de la société civile au sein de la communauté politique globale, bien qu'ils demeurent imprécis, englobent de manière très large les organisations et associations de personnes formées à des fins sociales ou politiques qui ne sont ni créées ni mandatées par les gouvernements (Ayissi, 2002, p. 684). Dans le contexte, l'éveil de la société civile participe profondément aux différents processus de paix, et les organisations internationales dans leur rôle de pacification des rapports sociaux internes et externes en font désormais un pilier dans le processus de construction d'une société pacifiée. Cela passe notamment par un travail de coélaboration et de coapplication des solutions apportées afin qu'elles ne soient pas perçues par ceux vers lesquels elles sont dirigées

comme extérieures et ne prenant pas réellement en compte leurs intérêts. Ce ne sont plus uniquement les intellectuels et les élites politiques qui s'intéressent à la gestion des affaires publiques. D'autres acteurs comme les ONG, les regroupements politiques des jeunes, les associations estudiantines ou les mouvements politico-religieux se saisissent de ces questions et en font un enjeu populaire dans un contexte de démocratisation. On en vient à observer une redistribution des responsabilités communes qui implique pleinement la société civile.

Les mouvements de citoyens, qui étaient jusque-là plutôt confinés à des positions périphériques de la vie publique, deviennent des acteurs incontournables dans la définition et la promotion des politiques et des programmes de développement socioéconomiques et même des experts des opérations de paix (Kouvouama *et al.* 2007, p. 233). Ils parviennent en effet à bousculer les dirigeants politiques, les élites gouvernantes dans le sens d'une plus grande responsabilisation des citoyens dans la conduite de leur destin et à imposer leur présence et leur participation aux processus de paix. Deux exemples illustrent ce propos : le premier renvoie aux types d'organisations comme les Dozos en Côte d'Ivoire. Ces chasseurs émérites sont parfois utilisés comme supplétifs aux forces de police. C'est également le cas du Cameroun où, face à la recrudescence du phénomène de ce qu'on appelle les « coupeurs de routes », on observe le retour des chasseurs traditionnels, afin de combler le vide laissé par l'État dans le nord du pays. Le second exemple est donné par le prix Nobel de la paix attribué aux quatre organisations de la société civile tunisienne pour leur rôle dans la conduite pacifique et réussie de la transition post-Ben Ali. En effet, sous le nom de « quartet », ce groupe composé du syndicat UGTT (Union générale tunisienne du travail) de la fédération patronale UTICA (Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat), de la Ligue tunisienne des droits de l'homme et de l'Ordre national des avocats s'était activement impliqué dans le processus politique afin de trouver une issue à la grave crise politique ayant suivi les assassinats de deux figures de la gauche laïque (Chokri Belaïd le 6 février 2013 et Mohamed Brahmî le 25 juillet 2013). Ces quatre organisations étaient parvenues à arracher aux partis politiques de l'opposition et parties prenantes de la coalition gouvernementale une « feuille de route » ayant abouti à l'adoption d'une Constitution progressiste fin janvier 2014.

En effet, théoriquement, tout développement de la capacité d'autonomisation (*empowerment*), d'autogérance ou d'autogouvernance des citoyens a une incidence sur le discours politique et la politique de l'État. Il a, dans le cadre de la prévention, de la gestion et de la résolution des

conflits et crises politiques, un rôle déterminant à jouer, celui de la transformation démocratique de la société. La contribution fondamentale de la société civile en tant que base et soubassement sur lequel les États démocratiques se construisent est double. D'une part, elle résulte du travail d'éducation civique et d'autre part, elle transforme la vie politique par l'émergence de réseaux d'intérêts multiples et pluriels qui occupent des espaces grandissants en opposition à des réseaux d'appartenance exclusifs, par exemple ethniques (Samson, 2013, p. 246). C'est notamment le cas du mouvement «Y'en a marre» au Sénégal qui a mobilisé la population autour d'enjeux démocratiques et de défense des intérêts des jeunes et des pauvres. Ailleurs, dans un certain nombre de pays tel le Zimbabwe, des organisations de citoyens exercent un contrôle sur leurs dirigeants. Dans ce cadre, l'Africa Progress Panel, une organisation internationale présidée par l'ex-Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a publié un rapport selon lequel la société civile demande de plus en plus des comptes aux gouvernements. Il en résulte que l'État-nation perd son monopole et ne peut plus être perçu comme l'instance centrale et souveraine de régulation, mais devient un acteur aux côtés d'autres acteurs : institutions internationales, ONG, groupements de citoyens de niveau local (Badie, 2010). L'incapacité des États africains à satisfaire les besoins fondamentaux de leurs populations a eu pour effet le développement de la société civile, qui revendique un droit de participation à la gouvernance démocratique. Des analyses sur la démocratie et l'émergence d'une société civile révèlent ainsi qu'en Afrique, les États les plus avancés sur la voie de la démocratisation et les plus paisibles, comme le Sénégal, le Bénin, le Botswana ou le Ghana, sont ceux qui comptent les sociétés civiles les plus développées.

Au bout du compte, la société civile inclut à notre sens aussi bien les organisations et associations locales que les groupes religieux, les autorités traditionnelles, les associations des droits de la personne, les mouvements des femmes et les médias. Tous ces acteurs participent d'une façon ou d'une autre aux mécanismes de pacification si leur rôle et leurs responsabilités sont clairement définis et si on les associe au processus.

---

## CONCLUSION

L'objectif de cette recherche est de montrer, d'une part, que l'élargissement de la notion de paix et de sécurité sous l'effet additif de nouveaux référents sécuritaires est bien présent et d'autre part, que l'approche classique de la gestion de la paix et de la sécurité est déclassée. Nous sommes partie de l'hypothèse selon laquelle à partir des années 1990, la

connotation négative de la paix assimilée à « l'absence de guerre » s'est transformée en une vision positive et dynamique allant jusqu'à englober des secteurs (environnementaux, politiques, économiques, etc.) qui en étaient initialement exclus.

Il va sans dire que cet élargissement des notions de paix et de sécurité aurait forcément des conséquences sur la gestion des conflits et des crises nés dans ce nouvel environnement. La première conséquence, c'est que les nouvelles études sur la conflictualité mettent en lumière le rôle de l'État en tant qu'acteur et non plus pacificateur des conflits, lesquels se déroulent de plus en plus à l'intérieur des frontières nationales. La deuxième conséquence est que l'État ne peut plus prétendre détenir le monopole de la gestion des conflits et des crises. Puisqu'il a perdu sa neutralité à arbitrer les conflits entre les différentes composantes sociales, de nouveaux acteurs revendiquent un droit de cogestion de la paix et de la sécurité. La troisième conséquence est que l'arrivée sur la scène de ces nouveaux acteurs aux côtés de l'ONU – l'institution mondiale chargée du maintien de la paix et de la sécurité internationales – modifie le mécanisme traditionnel de gestion des conflits et redistribue les cartes de la responsabilité de la paix. Dans un tel contexte, la gestion des conflits et des crises politiques révèle des rapports de forces dans des situations concrètes. La création d'institutions comme le Conseil de paix et de sécurité de l'UA ou l'Écomog de la CEDEAO a ainsi permis le déploiement de missions de paix régionales pour mettre fin aux conflits internes et aider à reconstruire des sociétés au sein d'États défaillants. Par ces faits, les acteurs internationaux ont pesé sur la souveraineté des États, dont la légitimité naturelle à assurer l'ordre et la paix interne est disputée au double niveau infra et supranational.

Dans la mesure où le champ de la gestion des conflits et des crises politiques n'est plus enfermé dans une logique interétatique, on en arrive à repousser les limites de la souveraineté à laquelle butaient les tentatives d'intervention onusiennes. L'État n'est plus le maître incontesté de l'autorisation d'intervention. Sa faillite, voire sa participation au conflit habilite les organisations régionales et les acteurs de la société civile à jouer un rôle de plus en plus visible dans la gestion des crises. Il se crée un chevauchement des champs internes et internationaux, une chaîne d'interdépendances faite de coopération, de concurrence ou de conflit, qui valide la thèse de Norbert Elias affirmant qu'il est irréaliste de prétendre séparer les problèmes internes des États et les problèmes de relations entre États (Elias, 1983, p. 71). Une dynamique relationnelle consensuelle ou conflictuelle s'établit entre les différents acteurs concernés par les enjeux de

sécurité, qu'il s'agisse des États, des organisations régionales et internationales, des sociétés civiles ou des mouvements rebelles. L'État en demeure un acteur, mais son rôle s'en trouve transformé.

## BIBLIOGRAPHIE

- AKINDÈS, F. (1996). *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Paris, Karthala.
- ANNAN, K. (1999). « Présentation du rapport annuel du Secrétaire général à l'Assemblée générale », Communiqué de presse, SG/SM/7136. GA/9596, New York, Nations Unies.
- ANNAN, K. (2002). « Prévention des conflits armés », *Rapport du Secrétaire général*, Nations Unies, New York.
- AYISSI, A. (1994a). *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide, vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*, Genève, Nations Unies.
- AYISSI, A. (2002b). « Société civile et résolution des conflits en Afrique de l'Ouest », *Annuaire français des relations internationales*, vol. III, p. 681-699.
- BACH, D. (1998). *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique*, Paris, Karthala.
- BACH, D. et A. KIRK-GRENNE (1993). *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica.
- BADIE, B. (1992a). *L'État en Afrique, de l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1992b). *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (1999). *Un monde sans souveraineté, les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
- BADIE, B. (2010). *L'État-nation, un acteur parmi d'autres*, <<http://samcourse.blogspot.ca/2007/10/letat-nation-un-acteur-parmi-dautres.html>>, consulté le 13 juillet 2017.
- BATTISTELA, D. (2006). *Théorie des relations internationales*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presse de science politique.
- BAYART, J.-F. (1989). *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BAYART, J.-F. (1999). « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, vol. 5, p. 97-120.
- BAYART, J.-F., S. ELLIS et B. HIBOU (1997). *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- BETTATI, M. (1996). *Le droit d'ingérence*, Paris, Émile Jacob.
- BETTATI, M. et B. KOUCHNER (1987). *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël.
- BLIN, A. (2001). *Géopolitique de la paix démocratique*, Paris, Descartes.
- BOURGUI, A. et C. CASTERAN (1991). *Le printemps d'Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- BOURMAUD, D. (1997). *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien.
- BRAS, J.-P. (2007). « La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? », *Critique internationale*, vol. 4, n° 37, p. 93-125.
- BRATTON, M. (1989). « The politics of government-NGO relations in Africa », *World Development*, vol. 17, n° 4, p. 569-587.
- BRATTON, M. ET N. VAN DE WALLE (1997). *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- BUZAN, B. et O. WEAVER (2003). *Regions and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHABAL, P. et J.-P. DALOZ (1999). *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
- COMBACAU, J. et S. SUR (1999). *Droit international public*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, PUF.

- COMBACAU, J et S. SUR (2008). *Droit international public*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien.
- DARRACQ, V. et V. MAGNANI (2011). « Élections en Afrique : un mirage démocratique », *Politique étrangère*, vol. 4, p. 838-850.
- DAVID, C.-P. (2006). *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses des Sciences Po.
- DE SCHUTTER, O. (2003). *Code de droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant.
- DIEU, F. (1999). *Les politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan.
- ELIAS, N. (1983). « Engagement et distanciation. Contribution à la sociologie de la connaissance », *Revue française de sociologie*, vol.34, n° 4.
- EVANS, G. et M. SAHNOUN (2001). *La responsabilité de protéger*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), Ottawa.
- GAZIBO, M. (2005a). « Foreign aid and democratization : Benin and Niger compared », *African Studies Review*, vol. 48, n° 3, p. 21.
- GAZIBO, M. (2005b). *Le paradoxe de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GAZIBO, M. ([2006] 2010). *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GAZIBO, M. (2009). « Les transitions démocratiques en Afrique », dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 218-225.
- GAZIBO, M. et J. JENSON ([2004] 2015). *La politique comparée, fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- GAZIBO, M. et C. THIRIOT (dir.) (2009). *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala.
- GERVAIS, J. (2012). « Les sommets très privés de l'État. Le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 194, p. 4-21.
- HARSCH, E. (2003). « L'Afrique se dote de forces de maintien de la paix », *Afrique Relance*, vol. 17, n° 3, p. 1.
- HERMET, G., B. BADIE, P. BIRNBAUM, P. BRAUD ET AL. (2001). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin.
- HOLDER, W. (1984). *An Introduction of the Politics of Tropical Africa*. North Sydney, Allen and Union Inc.
- HOLSTI, K. (1995). « War, peace and the State of the State », *International Political Science Review*, vol. 16, n° 4, p. 319-339.
- HUNTINGTON, S. (2000). *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.
- JACKSON, R. (1990). *Quasi-States : Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAPLAN, R. D. (2001). *The Coming Anarchy : Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York, Vintage.
- KATAYANAGI, M. (2002). *Human Rights Functions of United Nations Peacekeeping Operations*, The Hague, Kluwer.
- KOUVOUAMA, A., A. GUEYE, A. PIRIOU et A.-C. WAGNER (2007). *Figures croisées d'intellectuels. Trajectoires, modes d'action, productions*, Paris, Karthala.
- LATOUCHE, S. (1998). *L'autre Afrique. Entre don et marché*, Paris, Albin Michel.
- LOROT, P. et F. THUAL (2002). *La géopolitique*, Paris, Montchrestien.
- MARCHESIN, P. (2001). *Les nouvelles menaces. Les relations Nord-Sud des années 1980 à nos jours*, Paris, Karthala.

- MASSIAS, J.-P. (1999). *Droits constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, Paris, Presses universitaires de France.
- MBEMBE, A. (1988). *Afriques indociles : christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale*, Paris, Karthala.
- M'BOKOLO, E. (2004). « Introduction », dans *Le mouvement panafricainiste du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Agence internationale de la francophonie, p. 2-22.
- MÉDARD, J.-F. (1991). *États d'Afrique noire, formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala.
- MEYER, C.A. (1992). « A step back as donors shift institution building from the public to the "private" sector », *World Development*, vol. 20, n° 8, p. 1115-1126.
- MORIN, J.-Y. (2006). « L'internationalisation de l'État de droit », dans *L'État et ses citoyens : nouvelles responsabilités et redistribution des rôles*, Actes de la IX<sup>e</sup> rencontre internationale de Carthage (1<sup>er</sup>-5 mars 2005), Académie tunisienne des sciences, des lettres et des arts, Beit al Hikma, Tunis, p. 15-42.
- PATE, A. (2008). « Trends in democratization. A Focus on instability in anocracies », dans *Peace and Conflict 2008*, Colorado, Paradigm Publishers.
- QUANTIN, P. (1994). « Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes », *L'Afrique politique. Vue sur la démocratisation à marée basse*, Paris, Khartala, p. 139-191.
- SAMSON, R. (2013). « Crise de la citoyenneté au Bénin : analyse des fondements dans un contexte de mutation sociale », dans R. Yao Gnabeli (dir.), *Citoyenneté et transformations sociales en Afrique. Revue Perspectives et sociétés*, vol. 6, n° 1, p. 246-265.
- SINDJOUN, L. (2002). *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala.
- SINDJOUN, L. (2004). *Comment peut-on être opposant au Cameroun*, Dakar, CODESRIA.
- SMOUTS, M.-C. (1985). *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.
- TCHIKAYA, B. (2008). « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire français de droit international*, vol. 54, p. 515-528.
- TINE, A. (2005). « Élitisme politiques et démocratisation au Sénégal. Pour une lecture néomachiavélienne », dans *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest. Mythe et réalité*, Dakar, CODESRIA, p. 127-152.
- WEBER, M. (1995). *Économie et société : les catégories de la sociologie, [1918-1920]*, Paris, Plon.
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WILLIAMS, D.-P. (2009). « The African union's peace operations : A comparative analysis », *African Security*, vol. 2, n°s 2-3, p. 97-118.





## CHAPITRE 5

# LA COPRODUCTION DES SERVICES PUBLICS DE SÉCURITÉ SUR LES AXES ROUTIERS AU BÉNIN

## LES ENJEUX DE LA MOBILISATION DES CHASSEURS DANS LA LUTTE CONTRE LES BRAQUEURS

ABOU-BAKARI IMOROU

LE BÉNIN, COMME LA PLUPART DES PAYS D'AFRIQUE de l'Ouest, connaît depuis le début de la décennie 1990 une recrudescence des actes de braquage sur ses principaux axes routiers. La sécurisation de la circulation des personnes et des biens est ainsi devenue une préoccupation publique majeure. La forte médiatisation des braquages sur les axes routiers à l'intérieur du pays, la difficulté perceptible des forces de l'ordre à mettre fin à ces braquages (et qui se traduit par la persistance du phénomène), l'invite publique des populations à la base à s'impliquer davantage dans la lutte contre le phénomène sont autant d'éléments qui en font un enjeu majeur de sécurité. Par ailleurs, le contexte de la production des

services de sécurité nous renvoie à une situation où, depuis quelques années, la lutte contre les opérations de braquages armés sur les axes routiers semble avoir largement dépassé les seules compétences des forces de l'ordre et de sécurité publiques pour intégrer des acteurs à profils variés. De nombreux cas évoqués dans les discours populaires font état de ce que les forces de l'ordre n'ont pas toujours été efficaces pour mettre en difficulté les opérations de braquage sur les axes routiers du pays. Même si les opérations de convoyage des usagers de la route par les forces de sécurité ont été dissuasives, elles n'ont pas toujours empêché les braqueurs de passer à l'action. Des interlocuteurs évoquent même des opérations de braquage effectuées quelques minutes après le passage des forces de sécurité publique.

Les opérations de convoyage sont organisées pour sécuriser les transports sur les axes routiers dans les tronçons considérés à risque de braquage. Ces opérations permettent d'assurer la sécurité dans un contexte de sous-effectif des forces de sécurité publique. En effet, l'État est le garant de la sécurité des personnes et des biens et il assure formellement cette fonction par l'intermédiaire des forces de sécurité nationale (police et gendarmerie). Il apparaît aux dires de nombre de spécialistes que les effectifs des forces de sécurité sont loin de permettre une bonne couverture du territoire et de répondre efficacement aux besoins de sécurité des populations. Des témoignages indiquent que la faible efficacité de ces dispositifs de sécurisation des routes est aussi une conséquence de la faiblesse des effectifs. En effet, selon des sources officielles, au début de la décennie 2010, la gendarmerie nationale comptait 2800 officiers déployés sur 90 % du territoire pour 81 % de la population. À la même période, la police nationale avec ses différentes unités spécialisées comptait 2143 fonctionnaires, dont 197 commissaires, 209 inspecteurs de police, 406 officiers de paix et 1349 brigadiers et gardiens de la paix. La conscience du sous-effectif des forces de sécurité publique a d'ailleurs induit la mise en place d'un plan de recrutement progressif des agents jusqu'en 2018.

L'univers de la sécurité connaît ainsi de nombreux acteurs non étatiques qui y sont invités pour la prestation des services. Certains services fournis dans cet univers sont essentiellement privés, alors que d'autres sont supposés relever de la compétence exclusive de l'État ou inscrits dans un processus de coproduction avec la participation d'acteurs non étatiques. Au nombre de ces différentes catégories d'acteurs, on peut citer les services privés de sécurité qui assurent le gardiennage, la surveillance et la protection des personnes et des agences privées, et les chasseurs qui sont mobilisés dans les différentes localités.

Les réflexions conduites dans ce texte portent sur les chasseurs et les dynamiques observées dans leur implication dans la sécurisation des axes routiers du Bénin. La catégorie des chasseurs n'est donc pas analysée ici dans le but de la comprendre pour elle-même (Cissé, 1994 ; Arseniev, 2007) à partir d'une approche culturaliste. Le rôle des chasseurs est étudié ici sous l'angle de la coproduction, avec un questionnement visant à comprendre en quoi cette coproduction des services publics de sécurité sur les axes routiers constitue un enjeu majeur pour la sécurisation du transport routier au Bénin.

Les matériaux analysés dans ce texte sont le produit d'une investigation de type socioanthropologique. Elle conjugue l'analyse des pratiques des différents acteurs ayant un lien avec l'émergence et l'implication des chasseurs dans le domaine de la protection des axes routiers à celle des discours sur la sécurisation et le fonctionnement de l'État. Les principaux interlocuteurs ont été les chasseurs qui participent aux opérations de sécurisation des routes et les forces de sécurité qui sont souvent confrontées aux actions de braquage. La nature de la recherche est essentiellement qualitative. Les entretiens avec les différents acteurs impliqués dans la production des services de sécurité sur les routes et avec les usagers de la route d'une part et les observations des lieux de contrôle routiers et des modes de fonctionnement des associations de chasseurs et leurs relations avec les usagers de la route et les forces de sécurité d'autre part sont les principales techniques adoptées pour la collecte des données. Un accent particulier a été mis sur les études de cas et les expériences singulières des acteurs observés dans le champ défini par la sécurisation des routes. Loin de nous engager dans une recherche basée sur les soucis de représentativité quantitative, le parti pris adopté ici est celui d'une démarche basée sur la saturation inductive (Olivier de Sardan, 2008) en tenant compte des différents descripteurs et catégories d'acteurs.

Les localités investiguées sont retenues par choix raisonné au nombre de celles qui abritent les associations de chasseurs. Ainsi, deux axes routiers réputés à haut risque de braquage et un de moins grand risque ont été retenus comme objets d'enquêtes approfondies. Dans l'ensemble de ces trois axes, sept (7) associations de chasseurs réparties sur douze (12) villages ont été observées. La recherche a mobilisé au total vingt-quatre (24) chasseurs, onze (11) agents de sécurité et dix-neuf (19) usagers de la route. Les axes routiers retenus sont : Djougou-Parakou-Kika et frontière du Nigeria ; Djougou-Ndali-Nikki et frontière du Nigeria et l'axe Parakou-Pèrèrè-Nikki. Les deux premiers axes sont entièrement dans le département du Borgou, alors que le dernier relie les départements du

Borgou et de la Donga. Les deux premiers ont en commun le fait qu'ils connaissent une forte fréquentation des commerçants transfrontaliers entre le Bénin et le Nigeria. Le troisième connaît aussi le transport de commerçants qui vont s'approvisionner au marché de Parakou.

### UN DÉTOUR PAR L'HISTOIRE DE L'IMPLICATION DES CHASSEURS DANS LA SÉCURISATION DES ROUTES

Les chasseurs sont une nouvelle catégorie sociale qui est apparue sur les routes au Bénin pendant ces deux dernières décennies. L'implication de ces derniers dans la sécurisation des axes routiers n'est pas une spécificité béninoise ; on note le même phénomène dans nombre de pays ouest-africains (Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Guinée, Mali et Burkina Faso notamment). Le domaine de la sécurité, longtemps responsabilité exclusive de l'État, connaît de plus en plus d'ouverture dans de nombreux pays africains. Les responsables des structures de sécurité publique en milieu urbain béninois indiquent que ce secteur compte plus de 15 000 personnes réparties dans au moins une cinquantaine de sociétés. Il s'agit ici de jeunes gens qui suivent des formations appropriées pour assurer la sécurité de particuliers ou d'établissements privés et parfois même publics implantés dans les grands centres urbains. Ces jeunes gens sont rémunérés par les établissements de gardiennage qui les emploient et s'engagent, au moyen de contrats sur mesure, à assurer la sécurité de ceux qui sollicitent leurs services. Leurs prestations sont donc payantes.

Le domaine de la sécurité connaît aussi le déploiement d'acteurs communautaires appartenant à des comités de vigilance présents dans certains quartiers urbains et dans de nombreux villages. Ces acteurs communautaires sont aussi de jeunes gens mobilisés souvent sur la base du volontariat pour assurer une sorte de veille sécuritaire dans leur localité. Au Bénin, ces comités de vigilance observés dans diverses localités sont un héritage de la période révolutionnaire. Ils fonctionnent sur la base du bénévolat et ne sont actifs que les nuits à partir d'une certaine heure. Leurs actions visent à dissuader les malfrats qui opèrent nuitamment dans les villages et quartiers de villes. Contrairement aux chasseurs, ces derniers n'ont pas une fonction culturelle distincte dans les groupes sociaux auxquels ils appartiennent.

Acteurs statutairement présentés comme des guerriers protecteurs de leur communauté d'appartenance, les chasseurs sont de plus en plus appelés à assurer la sécurité dans nombre de localités. *Tasso* en baatonu, *odè* en yoruba ou *dambanga* en haoussa selon les appellations les plus

usuelles dans les régions où on les voit à l'œuvre, les chasseurs qui sécurisent les axes routiers sont historiquement perçus comme des acteurs dont la mission est d'éloigner les dangers qui menacent les groupes sociaux auxquels ils appartiennent. De l'avis de quelques leaders chasseurs, il apparaît que nombre de localités où l'implication des chasseurs dans la sécurisation est observée au Bénin se sont inspirées des expériences des villages de Kinnou, Gbabé et Bankoubou (tous du Nigeria). Ce sont d'ailleurs ces Odè du Nigeria qui sont invités pour assurer la « préparation magico-religieuse » des premiers villages dans le Borgou (Kabo, Kpessou, Bori, etc.). Ils ne se sont donc installés dans cette fonction qu'au bout de tout un processus initiatique ponctué par des négociations pouvant leur assurer la légitimité populaire. Avant ces phases, les chasseurs des localités concernées n'étaient pas souvent organisés autour de la sécurisation des routes. Ils avaient cependant une existence tournée vers des fonctions statutaires qui leur étaient reconnues mais centrées sur leur localité. L'occupation des espaces intervillages et particulièrement des axes routiers requiert une tout autre organisation et un accompagnement historiquement assuré par des chasseurs venus du Nigeria ainsi que le soulignent les propos ci-dessous :

*Nous avons amené les gens de Gbabé [Nigeria] pour nous initier dans cette activité... ils nous ont aidé à implanter notre Wuru [le dieu du Tonnerre] pour notre protection [...] Vers le Nigeria, les gens sont forts dans cette activité. Nous autres, nous n'avons pas leur gris-gris (M.B.A., LEADER LOCAL DES ODÈ DE TÈBO, FÉVRIER 2016).*

L'organisation et l'implication des chasseurs dans la sécurisation des routes dans sa forme actuelle ont commencé au Bénin vers la fin des années 1990 sur la plupart des axes routiers conduisant vers le Nigeria. La commune la plus expérimentée dans cette activité au Bénin est celle de Tchaourou, dans le nord du pays, où les chasseurs sont apparus sur les voies dans le milieu des années 1990. Le président national des chasseurs y réside actuellement. La sécurisation des routes par les chasseurs est une nouvelle activité assumée par des acteurs anciennement reconnus. On comprend dès lors qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle catégorie sociale produite par les pouvoirs publics ou les opérateurs de développement (Olivier de Sardan, 1995, 2001). Il s'agit, bien au contraire, d'acteurs qui portent les marques d'une résurgence de fonctions sociales noyées dans les mécanismes de fonctionnement de l'État moderne. Dans certains pays comme le Nigeria, des travaux (Fourchard, 2008) indiquent que cette pratique a cours dans les milieux où la police est absente. L'État moderne a

en effet généré des corps spécialisés chargés des différentes formes de répression. Leurs activités ont progressivement confiné les acteurs traditionnellement investis dans les fonctions sécuritaires dans des positions informelles et même illégales pour nombre d'entre eux. En effet, les chasseurs assurent, de par leur statut social, des fonctions sécuritaires. Avec les mutations induites par l'État moderne, ils se sont donc trouvés réduits à la seule occupation de chasse de gibier. Leur mise en scène publique dans les espaces de sécurisation est liée à la recrudescence des braquages sur les axes routiers et surtout à l'incapacité des forces de sécurité à faire face aux braqueurs. Ils sont alors investis d'un rôle de réarmement moral des groupes sociaux perturbés par les opérations des braqueurs et autres bandits de grand chemin souvent très violents dans leur mode opératoire.

L'invitation des populations à la base, par les pouvoirs publics, à s'impliquer davantage dans la mobilisation des ressources pouvant aider les forces de sécurité publique à mieux assurer la sécurité est la base de la légitimation des chasseurs dans l'espace public de sécurisation. La fin de l'État jacobin pourvoyeur de l'ensemble des services publics à des populations essentiellement confinées dans les seules positions de consommation justifie, dans une large mesure, la mobilisation des chasseurs dans ce secteur d'où ils étaient exclus. La mobilisation communautaire est devenue un impératif, surtout dans le domaine de la sécurité où les forces publiques ont besoin d'information pour procéder aux actions de sécurisation.

Les chasseurs et les usagers de la route rencontrés dans différents axes expliquent l'émergence de ce phénomène par l'insécurité grandissante dans leurs localités. De nombreuses exactions sont perpétrées par des bandits de grand chemin au vu et au su des autorités locales et des forces de l'ordre qui n'interviennent de façon appropriée que rarement.

*Je suis une commerçante de céréales et je vais souvent au marché de Malanville. Au cours de ces voyages, j'ai été braquée il y a 12 ans par les bandits qui ont réussi à emporter mes 1 500 000F. Je suis donc dépossédée de ma fortune. C'est depuis ce temps que je suis révoltée contre ces hors-la-loi. Et comme l'initiative est venue de créer cette association dans ma localité, j'ai donc décidé de l'intégrer malgré que je sois femme (M<sup>ME</sup> S.T.B., TRÉSORIÈRE DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DU BORGOU/ALIBORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).*

**Un autre de renchérir :**

*C'est le cas d'un chauffeur de Djougou qui a servi de déclic dans notre village. Ce monsieur très généreux et très aimable a été froidement abattu par les braqueurs dans les environs de notre village. C'est*

*d'ailleurs pour prendre sa vengeance que les jeunes du village sous mon autorité se sont mis ensemble pour lutter contre ces divorcés sociaux* (M.T.I., CHEF DES CHASSEURS DE KPESSOU, ENTRETIEN DU 08/02/2016).

Dès lors, les associations de chasseurs qui apparaissent semblent répondre à un besoin de sécurité non satisfait par les pouvoirs publics et les dispositifs qu'ils ont mis en place à cet effet. Le degré d'engagement de certains acteurs est d'autant plus élevé qu'ils ont été une victime directe ou collatérale des agissements de ces braqueurs.

#### — Les associations de chasseurs : caractéristiques et organisation

Les associations de chasseurs sont composées d'individus habitués à la manipulation des armes à feu du fait de leur implication dans des activités de chasse. Ces associations ont généralement vu le jour pour assurer le maintien de la sécurité publique face à la faillite du pouvoir public en la matière. Majoritairement composées d'hommes, ces associations connaissent aussi la participation de quelques femmes leaders. Mais il s'agit de cas très rares.

La création d'une association de chasseurs dans un village nécessite d'abord beaucoup de négociations entre différents acteurs et surtout un engagement des chasseurs au respect des règles de fonctionnement proposées par les leaders et autres instructeurs souvent venus de localités nigérianes. Dans nombre de localités, la création de ces associations est souvent consacrée par un rite sacrificiel qui cimenter les rapports entre les membres et donne un caractère sacré à leurs normes.

En effet, les associations fonctionnent souvent dans des foyers de base organisés autour du *Wuru*, le dieu du Tonnerre. Ce dieu que certains appellent encore « dieu du Fer » est pris ici pour la divinité protectrice de tous les membres de l'association. Auprès de ce dieu se font des sacrifices et, pendant le rituel, tous les chasseurs membres de l'association prêtent serment en vue du respect scrupuleux des prescriptions établies par la divinité. Cette divinité, dont les principaux rituels sont exécutés sous le contrôle des forgerons, est souvent matérialisée dans un endroit tenu pour sacré. L'implantation de la divinité requiert un certain nombre d'ingrédients à réunir par les membres de l'association naissante avant l'arrivée des prêtres traditionnels chargés du rituel. De façon quasi identique dans l'ensemble des localités, les ingrédients du rituel d'installation sont : des noix de cola, la boisson locale (*tchoucoutou*), une pièce de viande issue d'une chasse et contenant des plombs (balles de fusil), un cabri noir (roux chez certains), un coq à plumage rouge, un chien noir (roux chez certains) et des cartouches non utilisées.

En général, la cérémonie se déroule en brousse. Au cours du rituel, toutes les armes, notamment les fusils des membres de l'association, sont réunies et entassées autour de la divinité. Aussi, tous les membres de cette association s'agenouillent-ils devant la divinité afin de prêter serment. Le prêtre célébrant dit alors des prières au bénéfice des membres de l'association. Il procède ensuite aux rites sacrificiels en immolant tous les animaux précités sous forme d'offrande aux divinités protectrices. Il s'ensuit alors la libation qui est faite avec la boisson locale. Le chef chasseur du groupe est légitimé par la possibilité qui lui est offerte d'assurer l'organisation de cette cérémonie.

Les maîtres de cérémonie invités de l'extérieur n'exigent parfois pas grand-chose pour assurer les rites initiatiques et rites d'installation au nom du soutien mutuel pour assurer la protection des citoyens de ces différentes localités. Les associations installées assurent par exemple la prise en charge de leurs déplacements (dotation en carburant), de leurs frais de restauration, etc. D'autres par contre demandent de l'argent à la hauteur de leur investissement (60 000F, 85 000F et 100 000F CFA selon les cas rencontrés).

L'adhésion à une association de chasseurs est individuelle. Elle suppose que l'individu adhère aux valeurs morales cardinales et surtout qu'il respecte les interdits, élément fondamental d'une bonne collaboration entre les chasseurs. Tous les interlocuteurs mettent spontanément en exergue les conséquences néfastes du non-respect des interdits par les membres. La divinité protectrice du groupe et de ses membres est en même temps celle qui jette des mauvais sorts aux individus en cas de non-respect des interdits. Il est ainsi interdit de voler, de désirer la femme d'un ami membre de l'association (c'est d'ailleurs le plus dangereux<sup>1</sup>), de s'approprier des butins saisis lors des opérations, de perpétrer des actes de vandalisme, etc. Par contre, pour être chef chasseur responsable dans l'association, la priorité est accordée aux membres descendants des ancêtres qui se sont illustrés par leur bravoure et leur puissance magico-religieuse pendant les randonnées de chasse.

*Pour dégager nos responsables, nous fouillons parmi les membres ceux dont les ancêtres ont été excellents en matière de chasse. Autrement dit, ceux qui ont eu des renommées de par le passé. Donc les responsables*

1. Cette question est largement revenue dans tous les entretiens. Beaucoup d'intervenants ont insisté sur cet aspect lié à l'adultère avec l'une des femmes d'un chasseur membre de l'association. Celui qui consciemment court derrière la femme de son collègue chasseur ne revient jamais au village lorsque les chasseurs partent pour une intervention en brousse.

*sont ceux qui ont plus de gris-gris hérités de leurs ancêtres* (M<sup>ME</sup> S.T.B., TRÉSORIÈRE DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DU BORGOU/ALIBORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).

L'engagement à assurer le respect strict des interdits est un impératif pour adhérer à une association de chasseurs parce que ce respect assure la cohésion et l'invulnérabilité du groupe et de ses membres. Chaque membre semble ainsi investi d'un devoir de veiller sur les autres en s'assurant un comportement exemplaire au regard des interdits. Ces interdits sont aussi bien alimentaires que comportementaux. Il reste que la multiplicité d'interdits explique parfois les défections enregistrées au sein de certaines associations. La plupart des interdits tournent autour de la femme du chasseur. Ainsi est-il demandé de veiller à ce que :

- la femme d'un chasseur ne réponde pas aux salutations lorsqu'elle prépare le repas que ce dernier va manger (elle ne parle pas);
- personne ne puisse prendre la braise dans son foyer lorsqu'elle prépare;
- elle ne s'abaisse pas pour écraser les condiments, mais doit plutôt se mettre à genoux;
- personne ne réponde ni à un appel ni aux salutations lors du repas. Au cas où cela arriverait, le chasseur doit se retirer, donc cesser de manger (certains estiment qu'il doit se relaver les mains avant de continuer à manger);
- le chasseur reste toujours assis en mangeant;
- le chasseur ne désire pas la femme de son ami chasseur;
- le chasseur ne s'approprie pas les butins de chasse;
- le chasseur ne s'implique pas dans des affaires louches (vol, adultère, envoûtement, sorcellerie, etc.);
- le chasseur n'entretienne jamais de rancune envers ses géniteurs;
- le chasseur ne s'adonne pas à l'alcoolisme ni qu'il se mêle des affaires qui ne le concernent pas (ne pas être provocateur);
- le chasseur évite d'être souillé avant d'aller combattre dans la brousse.

Les associations de chasseurs sont investies d'une légitimité populaire et bénéficient d'une estime quasi généralisée pour le rôle qu'elles jouent. Leurs interventions se passent avec une certaine assurance. Cette assurance est en lien avec la bénédiction dont les membres de ces associations bénéficient du fait du long chapelet de vertus et de pouvoirs qu'ils sont supposés incarner : les ancêtres, le *Wuru* et les populations qui les accompagnent à travers les prières et les pensées positives lors des opérations constituent un capital symbolique important.

Les chasseurs reconnaissent la puissance mystique des braqueurs. Ils estiment que, sans un investissement sérieux dans ce domaine, il n'y a pas de possibilité de les affronter. La grande majorité des interlocuteurs indiquent qu'à potentiel mystique égal, ce qui permet aux chasseurs de mettre les braqueurs en déroute est le fait que ces derniers agissent dans le sens du mal ; ils ne reçoivent donc aucune onction ni bénédiction, même de leurs propres parents.

*Nous vainquons les braqueurs parce que nous bénéficions des bénédictions de nos ancêtres. Ils sont parfois plus forts que nous chimiquement. Mais nous avons surtout l'onction de nos divinités et de toute notre population qui nous fait des prières. Ce qui n'est pas le cas pour les autres braqueurs* (M.A.CH.G., VICE-PRÉSIDENT DES CHASSEURS DE GBÉGOUROU, ENTRETIEN DU 09/02/2016).

Les bénédictions constituent pour les chasseurs une ressource importante. Tout comportement d'un des leurs, susceptible de leur attirer la colère des dieux, est réprimé. Des responsables d'associations de chasseurs font ainsi cas d'exclusions en lien avec le non-respect des règles et la violation flagrante des interdits qui pourraient mettre le groupe en danger. Le fait que ces cas restent marginaux traduit la croyance en ces dispositions mystico-normatives qui régulent le comportement des chasseurs. Les seuls motifs évoqués dans les associations qui ont connu des cas d'exclusion de membres restent les cas de chasseurs alcooliques qui développent une dépendance socialement dévalorisée. Les exclusions sont aussi suivies de rituels visant à dessaisir l'individu exclu des pouvoirs mystiques dont il jouissait. Il est mis hors d'état de nuire par des procédés occultes.

*Lorsqu'on renvoie quelqu'un de notre association, on lui arrache tout le pouvoir. Il y a des procédés pour anéantir l'intéressé. Mais on le met en observation pendant trois (3) mois d'abord* (M.T.T., PRÉSIDENT DES CHASSEURS DE OUÉNOU, ENTRETIEN DU 11/02/2016).

*Ceux qui ne respectent pas les interdits, je les renvoie de mon groupe. J'ai ainsi saisi la carte de plusieurs membres indéliçats. Lorsque tu es renvoyé, on te retire ta protection, tu es facilement appréhendé pour toute infraction commise. Car toutes les protections te sont retirées* (M.T.I., CHEF DES CHASSEURS DE KPESOU, ENTRETIEN DU 09/02/2016).

La principale raison évoquée pour justifier le retrait systématique des pouvoirs que l'individu est supposé avoir est la crainte qu'il les utilise à des fins préjudiciables à la société. Mais dans nombre de cas évoqués,

il n'est point besoin de les retirer, car le pacte fondateur de l'association est protecteur du groupe et entraîne des sanctions immédiates à celui qui le viole. Ainsi que l'explique un interlocuteur :

*Quiconque quitte notre groupe et va commettre un forfait [perd] la bénédiction des divinités. Au contraire, il est facilement appréhendé, car il a [sic] parjuré. Mais on préfère par mesure de précaution lui retirer les pouvoirs* (M.O.G.B., ANCIEN PRÉSIDENT DES CHASSEURS DE BORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).

### — Les modes d'action des chasseurs impliqués dans la sécurisation des voies publiques

Les modes d'action des chasseurs passent par la mise en place de petites barrières sur les axes routiers à la hauteur de zones reconnues à risque de braquage. Contrairement aux forces de sécurité publique, les chasseurs ne font pas des patrouilles. Ils ne font pas non plus de fouilles, car ils n'ont aucune légitimité pour le faire. Ils fonctionnent par mode dissuasif. Les Odè sont aussi sollicités dans des activités d'escorte des commerçants de céréales ou de bétail qui se rendent dans les marchés des villages ou dans les marchés internationaux (marché de Malanville, marché Samia au Nigeria, etc.). Ils sont aussi invités lors des grandes manifestations (Gaani, funérailles, mariages, flagellation, etc.) pour assurer la sécurité et mettre de l'ordre. Certains d'entre eux sont sollicités pour servir de gardes du corps aux autorités locales traditionnelles.

*À la Gaani de Nikki, nous sommes invités par le roi de Nikki pour assurer la sécurité des participants. Même dans le village, s'il y a des cérémonies, nous sommes invités. Il en est de même pour les commerçants qui vont au marché de Malanville. Ils nous invitent à les accompagner* (M.T.S.W., CHASSEUR À BORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).

Les chasseurs et en particulier leurs responsables interviennent parfois dans le règlement des conflits qui peuvent survenir dans le village. Cette prérogative revient essentiellement au chef chasseur qui joue le rôle de régulateur, notamment dans certains villages. Les chefs chasseurs se sont spécialisés dans certains villages dans le règlement des conflits engendrés par des cas de vol. Ce rôle génère des ressources pour les chefs et leur association. En effet, pour tout règlement par certains chefs chasseurs, le versement d'une somme d'environ 5 000F CFA est exigé. Cette somme est versée par la personne mise en cause. Il y a toujours la menace que quiconque refuse de payer cette somme court le risque de payer plus

cher lorsqu'il sera déféré devant les forces de l'ordre (la brigade de gendarmerie). Cette somme est répartie selon la grille du tiers pour le chef de village et les deux tiers pour l'association des chasseurs. L'analyse du problème ne se fait qu'après règlement de ladite somme. L'affaire se tranche devant la cour du chef en présence des protagonistes.

Par ailleurs, les associations de chasseurs impliquées dans la lutte contre le braquage reçoivent des présents des usagers de la route et, dans nombre de cas, les chasseurs demandent avec une douce insistance à certains usagers de la route de leur verser des sortes de « taxes de sécurité ». Généralement, ce sont des petites pièces de 50F, 100F, 200F qui leur sont données. Certaines personnes généreuses leur font des dons substantiels.

#### — Les perceptions et la place des associations de chasseurs traditionnels (Odè) dans la production de la sécurité

De façon générale et dans l'ensemble des zones où les chasseurs interviennent, les différents usagers de la route et les populations en général ont une très bonne perception des actions des chasseurs dans la sécurisation des routes. Aucun cas d'exaction ou d'abus n'est évoqué vis-à-vis de ces usagers de la route par les populations. Les Odè sont vus comme des sauveurs en matière de sécurisation des personnes et de leurs biens. Ils sont présentés dans nombre de communes comme la sécurité civile qui bénéficie d'une certaine reconnaissance. Ce point de vue n'est pas partagé par toutes les autorités publiques.

En effet, les élus locaux reconnaissent l'importance de leur apport et souhaitent les voir bénéficier d'une reconnaissance plus importante de la part du pouvoir central. Certains craignent cependant qu'ils ne versent davantage dans les exécutions sommaires et soient infiltrés par des pratiques de règlement de comptes. Malgré l'inexistence d'un cadre formel pour leurs interventions, ils bénéficient du soutien des forces de l'ordre et des autorités locales. Ces dernières reconnaissent l'importance du rôle de ces acteurs et font feu de tout bois pour les voir maintenus dans leur rôle ainsi que le souligne un chef chasseur :

*Puisque nous travaillons sans soutien matériel et financier, j'ai décidé de laisser le métier de « odè » pour m'occuper de mon champ. Mais le CB m'a menacé de m'arrêter si mes éléments cessent de monter la garde. C'est ce qui a fait que j'envoie toujours mes enfants (ÉLÉMENTS) sur la route (M.T.I., CHEF DES CHASSEURS DE KPESOU, ENTRETIEN DU 09/02/2016).*

Les paradoxes les plus significatifs dans l'appréciation des chasseurs et de leur rôle sont notés chez les forces de sécurité publique. La reconnaissance de l'importance des Odè sur les routes par les forces de sécurité n'a pas été spontanée. En effet, au début, les Odè dans les différentes localités du pays ont connu une collaboration difficile avec les forces de l'ordre et de sécurité. Ils étaient présentés dans une posture hybride, à la fois producteurs de sécurité et sources d'insécurité. Plusieurs chefs chasseurs ont failli être arrêtés par la gendarmerie ou la police. Leurs relations personnelles avec les forces de l'ordre ont été déterminantes dans l'acceptation de leurs associations. En témoignent ces propos :

*Tout chef chasseur qui ne fait pas du CB de la brigade de gendarmerie de sa commune un ami risque d'être arrêté. D'ailleurs, les braqueurs sont plus proches (AMIS) des CB que les chasseurs, parce qu'ils leur donnent de l'argent. Ils sont généralement complices. Par le passé, j'ai eu à payer deux fois 250 000F CFA (SOIT 500 000F CFA) à la brigade de gendarmerie de Bétèrou pour libérer mes chasseurs. Ils étaient arrêtés pour avoir frappé des voleurs de moto (M.T.I., CHEF DES CHASSEURS DE KPESSOU, ENTRETIEN DU 09/02/2016).*

Les relations entre les chasseurs et les forces de l'ordre ont toutefois évolué. Avec l'acceptation sociale et l'admiration que suscitent les actions des chasseurs dans leurs différentes localités, ces derniers bénéficient d'une reconnaissance populaire qui influence favorablement la perception des forces de sécurité à leur endroit. Aussi, ces dernières ont-elles commencé à s'approprier les exploits de ces chasseurs, et des autorités vantent leurs mérites :

*Lors de la tournée de prise de contact dans notre village, le nouveau maire de N'dali a abordé la question des chasseurs traditionnels. C'est vrai, il nous a félicités. Mais compte tenu des difficultés que nous rencontrons, j'ai déclaré qu'on va arrêter d'être Odè. Monsieur le maire a dit que ce n'est pas possible. Il dit qu'on n'a plus le choix. On reste chasseur, surtout moi leur chef. Il me demande de lui montrer qui ira abattre les braqueurs si je démissionne (M.A.I., CHEF DES CHASSEURS DE BORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).*

Les chasseurs se sont souvent montrés efficaces dans des secteurs où les forces de sécurité rencontrent d'énormes difficultés à mettre les braqueurs hors d'état de nuire. Il en résulte que leur implication officielle dans la production des services publics de sécurité porte un enjeu majeur. Leur importance ne semble pas résulter d'un simple complément d'effectif

aux forces de sécurité publique. L'enjeu n'est pas aussi celui d'une simple collaboration entre le public et le privé comme le prônent les tenants de la théorie de la sécurité globale pour lesquels les agents de sécurité publics et privés interagissent et coopèrent dans la production de la sécurité (Abrahamsen et Williams, 2009).

## LES ENJEUX DE LA COPRODUCTION DE LA SÉCURITÉ PAR L'APPARITION DES CHASSEURS SUR LES ROUTES

*Le CB [chef de brigade] de gendarmerie est obligé d'avoir de bonnes relations avec nous, parce qu'on l'aide à prendre les redoutables délinquants. Moi, j'ai un secret (GRIS-GRIS) pour aller chercher quelqu'un. Si je viens, il est obligé de me suivre « comme un mouton ». C'est ainsi qu'il y a un monsieur qui a tué sa femme dans un camp peul. Les gendarmes ont tout fait, ils n'ont pas pu le prendre. Le CB est venu me voir pour demander secours. J'ai juste envoyé deux de mes éléments qui sont allés l'amener. Le CB a compté de l'argent qu'il m'a donné en guise de reconnaissance (M.T.I., CHEF DES CHASSEURS DE KPESSOU, ENTRETIEN DU 09/02/2016).*

Ces propos présentent le contexte particulier de l'implication des chasseurs dans la sécurité des déplacements sur les axes routiers au Bénin. On ne se trouve ni dans le cadre des problématiques générales sur le vigilantisme (Fourchard, 2008, 2012) ni dans les problématiques classiques de chasseurs miliciens engagés dans les conflits armés (Koné, 2013). L'histoire de l'implication des chasseurs dans la sécurisation des routes, l'effort gouvernemental entrepris par le ministère de l'Intérieur pour les organiser et éviter les exécutions sommaires, les règles en cours dans les associations de chasseurs et les modes opératoires de ces derniers en dépit de l'effort pour les amener à souscrire à la loi comme ordonnancement juridique de premier ordre nous inscrivent d'emblée dans un espace de cohabitation de logiques. Pour cerner les comportements et les analyser en lien avec les référents qui les justifient aux yeux des acteurs, on se trouve contraint d'abandonner les postures normatives pour saisir les différents modes de juridicité à l'ouvrage, tels qu'ils sont effectivement vécus. La nature des faits impose une posture qui recommande de s'émanciper du paradigme rationaliste pour saisir la réalité de l'efficacité de l'intervention du chasseur.

D'un point de vue analytique, on se trouve dans l'appréhension de cette participation des chasseurs à la sécurisation des routes à partir d'une approche interculturelle du droit. La gouvernance de la sécurité ne peut

continuer à ignorer officiellement le fait que l'efficacité de l'intervention des chasseurs réside dans leur capacité à jouer sur le tableau magico-mystique inaccessible à la rationalité juridique moderne. L'approche interculturelle nous enseigne que les manières de penser et de pratiquer le droit et les manières de voir et de « vivre » le monde sont intimement liées, et que ces diverses « manières d'être » ne peuvent être réduites à un dénominateur commun (Eberhard, 2002). Les observations qui s'imposent à nous renvoient à un espace de pluralisme des différentes manières de se défendre face à la menace que constitue le braquage. Si on prend en compte la difficulté du rationalisme ou du positivisme juridique à induire un comportement accepté de l'ensemble des acteurs, on comprend que le retour des tentatives de prise en compte des logiques interculturelles dans l'analyse de la gouvernance de la sécurité s'impose. En effet, on ne se trouve plus ici dans le seul ressort des fondements du droit vu comme corps de normes codifiées. Même si certains auteurs comme Kougniazondé (2014) estiment que l'intervention des chasseurs ne repose sur aucune base juridique et constitue dès lors une source d'anxiété ou même d'insécurité, elle repose sur une légitimité sociale. Les juristes comme Kougniazondé inscrivent cette intervention comme une forme « d'errance » qui constitue une menace selon cet auteur. Il invite donc à « ramener l'État béninois à l'orthodoxie d'un État de droit, ne serait-ce que dans ce domaine précis et particulier » (Kougniazondé, 2014, p. 194). Il s'agit donc d'analyses centrées sur le seul cadre juridique qui renvoie aux formes de juridicité fondées sur le respect des procédures, et donc une observation de normes générales et impersonnelles fondées. Le respect du dispositif juridique formel suppose alors que les chasseurs et les forces de l'ordre s'investissent à arrêter les braqueurs et à les mettre à la disposition de la justice. Les pratiques relèvent dans ce cas d'un ordre imposé par des normes formelles.

L'approche des normes formelles est soumise à une critique de fait par les chasseurs qui s'inscrivent dans un registre fondé sur la pragmatique de la survie. Les limites de l'approche juridique reposent sur le fait que la lutte contre les braqueurs engage dans des dimensions qui ne relèvent pas de la seule rationalité positiviste. Des formes relevant du « caché » y font irruption. Il y a de façon importante les implicites d'une prise en compte de l'incapacité de l'État dans sa forme rationnelle à faire face aux menaces fondées sur le magico-religieux.

Dès lors, l'enjeu est celui de la prise en compte de la complexité de la situation sécuritaire au regard de l'empilement des logiques, à la multiplicité des référents et des perceptions qui fondent les croyances et les agirs des acteurs. La réalité est évidemment celle d'un empilement

de logiques dans les pratiques de sécurisation des routes. L'acceptation dissimulée des pratiques des chasseurs par l'élite politico-administrative chargée de la sécurité témoigne de l'aveu d'impuissance ou de la reconnaissance de la différence de registre entre les forces de sécurité et les braqueurs. Ainsi qu'en témoignent les propos de l'interlocuteur ci-dessous, la coproduction est à l'ouvrage mais avec des référents juridiques différents, même si les phases médiatisées tentent de montrer un État positiviste en action :

*Généralement, c'est les chasseurs qui tuent les braqueurs, et le CB de la gendarmerie et ses patrons viennent les présenter à la télévision comme le fruit de leurs efforts. Un certain nombre de braqueurs éliminés laisse croire que le CB travaille bien. Ainsi il bénéficie des avantages auprès de ses supérieurs hiérarchiques (ÉLEVATION DE GRADE). Donc, pour les obliger à avoir une bonne collaboration avec les chasseurs, on s'est entendu à ne plus leur montrer les braqueurs exécutés. Aujourd'hui, ils ont compris et on travaille ensemble. Dans la plupart de nos postes de garde, il y a au moins un gendarme. Mais s'il y a le braquage, les gendarmes restent au bord de la voie. Seuls les chasseurs rentrent dans la brousse à la poursuite des malfrats (M<sup>ME</sup> S.T.B., TRÉSORIÈRE DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DU BORGOU/ALIBORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).*

Les forces de sécurité publique et leurs responsables hiérarchiques s'inscrivent dans une dynamique d'appropriation des efforts des chasseurs. La plupart des récits mettent en exergue les implicites d'une démission des pouvoirs publics et la bravoure des chasseurs dans la traque des braqueurs. La stratégie reste celle d'une récupération publique des actions des chasseurs. La démission des responsables politiques et administratifs se traduit par le silence éloquent qu'on observe chez eux et une sorte d'admiration qu'ils vouent aux chasseurs quand ces derniers « agissent » :

*En 2015, les braqueurs ont suivi les commerçants de bétail de Tchikandou [Nigeria] qui allaient au marché de Somboua-Paris [commune de Gogounou]. Ils ont barré la route entre les villages Sonsoré et Ourarou [commune de Nikki], sur la route N'dali-Nikki [au Bénin]. Les commerçants sont accompagnés par un chasseur nigérian qui a donné l'alerte à son chef de Tchikandou [Nigeria]. Ce dernier m'a appelé et aussi les chefs chasseurs de Pèrèrè, de Tèbo pour donner l'information. Chacun de son côté a réuni ses éléments pour se rendre sur les lieux. C'est le CB de N'dali qui est venu me prendre avec mes éléments. Les maires et gendarmes de Nikki et N'dali étaient tous présents sur les lieux. Les braqueurs étaient au nombre de douze (12) et ils avaient des fusils sophisti-*

*qués. Les gendarmes et les autorités se sont mis à l'écart. C'était un peu comme ce que vous voyez dans les films d'action. Les braqueurs sont aussi puissants chimiquement et matériellement. Quand on tire une fois, le temps de charger le fusil, les braqueurs tirent cinquante à cent coups. Ils ont tiré jusqu'à ce qu'ils ont eu [sic] rupture de cartouches. C'est en ce moment qu'ils ont commencé par fuir. On les a poursuivis et c'est dans cette course que le chef braqueur a tué le chasseur nigérian en le frappant avec un bâton magique. Depuis environ 9 h, c'est finalement à 16 h qu'on est arrivé à les éliminer tous (M<sup>ME</sup> S.T.B., TRÉSORIÈRE DÉPARTEMENTALE DES CHASSEURS DU BORGOU/ALIBORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).*

L'idée largement partagée est que les chasseurs sont mieux outillés que les braqueurs. Mais il ne s'agit pas d'armes physiques et matérielles. En la matière, les forces de sécurité semblent d'ailleurs ne pas être débordées par les braqueurs. Mais incapables de faire face aux braqueurs, la majorité des forces de l'ordre se contente d'encourager les chasseurs à le faire. Elles leur servent d'appui et de conseil pour éviter ou camoufler les exécutions sommaires. L'exécution sommaire étant interdite par la loi, cette pratique largement observée chez les chasseurs est systématiquement déguisée et présentée de façon à ne pas engendrer de conséquences juridiques contre les personnes mises en cause. Il existe de fait un lien entre l'État (à travers ses représentants que sont les forces de sécurité) et les associations de chasseurs dans la lutte contre le braquage. Comme l'a souligné Arseniev (2007) dans le cas du Mali :

*Ces liens sont assez difficiles à décrire car ils dépassent le cadre formel du fonctionnement de l'État aussi bien que le fonctionnement au quotidien des donsonw. Mais c'est une coopération qui, aux yeux de la population, assure ou confirme la légitimité de l'État et de ses représentants. Du côté de ce dernier, c'est également reconnaître le rôle stabilisateur, organisationnel et didactique des chasseurs et de leurs associations auprès de la population de base, du fait du prestige, de l'influence sociale et économique et du pouvoir magique reconnu aux donsonw par toutes les générations, conformément à une tradition implicite mais ininterrompue sur plusieurs siècles (ARSENIIEV, 2007, p. 352).*

Tout comme les chasseurs du Burkina Faso décrits par Hagberg et Ouattara (2010), ceux observés ici occupent un espace politico-économique que l'État dans sa forme moderne n'a pas les moyens d'organiser. L'origine magico-mystique de leur pouvoir leur confère une proximité sociale avec les populations de ces localités et une grande sympathie de la part des usagers de la route. Par ailleurs, les associations de chasseurs fonctionnent

sous forme de réseaux extraterritoriaux qui leur donnent plus d'efficacité que les forces de sécurité publique. Les associations de chasseurs sont ainsi engagées dans des dynamiques qui mettent quotidiennement en cause le monopole de la violence légitime de l'État (Hagberg, 2004, p. 200).

*Un braquage a eu lieu sur la route de Sabou [Tchaourou] faisant plusieurs morts, il y a environ deux ans. J'ai été averti par le chef chasseur adjoint de Tasso, qui le fut aussi par celui de Kokobè-Sabou. Encerclés, les braqueurs ne pouvaient plus nous échapper. Dans notre battue, on les a rattrapés dans la nuit au niveau du marigot appelé « Nanon-Gobé » de Winra. La bataille a été rude. Mais comme Wuru protège toujours les chasseurs, au nombre de quatre, ils ont été éliminés (M.A.S.G., CHEF CHASSEUR ADJOINT DE GBÉGOUROU, ENTRETIEN DU 10/02/2016).*

La complexité de la question des braqueurs pousse certaines forces de sécurité à adhérer aux pratiques des chasseurs. Dans les discours populaires apparaît l'idée que l'émergence des chasseurs et l'adhésion à leur mode d'action résultent de ce que les forces de l'ordre sont très « complaisantes » envers les braqueurs. Les issues des procédures judiciaires qui conduisent parfois à la libération des « bandits » sont mises en cause dans cette appréciation. La pression de ces discours et la proximité sociale de certains agents avec les populations les poussent parfois à cautionner les actions des chasseurs qui s'engagent dans l'élimination systématique des braqueurs. La logique étatique de respect des droits est ainsi mise à mal par une logique pragmatique intégrant la dangerosité des braqueurs et les menaces de récidivisme. Cette logique présente des limites évidentes au regard de la réalité des faits observés ou racontés par les chasseurs et les usagers de la route. En effet, cette logique postule le respect du droit et recommande d'arrêter les braqueurs et de les mettre à la disposition de la justice. Les forces de sécurité sont investies de la mission de faire respecter cette recommandation. Mais elles se comportent différemment vis-à-vis de cette règle. Ainsi remarque-t-on que les chasseurs sont plus à l'aise à collaborer avec certains responsables des forces de sécurité publique que d'autres :

*Quand le colonel Y. était commandant du groupement de notre région, on faisait notre travail sans crainte. Chez lui, si un chef de brigade lui présente les braqueurs en vie, il s'arrange pour le punir. Il faut les abattre et venir l'avertir. C'était notre entente secrète avec lui. C'est sous lui que le braquage est ralenti dans la région (M.A.Y., UN ADJOINT DE CHEF CHASSEUR, OCTOBRE 2015).*

Les propos ci-dessous illustrent bien cette situation assez singulière.

*En 2012, il y a eu un braquage sur la route nationale interÉtat (RNIE 6) où des voyageurs ont été tués. Quatre des braqueurs ont été arrêtés par les chasseurs. Les gendarmes voulaient les conduire à la brigade pour les formalités avant de les présenter au procureur. Lors de sa tournée, le colonel Y. les a rencontrés. Il a demandé de sortir les braqueurs pour l'amener voir là où ils ont [sic] été arrêtés. Il a refusé que la population suive. Une fois dans la forêt, il les a fait exécuter (A., CHAUFFEUR DE TAXI, EN 2015).*

Par ailleurs, il ressort des entretiens qu'il existe une certaine complicité entre certaines forces de l'ordre et les braqueurs du fait des possibilités de corruption de celles-ci. Ainsi se propage l'idée que certains agents laissent sortir des criminels de droit commun pour aller opérer afin de leur rapporter un butin. L'élimination physique des braqueurs participe de ce point de vue d'un assainissement visant à extirper du corps social cette gangrène. Le sentiment est ici celui de l'émergence d'une justice populaire qui légitime l'élimination des criminels. Les pratiques d'élimination sommaire de braqueurs s'inscrivent dans ces formes de justice qui émergent quand les populations ne font plus confiance aux institutions étatiques dans leurs façons de dire le droit. La population et certaines forces de l'ordre apprécient donc le travail des chasseurs. Pour les communautés locales, les chasseurs sont des braves, des « héros ». Il s'agit de « gens forts et justes », « puissants et intègres ».

Les chasseurs qui évoluent dans ces associations contre le braquage sont fiers de leur travail et bénéficient d'une reconnaissance sociale importante. Malgré les difficultés, ils sont le modèle de citoyens honnêtes et « purs ». Le plus marquant est le fait que, là où ils sont présents, les populations interrogées estiment se sentir mieux protégées par eux que par les forces de sécurité publique et les préfèrent à ces dernières. Il en résulte que les chasseurs sont souvent mieux informés que les forces de l'ordre. Le réseau d'information et d'alerte est largement alimenté par toutes les personnes anonymes des différents villages qui constituent les zones de protection de ces associations de chasseurs. Par ailleurs, il y a un pacte autour du respect du bien appartenant à autrui et autour du bien public :

*Le butin des braqueurs n'est pas gardé par les chasseurs. Cela fait partie des interdits. Les chasseurs ont obligation de le présenter avant de décider ce qu'il faut en faire (UNE EXIGENCE DE LA DIVINITÉ WURU). Aucun chasseur*

*ne doit garder le butin pour des fins personnelles. Le butin doit être utilisé pour la bonne cause. Mais les gendarmes en font leur propriété* (M.B.B., CHASSEUR À BORI, ENTRETIEN DU 11/02/2016).

L'approche interculturelle autorise des analyses qui vont au-delà des normes positivistes pour lesquelles le droit ne relève que du seul cadre codifié (Vanderlinden, 1993). On tente de comprendre les comportements et les visions du monde des chasseurs dans ce qu'ils ont de profondément local et original. Les référents dans l'appréciation des actions des chasseurs engagés dans la lutte contre le braquage restent la tradition magico-religieuse. L'idée de coproduction se conçoit en lien avec celle de la production classique de la sécurité selon le registre normatif étatique et son essoufflement qui laisse la place à d'autres catégories d'acteurs non étatiques porteurs d'arguments différents. La rationalité juridique étatique se trouve dans l'incapacité de cerner tous les concours réels des fondements de l'efficacité des braqueurs à opérer sans être réellement inquiétés par les forces de l'ordre. Pour mieux comprendre le phénomène du braquage dans sa généralité et sa complexité, nous devons chercher à cerner les éléments qui justifient son existence et la persistante incapacité des forces de sécurité publique à les mettre en déroute et à faire disparaître le phénomène. Les réflexions socio-anthropologiques menées ici avec l'esquisse d'une analyse juridique se basent sur une approche qui restaure les perceptions des acteurs ; ce qui, de leur point de vue, explique que les phénomènes se présentent tels qu'on les observe. Cette perspective permet de comprendre que pour les populations à la base, en tenant compte des réalités du moment, les seuls capables d'évoluer sur le même registre que les braqueurs et de les mettre en déroute, ce sont les chasseurs. Certaines personnes parmi les forces de l'ordre s'investissent à titre personnel dans la recherche de puissance au même titre que les chasseurs. Et même quand elles déploient les ressources ainsi mobilisées dans leurs activités de forces de l'ordre, elles n'apparaissent nulle part dans la reconnaissance de leurs technicités et de leur efficacité.

Ici le potentiel magico-mystique des chasseurs est ce qui permet de répondre à la puissance des braqueurs et de restaurer de l'ordre dans cet espace de non-droit. La question n'est pas de savoir si on y croit ou pas. Il s'agit d'une approche qui améliore la compréhension qu'on peut avoir du phénomène et peut aider à avancer dans le développement d'une théorie générale de la sécurité vue comme l'ensemble des actions visant à mettre en ordre et à mettre de l'ordre dans tous les espaces, y compris ceux qui sont peu intelligibles par la simple rationalité cartésienne. La politique sectorielle de sécurité, en tant que tentative pour gérer un rapport entre

le secteur de la sécurité et la société globale (Jobert et Muller, 1987, p. 53), a du mal à intégrer la prise en compte des menaces basées sur l'utilisation des forces occultes.

Cette posture accorde de l'importance à la prise en compte des perceptions et pratiques des acteurs et des paradigmes de la complexité. Ici, les arguments de légitimation de l'action humaine ne voient pas de ligne de fracture entre l'humain (les différents acteurs qui se meuvent dans les différentes arènes), le cosmique et le divin (les référents mystiques comme le *Wuru*), entre les mondes visibles et les forces invisibles qui les commandent. Du point de vue des acteurs, chaque dimension est importante à prendre en compte dans la recherche de la compréhension des phénomènes et des forces et potentiels de chaque catégorie d'acteurs. On se trouve alors dans une forme de légitimation de la pluralité légale et de l'interculturalisme de la réalité du droit. Les chasseurs trouvent ainsi les ressources qui leur permettent de prendre le dessus sur les braqueurs dans le soutien des forces ancestrales qui s'allient aux causes justes.

Il apparaît dès lors qu'aucune forme de gouvernance de la sécurité ne peut se prévaloir de la prise en compte d'une seule forme de légitimité et avoir l'adhésion des populations à la base. Ici, la perception de la pluralité reste un facteur déterminant. Le droit positif interdit les exécutions sommaires, mais la réalité est que les braqueurs sont souvent les premiers à tirer sur les chasseurs et les forces de l'ordre à toutes les occasions de face-à-face. Il convient alors de prendre en compte toutes les traditions juridiques en œuvre dans ces espaces. Pour les chasseurs, la règle qui définit le droit de faire ou de ne pas faire se situe entre la morale et la croyance en la force de *Wuru*. Et pour comprendre les rapports que les chasseurs entretiennent avec les ordres de la hiérarchie politique et administrative qui recommande de ne pas tuer les braqueurs, mais de les arrêter pour permettre à la justice de faire son travail, on ne peut pas se soustraire à la prise en compte des diverses traditions de savoir qui prévalent dans ces espaces, comme le laisse entendre le président des chasseurs d'une localité enquêtée :

*On était ici sous ces manguiers un début d'après-midi quand une jeune dame essoufflée par l'effort de la course qu'elle venait d'effectuer est venue nous voir pour me dire qu'elle a [sic] vu des mouvements suspects de gens à la hauteur du sommet d'une montée sur la voie qui conduit vers le Nigeria. Le sommet en question est à quelque cinq kilomètres d'ici. Comme d'habitude, il fallait que je mobilise rapidement mes hommes pour ne pas leur permettre d'opérer. Ils font ça quand leurs alliés les informent de ce que les commerçants de bétail qui sont*

*allés vendre leurs bœufs au Nigeria sont sur le chemin du retour. Ce sont souvent des commerçants béninois, burkinabés et nigériens. Or le CB était venu nous voir pour nous dire que le ministre les a instruit de nous sensibiliser à ne plus tuer les braqueurs mais à les arrêter afin qu'on les juge. Mon secrétaire et moi avons décidé alors d'aller rapidement à moto informer le CB pour que lui et ses hommes nous aident à arrêter les braqueurs qui étaient déjà positionnés sur la route. On est allé rapidement à la brigade qui est à environ 7 km d'ici. Informé, le CB a mobilisé quatre de ses hommes et ils ont pris leur véhicule bleu et nous ont suivis, mon secrétaire et moi, qui sommes restés sur notre moto. On était devant et ils nous suivaient. Au pied de la pente dont les braqueurs ont occupé le sommet, j'ai dit au CB qu'il fallait qu'on s'arrête pour voir la stratégie à adopter. À peine avons-nous mis pied à terre que les braqueurs ont commencé à tirer sur nous. Sur un cri du CB, tous les quatre gendarmes étaient à terre. On n'était que les deux à rester debout. Après près de cinq minutes de tirs, il y a eu accalmie et c'est alors que le CB s'est retrouvé rapidement dans sa voiture et m'a remis un billet de 10 000 en disant : «Président, on se verra après !» Les quatre gendarmes ont réembarqué en tirant vers les braqueurs pendant que le CB faisait la manœuvre pour repartir en pleine vitesse [...] J'ai organisé la riposte en appelant mes hommes de l'association en renfort de chasse. Nous avons mis notre stratégie d'attaque en place et aucun des six braqueurs n'a échappé. À la tombée de la nuit, l'un est tombé dans la mare de l'autre côté de la montée et ne sachant pas nager, il s'est noyé et il est mort avant même qu'on ne réussisse à le sortir de l'eau. On a tiré sur le dernier et il a disparu. Il s'est retrouvé mort devant sa chambre avec tout son arsenal de guerre au quartier Sinangourou à Parakou. Le CB même a compris que leur histoire d'arrestation des braqueurs est impossible (K.S., PRÉSIDENT DES CHASSEURS DE K., NOVEMBRE 2014).*

Ce récit ne renvoie pas à une situation singulière dans la collaboration entre les forces de l'ordre et les chasseurs dans la lutte contre les braqueurs. Les chasseurs disent souvent avoir eu des rencontres avec les chefs de brigade de gendarmerie de leur commune pour discuter des questions d'exécution sommaire. Ils font l'objet de sensibilisation sur les textes de la République qui leur interdisent de tuer. Ces espaces d'échange mettent l'accent sur le droit étatique. L'ensemble des acteurs confrontés à la réalité des choses reste cependant convaincu que le respect des textes en cette matière est problématique. Pour contourner les tracasseries et les sanctions prévues par lesdits textes, les chasseurs et les forces de sécurité à l'échelle locale gèrent localement les informations. Cela laisse émerger un

sentiment de juridicité alternative dans des espaces où les individus sont confrontés à plusieurs ordres normatifs (Eberhard, 2003) et se conforment à ce qui est localement plus adapté.

## CONCLUSION

Les chasseurs apparaissent dans la posture de la réponse communautaire aux problèmes de sécurité (Fourchard, 2008, p. 17). Leur organisation repose sur de nombreux interdits à observer. Ils sont, en plus de cela, confrontés à des difficultés dans l'exercice de leur mission locale. La première qu'ils évoquent est la non-reconnaissance officielle de leurs activités par l'État qui hésite à leur accorder des signes extérieurs de distinction. Ils restent inscrits dans un statut lié à la contribution communautaire dans la production de la sécurité mais de façon informelle. Il en résulte un manque d'appui matériel (fusils, cartouches, torches électriques, bottes, etc.). De façon institutionnelle et officielle, l'État n'apporte pas d'appui aux chasseurs, mais des responsables politiques soutiennent à titre individuel les opérations à travers des appuis circonstanciels. La situation est d'autant plus paradoxale que le besoin d'impliquer ces acteurs dans la production de la sécurité des axes routiers est au fondement de la coproduction de fait. Face aux pratiques magico-mystiques des braqueurs, les policiers et gendarmes sont démunis. Sous la seule protection des forces officielles de sécurité, les groupes sociaux investigués s'estiment fortement vulnérables. Les différentes révélations montrent que, face à certains groupes de braqueurs, les seuls acteurs capables d'assurer de la sécurité dans ce contexte sont les membres de ces comités de chasseurs. Alors qu'ils ne sont pas officiellement investis de la tâche qu'ils accomplissent, les chasseurs font l'objet, à travers les chefs de brigade de gendarmerie, de campagnes de sensibilisation sur les textes en vigueur et les droits de la personne. Ils sont regroupés dans un cadre associatif au sein de la Fédération des associations de chasseurs du Borgou, Colline et Donga. Même s'il n'y a aucun cadre juridique formel qui leur donne une existence légale en tant qu'auxiliaires des forces de l'ordre, leurs modes d'action sont connus des pouvoirs publics qui ferment les yeux sur ce qui se passe réellement sur le terrain. Les conditions de leur participation ou implication sont au cœur de nombreuses controverses qui mettent à mal l'État de droit dans sa forme « normale » ou « formelle ». Le silence des pouvoirs publics semble sonner comme un aveu d'impuissance face au registre dans lequel évoluent les braqueurs. L'enjeu principal est de parvenir à construire un espace de production conjointe de services publics de sécurité en gérant au mieux les

controverses qui se construisent autour de ce que les chasseurs considèrent comme les incohérences de l'État, notamment l'interdiction des exécutions sommaires des braqueurs sans foi ni loi.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABRAHAMSEN, R. et M.C. WILLIAMS (2009). « Security beyond the State: Global security assemblages in international politics », *International Political Sociology*, n° 3, p. 1-17.
- ARSENEV, V. (2007). « Les chasseurs Donso du Mali à l'épreuve du temps », *Afrique contemporaine*, n°s 223-224, p. 341-361.
- CISSÉ, Y.-T. (1994). *La confrérie des chasseurs Malinke et Bambara. Mythes, rites et récits initiatiques*, Paris, Éditions nouvelles du sud.
- EBERHARD, C. (2002). « Le droit en perspective interculturelle », numéro spécial de la *Revue interdisciplinaire d'étude juridique*, n° 49.
- EBERHARD, C. (2003). « Prérequis épistémologiques pour une approche interculturelle du droit : le défi de l'altérité », *Droit et cultures*, n° 46, p. 9-27.
- FOURCHARD, L. (2008). « A new name for an old practice: Vigilantes in South-Western Nigeria », *Africa*, vol. 78, Special Issue 01, p. 1640.
- FOURCHARD, L. (2012). « Mobilisation contre le gangstérisme et production d'une communauté morale coercitive en Afrique du Sud », *European Journal of Turkish Studies*, n° 15, <<https://ejts.revues.org/4692>>, consulté le 5 mai 2017.
- HAGBERG, S. (2004). « La chasse aux voleurs : une association de chasseurs et l'administration de l'État dans l'ouest du Burkina Faso », dans S. Latouche et al. (dir.), *Les raisons de la ruse : une perspective anthropologique et psychanalytique*, Paris, La Découverte/Mauss, p. 199-219.
- HAGBERG, S. et S. OUATTARA (2010). « Vigilantes in war : Boundary crossing of hunters in Burkina Faso and Cote d'Ivoire », dans T.G. Kirsch et T. Gratz, *Domesticating Vigilantism in Africa*, Woodbridge, James Currey, p. 98-117.
- JOBERT, B. et P. MULLER (1987). *L'État en action. Politique publique et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Recherches politiques ».
- KONÉ, F.R. (2013). « Les chasseurs traditionnels Dozo dans le système sécuritaire Ivoirien : les enjeux d'une présence dans l'espace public », *Les Cahiers de Mapindouzi*, n° 3, <[http://www.peaceworkafrica.net/IMG/pdf/Mapinduzi\\_3\\_engl\\_WEB\\_low.pdf](http://www.peaceworkafrica.net/IMG/pdf/Mapinduzi_3_engl_WEB_low.pdf)>, consulté le 5 mai 2017.
- KOUGNIAZONDÉ, C. (dir.) (2014). *Sécurité publique et confréries des chasseurs en Afrique de l'ouest. Cas du Bénin*, <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/10692.pdf>>, consulté le 5 mai 2017.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (2001). « Les approches en anthropologie du développement », *Tiers Monde*, vol. 42, n° 168, p. 729-754.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (2008). « La rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique », *Anthropologie prospective*, n° 3, Louvain La Neuve, Academia Bruylant.
- VANDERLINDEN, J. (1993). « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, vol. XVIII, n° 2, p. 573-583.



## CHAPITRE 6

# LES COLLECTIVITÉS LOCALES DÉCENTRALISÉES À L'ÉPREUVE DE LA REDDITION DE COMPTES AU BÉNIN

REGARD ANTHROPOLOGIQUE  
SUR LA « GOUVERNANCE PAR  
LE BAS » EN CONTEXTE DE  
DÉVELOPPEMENT LOCAL

ADOLPHE CODJO KPACHAVI

REDDITION DE COMPTES, BONNE GOUVERNANCE et contrôle citoyen de l'action publique apparaissent comme des préalables ou du moins des fondamentaux de l'exercice de la démocratie, de la construction de la citoyenneté et de surcroît du développement durable. Le processus du renouveau démocratique enclenché au Bénin depuis les années 1990, et plus tard, l'avènement de la décentralisation en 2003 ont favorisé l'émergence d'une multitude d'acteurs et d'organisations de la société civile engagés dans des actions de promotion de la bonne gouvernance, du contrôle citoyen de l'action publique. La décentralisation est une forme de gouvernance qui a

pour objectif essentiel de rapprocher l'administration, les ressources et la gestion des affaires des communautés locales, afin d'insuffler de nouvelles dynamiques en termes de délivrance de services publics. Les contextes d'apprentissage et d'exercice de la gouvernance ainsi inaugurés sont assez complexes et porteurs de dynamiques multiformes.

Au cœur de la question du service public se trouvent des catégories morales comme l'équité et la justice sociale (Bako-Arifari et Kpatchavi, 2009). Ces idéaux sont modulés en fonction des contextes. Ce n'est donc pas un hasard si certains chercheurs voient en la décentralisation une simple centralisation locale des pratiques de délivrance de services de base induite par les stratégies de développement local (Jacob, 1998). L'objectif de ce chapitre est de définir et d'explicitier le concept de reddition de comptes, de faire l'inventaire sommaire des textes relatifs à ce dernier dans le cadre de la décentralisation au Bénin, de décrire et d'analyser enfin les différentes représentations sociales qu'en ont les élus locaux, les prestataires des services sociaux de base et les usagers.

## LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Il s'agit ici d'une étude qualitative, descriptive et rétrospective. Elle est réalisée dans le cadre d'un programme de recherche-action appelé AGORA (Appui à la gouvernance dans les communes par la recherche-action). Celui-ci a porté sur les services publics au niveau des collectivités territoriales décentralisées dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest entre 2007 et 2015 : le Bénin, le Burkina, le Mali et le Niger.

Au Bénin, les travaux entrant dans cette étude s'appuient sur une démarche socio-anthropologique visant à réaliser une monographie détaillée des contextes d'exercice de la gouvernance locale dans trois communes du Bénin, à savoir Dogbo, Ouinhi et Sinendé, situées respectivement au sud-ouest, au centre et au nord du pays. Cette démarche consiste aussi à documenter les enjeux et les dynamiques entre élus locaux, prestataires de services et usagers dans la fourniture de ces services à l'échelle locale. Ont été utilisées pour la collecte des données des techniques d'observation et des entretiens approfondis avec les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des activités de contrôle citoyen de l'action publique.

La taille de l'échantillon est de 213 acteurs, composés de 102 élus locaux, 50 prestataires de services publics, 25 membres d'OSC, 36 usagers. Elle est déterminée par saturation et correspond au seuil de saturation de toutes les thématiques abordées en vue d'élucider la problématique de la

reddition de comptes dans la gouvernance locale. Les données recueillies ont été recoupées et analysées à l'aide de la méthode de catégorisation et de triangulation.

## LE CONCEPT DE LA REDDITION DE COMPTES

L'expression anglaise *domestic accountability* correspond en français à « reddition de comptes » ou « redevabilité » au niveau national. Elle signifie « aptitude à » ou « possibilité de » rendre quelqu'un ou une entité comptable de ses actes et de ses actions. Cette expression traduit l'obligation des individus occupant un poste de pouvoir de rendre compte de leurs actions envers les citoyens et la société en général auxquels ils devraient rendre service. Il s'agit d'un devoir pour les agents de l'État et des fonctionnaires du secteur privé et un droit des citoyens ou des clients d'exiger des comptes.

Dans la littérature de la Banque mondiale sur la gouvernance, on assimile l'expression « reddition de comptes » à celle de la responsabilisation sociale. Celle-ci est définie comme une démarche orientée vers le renforcement des responsabilités et fondée sur l'engagement civique. C'est un schéma dans lequel les citoyens de base et les organisations de la société civile s'engagent directement ou indirectement à faire respecter l'obligation de rendre des comptes (Reiner, 2004). La responsabilisation sociale est un processus par lequel les fonctionnaires informent de leurs plans d'action, de leurs agissements et de leurs résultats, et sont sanctionnés en conséquence<sup>1</sup>. Les initiatives de responsabilisation sociale sont par exemple : la programmation budgétaire participative, les lois instaurant des réformes administratives, les audits sociaux et les carnets de notes des usagers qui, tous, associent les citoyens à la surveillance et au contrôle du gouvernement<sup>2</sup>.

Selon Ackerman<sup>3</sup>, la responsabilisation sociale fait appel à l'amélioration de la performance du secteur public. Elle repose sur l'engagement civique et permet d'éviter la crise de la légitimité au sommet de l'État. Pour

1. Max Weber (1995) percevait la démocratie comme l'institutionnalisation d'une rationalité dans laquelle chaque fonctionnaire a une tâche particulière à accomplir et est pleinement responsable de ses agissements vis-à-vis de sa hiérarchie.
2. On parle de la définition minimaliste voire réductrice de la responsabilisation sociale selon laquelle la responsabilisation d'un gouvernement ne représenterait rien d'autre que la forme la plus basique de tenue des comptes (par exemple, tel nombre de kilomètres d'autoroute ont été construits l'an dernier, telle somme d'argent a été dépensée, tel nombre d'élèves ont fréquenté l'école publique, etc.). Ici l'accent est mis essentiellement sur le devoir des mandants de dire ce qu'ils font comme une sorte de formalisme sans qu'il y ait d'effet en termes de sanction et de récompense.
3. Le texte est la synthèse de son livre intitulé *Responsabilisation sociale dans le secteur public. Réflexion conceptuelle* (2005).

les défenseurs de ce principe, la défaillance des États peut être rectifiée par l'action de citoyens bien informés, connaissant leurs droits et exigeant des gouvernements que ces droits soient respectés.

En effet, la reddition de comptes permet de combattre efficacement les menaces qui entravent la bonne gouvernance et qui ont pour noms : corruption (phénomène qui fausse le marché et compromet la fourniture des services publics) ; clientélisme (opte pour l'attribution inique des ressources publiques à des groupes de clients particuliers, chamboule la dynamique de la compétition politique et débouche sur une fourniture inefficace des services publics) ; captation (affecte lourdement les marchés et aggrave la situation des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement vis-à-vis des compagnies privées). Par ailleurs, la reddition de comptes participe à la promotion de la bonne gouvernance, contribue à l'accroissement de l'efficacité des ressources pour le développement, à une conception éclairée des politiques, comble le vide ou les insuffisances des mécanismes conventionnels, assure une meilleure prestation des services et favorise enfin l'expression des citoyens défavorisés et vulnérables.

De ce qui précède, on comprend que l'exercice de la reddition de comptes ainsi que sa réussite supposent un certain nombre de conditions, à savoir : un contexte favorable à une culture politique promouvant des structures incitatives (ONG et associations de la société civile) porteuses de l'initiative et capables d'exercer la sanction et la récompense ; l'accès à l'information et surtout aux médias<sup>4</sup> ; la participation élitiste et large des différents acteurs de la société ; l'existence de structures formelles et parfois même informelles pouvant influencer les mandants et les prestataires des services publics ; l'existence de cadres de concertation entre État et société civile ; des initiatives et actions orientées vers l'exécutif, le judiciaire et le législatif.

Il ne suffit pas que les bureaucrates laissent leurs livres blancs ouverts sur leur bureau de sorte que les « passants » aient la possibilité de jeter un œil sur leurs rapports. Il faut qu'ils informent de manière active et expliquent ce qu'ils font, en allant, peut-être jusqu'à en justifier les raisons dans un langage compréhensible (Ackerman, 2005, p. 66).

---

4. La définition de Schedler (1999), par exemple, intègre les concepts clés d'« information », de « justification » et d'« organes de responsabilisation ». L'auteur nous encourage ici à dépasser le principe relativement passif d'exposition minimale et à introduire une démarche d'ouverture plus proactive de la part des fonctionnaires.

Dans les rapports entre gouvernants et gouvernés, il arrive souvent qu'on perçoive le gouvernement comme une entité que les citoyens font passer en d'autres mains ou jettent au feu lors de chaque élection pour ensuite tenter d'imposer discipline et contrôle à son successeur. Le point de vue *a contrario* considère le gouvernement comme partie intégrante de la nation, et non pas comme un agent externe que les citoyens placeraient au-dessus d'eux et dès lors tenteraient de contrôler après coup<sup>5</sup>. Dans cette conception alternative du gouvernement, l'État et la société sont en constante interaction, et le mécanisme de responsabilisation intervient tant avant que pendant l'exercice du pouvoir.

Malheureusement, la recherche empirique montre que le mécanisme de responsabilisation auquel sont soumis les fonctionnaires lors d'élections périodiquement conduites ne suffit pas à garantir un bon gouvernement non plus que l'autorité de la loi (Geddes, 1994 ; Varshney, 1999 ; Przeworski, Stokes et Manin, 1999 ; Stokes, 2003). En effet, le contrôle citoyen doit s'exercer avant, pendant et après l'exercice du pouvoir<sup>6</sup>. Rendre compte avant et après introduit ainsi la notion d'interaction entre gouvernant et citoyens, entre sanction positive et négative et suppose une prise en compte permanente de l'intérêt et la demande des citoyens<sup>7</sup>.

La finalité de l'exercice de la redevabilité, c'est la bonne gouvernance. Ce concept s'est trouvé véritablement enrichi à partir de 1994 par un nouvel attribut : la participation. C'est à partir de 1994 que la société civile va être régulièrement invitée au sein des dispositifs de l'APD. Selon la

5. La définition de la responsabilisation donnée par Richard Mulgan met précisément l'accent sur l'aspect externe de la relation responsabilisante. Son argument est que la responsabilisation englobe trois éléments centraux : 1) « elle est *externe* dans ce sens que la demande de comptes est entre les mains d'une personne ou entité autre que la personne ou entité dont on exige qu'elle soit comptable de ses actes » ; 2) « elle implique une interaction sociale et un échange en ce sens que l'une des parties, celle qui revendique la responsabilisation, cherche des réponses et une rectification tandis que l'autre, comptable de ses actes, est en position de réaction et accepte les sanctions » ; 3) « elle met en scène les droits à l'autorité en ce sens que ceux qui exigent des comptes font valoir les droits d'une autorité supérieure chapeautant ceux qui sont comptables de leurs actes » (Mulgan, 2000). Ce troisième élément de la définition de Mulgan introduit un nouvel aspect fondamental dans notre réflexion : celui d'une « autorité supérieure ».
6. Pour certains auteurs comme Ackerman, c'est au cours des élections que les citoyens peuvent sanctionner les gouvernants au vu des résultats. De ce point de vue, la responsabilisation ne peut s'exercer que de manière externe et *ex-post*.
7. Les sanctions jouent un rôle stimulateur dans le principe de redevabilité. Elles ont une double fonction : celle qui est de célébrer les mérites des bons agents, dévoués, consciencieux ; et celle qui est de dénoncer et de faire punir les agents indécents de l'administration publique. La redevabilité tient compte des mécanismes de sanction et de récompense (forme de sanction). Ces mécanismes permettent de stimuler le goût du travail bien fait.

Banque mondiale, parmi les mécanismes de contrôle citoyen, les plus efficaces sont ceux qui impliquent la participation des citoyens dans le processus de l'allocation, du contrôle, de l'exécution et du suivi de l'utilisation des ressources publiques ; ce qu'on appelle des approches participatives dans la gestion des dépenses publiques.

Dans le cadre de la décentralisation, l'exercice de la reddition de comptes renvoie au concept de la gouvernance locale définie comme un processus de décision qui vise à valoriser toutes les couches sociales en les impliquant dans la gestion du territoire, et ce, par le biais d'une meilleure responsabilisation de tous.

De ce qui précède, la reddition de comptes est une nécessité de la gouvernance, un facteur déterminant de la légitimité de l'action sociale. Elle constitue un puissant instrument de la construction de la citoyenneté, surtout dans le cadre du développement local. Dans ce sens, des dispositions relatives à sa mise en œuvre ont été envisagées dans les textes sur la décentralisation.

## **DU CONCEPT AUX TEXTES : QUELQUES DISPOSITIONS DES LOIS SUR LA REDDITION DE COMPTES AU BÉNIN**

Le cadre institutionnel de la décentralisation au Bénin dispose de plusieurs textes portant sur la reddition de comptes. Quelques-uns de ces textes répertoriés et présentés ici portent sur les principes de redevabilité liés à l'élaboration du budget et toute la communication qui doit l'entourer ainsi que les actions à mener pour sa vulgarisation.

Le budget constitue le premier objet de la reddition de comptes. La Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin a prévu des dispositions allant dans le sens de la reddition de comptes aussi bien au plan horizontal qu'au plan vertical. Cette disposition stipule clairement que le Maire doit impliquer tous les acteurs et rendre compte de l'élaboration et de l'exécution du budget de la commune au supérieur hiérarchique, au conseil et à la Chambre des comptes ainsi qu'au public.

Article 25 : Dans le cadre de l'élaboration du budget, le Maire dispose des services communaux et peut recourir aux services compétents déconcentrés de l'État, notamment ceux chargés respectivement des finances et de l'administration territoriale. Le Maire peut également solliciter les conseils du préfet du département.

Article 33 : Une fois votés par le conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle, les budgets de la commune restent déposés à la Mairie où ils sont tenus à la disposition du public.

Les dispositions suivantes définissent les modalités de la redevabilité verticale, c'est-à-dire l'obligation de rendre compte à l'autorité de tutelle, au conseil et à la Chambre des comptes :

Article 37 : Pour la session de fonctionnement, le Maire peut procéder à des virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre, à charge pour lui d'en rendre immédiatement compte à l'autorité de tutelle puis au conseil communal dès la session suivante. Les virements de crédits de chapitre à chapitre ne peuvent intervenir que sur délibération du conseil communal et après approbation de l'autorité de tutelle.

Article 44 : Le Maire communique trimestriellement sa comptabilité des dépenses engagées à l'autorité de tutelle.

Article 53 : Le compte administratif voté par le conseil communal, accompagné du compte de gestion, est transmis à l'autorité de tutelle au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par l'article 50 de la présente loi. Dans le mois qui suit la date de réception du compte administratif, l'autorité de tutelle, assistée des représentants du ministère chargé des finances dans le Département doit donner son approbation. L'approbation est réputée acquise si aucune suite n'est donnée à l'issue de ce délai. Le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé à la Mairie où il est à la disposition du public.

Article 54 : Le compte de gestion et ses annexes, établis par le comptable sont soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême dans les conditions fixées par les textes en vigueur. Ledit compte et l'arrêté rendu par la Chambre des Comptes font l'objet d'une large diffusion.

En dehors du budget, il est prévu que le maire doit rendre compte de tous les actes qu'il pose au Conseil selon le Décret n° 2002-293 du 5 juillet 2002 fixant les formes et conditions de représentation de la commune par le Maire.

Article 4 : Le Maire exerce ses compétences sous le contrôle du conseil communal. Il rend obligatoirement compte de ses actes, à chacune des réunions du conseil communal ou municipal, par un rapport écrit sur lequel le conseil communal ou municipal peut faire des observations.

Sous réserve du respect des droits acquis et des dispositions de l'article 175 de la loi n° 97-029 du 17 janvier 1999, le conseil communal ou municipal peut remettre en cause les actes posés par le Maire.

Au niveau des municipalités, des mécanismes sont mis en place pour assurer l'application de ces textes sur la reddition de comptes. On pourrait évoquer ici l'accès à l'information et la participation citoyenne. Il est prévu des mécanismes formels de reddition de comptes aussi bien pour l'accès à l'information que pour les structures d'accueil et d'écoute des citoyens. Ainsi, la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 a prévu par exemple les différentes formes de participation citoyenne et les mécanismes d'exercice de la reddition de comptes :

Article 2 : La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Les indicateurs de la participation du citoyen à la vie communale s'apprécient à travers les dispositifs d'information du public, l'accès aux documents administratifs et l'implication dans les affaires locales. Ainsi, l'information du public est destinée à faciliter et à améliorer les relations des citoyens avec la commune. La création d'un service de l'information et de la communication au sein de la commune est un excellent moyen pour véhiculer les messages de la Mairie vers les populations. En dehors de l'information, il est également prévu des pétitions, affiches pour exprimer les points de vue des populations ou pour communiquer sur la gestion des affaires au niveau de la commune.

Selon la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, le conseil communal est un espace de décisions et d'orientation. De ce point de vue, il est ouvert au public afin de lui permettre d'exercer ses droits au contrôle citoyen de l'action publique :

Article 23 : Toute personne a le droit de consulter sur place le procès-verbal des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais. Toutefois, les délibérations à huis clos ne peuvent être publiées sans l'accord du Maire.

Article 30 : Les séances du conseil communal sont publiques. Toutefois, le conseil communal délibère à huis clos dans les cas ci-après : examen des dossiers disciplinaires des élus ; examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public, sur saisine du préfet de département.

Article 31 : Le secrétariat des séances du conseil communal est assuré à la diligence du Maire. Le secrétaire de séance dresse un procès-verbal et/ou compte rendu de chaque séance du conseil communal. Un relevé des décisions signé du Maire et du Secrétaire de séance est affiché à la Mairie à l'endroit destiné à l'information du public dans les huit (08) jours qui suivent la séance. Un relevé des absences lors des délibérations et autres travaux du conseil est affiché dans les mêmes formes.

Article 34 : La séance du conseil communal est ouverte au public. Durant toute la séance, le public présent doit se tenir assis, aux places qui lui sont réservées, et garder le silence ; toutes marques d'approbation ou de désapprobation sont interdites (Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999).

À propos de la conduite des élus dans le cadre de la promotion de l'éthique et de la bonne gouvernance, plusieurs dispositions ont été prises : «Article 35 : Tout conseiller communal est tenu d'observer un comportement social digne» ; «Article 52 : Les plaintes contre tout conseiller sont adressées par écrit au président du conseil communal qui les inscrit à l'ordre du jour de la prochaine session du conseil au point des divers» (Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999).

Par ailleurs, il est précisé à l'article 54 que le maire ou l'adjoint qui commet une faute lourde peut être révoqué de ses fonctions. La faute lourde est constatée par l'autorité de tutelle qui, après avis du Conseil départemental de concertation et de coordination créé par l'article 16 de la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, en dresse rapport au ministre chargé de l'administration territoriale. Celui-ci peut prononcer la suspension du Maire ou de l'Adjoint et proposer le cas échéant sa révocation en conseil des ministres :

Article 55 : Constituent des fautes lourdes, au sens de l'article ci-dessus, les faits ci-après :

- utilisation des fonds de la commune à des fins personnelles ;
- prêts d'argent effectués sur les fonds de la commune ;
- faux en écriture publique ;
- refus de signer ou de transmettre, à l'autorité de tutelle, une délibération du conseil communal ;
- vente ou aliénation abusive des biens domaniaux ;
- toutes autres violations des règles de déontologie administrative (Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999).

Au niveau des populations, des dispositions sont prévues pour leur permettre de demander des comptes :

Article 64 : Les populations de la commune, directement ou par le biais de leurs organisations, peuvent adresser des pétitions<sup>8</sup> au conseil communal. Les pétitions sont reçues par le président du conseil. Toute pétition revêtue de la signature des pétitionnaires doit préciser son objet et indiquer les noms, prénoms, adresses et domiciles des signataires (Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999).

De ce qui précède, il ressort que, dans la loi sur la décentralisation, il existe des dispositions qui définissent clairement le rôle des élus locaux dans le cadre de l'exercice de la reddition de comptes ainsi que celles qui confèrent aux usagers le droit d'exiger des comptes. En effet, que pensent les différents acteurs de la reddition de comptes ?

## LES POINTS DE VUE DES ÉLUS LOCAUX ET DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS SUR LA REDDITION DE COMPTES

### Les points de vue des élus

Différentes thématiques ont été abordées avec ceux-ci. Ainsi, par rapport à chacune de ces thématiques, les différents avis recueillis sont présentés ci-dessous.

#### *La reddition de comptes : une affaire de partenaires*

De l'avis de certains interlocuteurs, « *la redevabilité est quelque chose de nouveau que les partenaires ont amené. C'est eux qui ont inventé ça. Ils ont été déçus au niveau central et ils ont peur d'être déçus au niveau local, c'est pourquoi ils nous poussent à faire ça* » (un élu de Dogbo). Un autre élu local abonde dans le même sens et déclare :

*Si le partenaire sait ce que nous faisons, si nous essayons par moments de rendre compte au gouvernement de notre gestion, cela suffit. Pourquoi rendre compte à la population qui vous a élu, une population analphabète ? Elle vous a déjà donné le plein pouvoir, en tout cas, elle n'a qu'à attendre les élections pour me demander de rendre compte* (UN ÉLU DE QUINHI).

8. « *Appui Suisse à la Gouvernance Locale (ASGOL) nous a donné beaucoup de formations sur les textes de la décentralisation. Mais ce que vous me dites là sur pétition et autres doivent être [sic] un peu noyés dans les autres textes et on ne remarque pas vite* » (B.M.A., conseiller communal, Sinendé, janvier 2010).

Pour d'autres encore, il est inconcevable qu'il soit demandé à un élu local de rendre compte à un non-élu. Selon eux, avec les élus locaux, il ne doit pas y avoir de reddition de comptes. C'est dans cet esprit que se situe le verbatim suivant obtenu d'un élu de la localité de Sinendé, située dans la partie septentrionale du Bénin. Selon lui,

*si nous avons été élus, c'est que les électeurs nous font confiance, on n'a pas besoin de leur rendre compte. Le faire, c'est comme si nous avions fait quelque chose que nous sommes en train de cacher. Les partenaires, c'est eux qui ont amené cette affaire-là, si on leur fait le point ça suffit. Nous sommes en politique, tout acte mauvais posé revient toujours pendant les élections* (UN ÉLU DE SINENDÉ).

### **La reddition de comptes dans un contexte de pauvreté et d'analphabétisme**

*On ne communique pas sur l'argent, surtout quand il s'agit des millions, les gens prennent cela autrement ; quelqu'un qui n'a pas 1000F CFA, si tu lui parles des millions, il ne comprend pas et commence par vous détruire* (UN ÉLU DE QUINH).

*Admettons qu'on expose aux populations les montants du budget ; elles n'ont aucun moyen de vérifier la crédibilité des chiffres, puisque c'est [sic] des analphabètes et elles ont d'autres soucis à régler* (UN ÉLU DE SINENDÉ).

Par ailleurs, la jeunesse de la décentralisation et les ambiguïtés institutionnelles expliqueraient pour certains enquêtés les difficultés à mettre en œuvre la décentralisation.

### **La déconcentration comme frein à la reddition de comptes**

À la question de savoir si le phénomène de la déconcentration constitue un frein à la reddition de comptes, les participants à l'enquête répondent :

*À l'étape actuelle de début de la décentralisation, le Maire ne peut pas demander aux prestataires des services déconcentrés de rendre compte car ces derniers dépendent hiérarchiquement et administrativement de l'État ; il faut aller doucement* (UN PRESTATAIRE DE SERVICES À DOGBO).

*La plupart des structures d'appui aux services sociaux de base ont été créées par arrêtés pris par les services déconcentrés de l'État. Les élus ne comprennent pas grand-chose de ces affaires. Si eux ils ne comprennent*

*pas grand-chose, pour les communautés c'est encore pire. Comment faire aujourd'hui pour que ces structures rendent compte au Maire de ce qui se passe en leur sein? (UN ÉLU DE QUINHI).*

À en croire certains élus, la promotion de la reddition de comptes pourrait vous déclasser et vous priver des ressources de l'État. De leur point de vue, cette initiative pousse à défendre dans la commune et au sein des populations la vérité et des valeurs qui ne sont pas acceptées et promues au niveau central. Mieux, selon certains propos tenus par les élus, l'exercice de la reddition de comptes pourrait aussi vous mettre en difficulté avec votre conseil et les populations. C'est ce qui semble se dégager du verbatim ci-dessous obtenu d'un élu de l'une des localités de la zone d'étude.

*Moi, je suis pour la reddition des comptes, mais le contexte ne le permet pas. Je veux bien jouer la transparence face aux ressources de la commune et face aux ressources qui viennent de l'État ou des partenaires. C'est ça le développement. Mais lorsqu'on a commencé cet exercice de la transparence, j'ai eu tous les problèmes! Donc j'ai dû me calmer, puisque les gens voient ce qui se passe en haut et si je continue, je serai le premier à être impopulaire. Comment on peut vivre dans un pays comme cela? (UN ÉLU DE QUINHI).*

### **Le mauvais exemple par le haut est un frein à la reddition de comptes**

*La redevabilité consiste à rendre compte et à faire les choses de façon claire; mais si au niveau central, les choses ne sont pas claires, comment voulez-vous qu'elles soient claires au niveau des élus locaux? Les communes qui veulent rendre compte peuvent être sanctionnées par le niveau central (UN ÉLU DE QUINHI).*

### **La peur de l'intoxication et le refus de la reddition de comptes**

*C'est bon de rendre compte aux populations, mais ici, quand vous rendez compte sur les montants d'une réalisation d'une infrastructure, vous courez le risque de voir vos opposants intoxiquer la population et la monter contre vous au motif que l'infrastructure ne peut pas coûter autant et que vous avez détourné l'argent (UN ÉLU DE DOGBO).*

L'échec des institutions de lutte contre la corruption et du contrôle citoyen au niveau central influence la perception des élus et des prestataires de services sociaux de base et les rend réticents envers l'initiative de la reddition de comptes.

*Regardez le FONAC [Front des organisations nationales contre la corruption] et l'Observatoire de la lutte contre la corruption, voyez à la Cour suprême, ce qu'on dit des ministres qui doivent déclarer leurs biens et rendre compte après ! Regardez tout ce qu'on a aujourd'hui dans ce pays comme structures de contrôle citoyen, si tout ça là ne marche pas, je me demande pourquoi ? C'est là où il faut commencer par travailler pour la reddition des comptes avant de venir vers nous. Moi je crois que sans avoir des exemples ou des modèles à ce niveau, c'est difficile de venir nous imposer cela ici car les gens savent ce qui se passe là-bas et c'est ça qui complique l'exercice à notre niveau* (UN PRESTATAIRE DE SERVICES DE SANTÉ À DOGBO).

*L'idéal c'est de rendre compte. Et il faut effectivement rendre compte. Seulement dans ce pays, si tu veux bien faire, tu te retrouves en arrière ; on préfère des cancre et des menteurs à la place des travailleurs. Excusez-moi de le dire ainsi, mais c'est aussi notre réalité. Et ça, c'est la politisation qui en est à la base* (UN PRESTATAIRE DE SERVICES EN ÉDUCATION À QUINHI).

*Beaucoup ne comprennent pas qu'ils ont le droit de regard sur ce qui se passe et si tu le fais, au lieu de t'encourager, eh bien ils te compliquent la vie* (UN ÉLU DE SINENDÉ).

### **La reddition de comptes comme un acte civique**

L'initiative de la reddition de comptes dans les trois communes d'enquête a laissé des effets qui amènent certains élus à y reconnaître un mode d'exercice de la citoyenneté en construction :

*Le conseil communal fait du compte rendu une activité importante. C'est une occasion pour les conseillers de communiquer avec la population pour donner de la visibilité à leurs actions et intentions. Car, certaines franges de la population n'ont pas l'habitude de demander des comptes ou préfèrent se résigner, ce qui ne contribue pas à l'amélioration des services offerts* (UN ÉLU DE QUINHI).

*La reddition des comptes est une exigence de la loi et il faut la mettre en œuvre* (UN ÉLU DE DOGBO).

Certains pensent que c'est le Maire et ses adjoints qui doivent rendre compte :

*Quand vous êtes élu conseiller mais sans un poste de responsabilité au sein du Conseil, les populations vous ignorent. Leur tendance est d'aller dire au Maire les problèmes qu'elles ont. Tout c'est le Maire. Elles attendent qu'il règle leurs problèmes ; nous on n'est pas concerné par la reddition des comptes (UN ÉLU DE SINENDÉ).*

### ***La reddition de comptes, l'incivisme et l'efficacité***

Malgré ce découragement, le bien-fondé de la reddition de comptes a été souligné par certains enquêtés comme un palliatif à l'incivisme, un moyen d'informer les populations et de valoriser ses actions :

*C'est normal de rendre compte, vous êtes élu et non pas envoyé par l'État comme les sous-préfets. Vous avez l'obligation de rendre compte. Si vous ne le faites pas, vous ne pouvez pas empêcher l'incivisme. On doit même inscrire ça en lettres d'or pour les communes (ENTRETIEN AVEC LE PREMIER ADJOINT AU MAIRE, SINENDÉ, 7 JUILLET 2009) ;*

*Sans compte rendu, l'information ne circule pas (UN PRESTATAIRE DE SERVICES D'EAU À DOGBO) ;*

*Quand on ne fait pas de compte rendu, c'est qu'on est inefficace (UN ÉLU DE SINENDÉ).*

## — **Les points de vue des usagers et de la société civile**

Ici également, les points de vue varient selon les thématiques.

### ***Les difficultés de demander des comptes aux agents de l'État***

La méconnaissance des textes et la faible emprise des élus sur les prestataires des services sociaux de base (car ces derniers dépendent hiérarchiquement des responsables des services déconcentrés de l'État) constituent à l'étape actuelle un obstacle majeur à la reddition de comptes. Ainsi, beaucoup d'agents de l'État pensent qu'ils ne doivent pas rendre compte aux élus, encore moins aux usagers des services publics. Selon un membre du conseil de Dogbo :

*Un fonctionnaire est quelqu'un qui est recruté par l'État pendant toute sa carrière ; il est rarement sanctionné, il n'a pas la culture de rendre compte. Il ne dépend pas du Maire. Le service qu'il rend est apprécié par ses supérieurs hiérarchiques et non par les bénéficiaires. D'abord, le gars*

*est diplômé et quel compte voulez-vous lui demander? C'est quand il y a des situations graves que la population réagit (mort dans un centre de santé, échec scolaire, etc.)* (UN USAGER À DOGBO).

Dans le même sens, un usager des services se plaint de son incapacité à influencer le comportement des prestataires indéclicats :

*Lorsqu'on vous affecte quelqu'un qui n'est pas de la localité et qui est plus instruit que vous, et qui pour une raison ou une autre fait mal son travail et abandonne son poste – c'est le cas souvent des enseignants et des agents de santé –, qu'est-ce que vous pouvez lui faire? C'est difficile* (UN USAGER À SINENDÉ).

Toutefois, le contexte de la décentralisation offre aux populations la possibilité de recourir à l'autorité du Maire pour réclamer leurs droits vis-à-vis des prestataires des services sociaux de base, comme c'est le cas à Quinhi :

*Quand un problème se pose, on n'hésite pas à aller demander des explications. Par exemple, pour les factures élevées d'électricité, de coupure anarchique des compteurs, et la perception des pénalités sans reçu, nous avons saisi le Délégué qui à son tour a pris contact avec le Maire. Ce dernier nous a convoqués et nous avons exposé nos griefs contre la SBEE. Nous avons le droit de savoir comment la SBEE nous gère* (UN USAGER À QUINHI).

### ***Les rapports sociaux qui influencent la reddition de comptes***

Il a été reconnu aussi que la décentralisation avec son mode de choix des élus rapproche l'administration de l'administré, mais ne facilite pas l'exercice du contrôle citoyen ou du moins des sanctions en cas de mauvaise gestion. Autrement dit, les rapports sociaux influencent la redevabilité, comme l'attestent les propos ci-dessous :

*Avec la décentralisation, on est entre nous-mêmes. Si votre fils a détourné, vous allez le tuer? Je ne crois pas. L'essentiel ici, c'est de s'entendre* (UN USAGER À DOGBO).

*On pouvait crier et marcher comme on veut au temps des chefs de district et des sous-préfets. Aujourd'hui, il y a trop d'influences du côté des parents, vous savez, nous sommes les mêmes, donc c'est difficile pour un élu de rendre compte et pour les populations d'être trop regardantes ; même si les textes sont là* (UN USAGER À QUINHI).

*Un élu local qui ne maîtrise pas la stratégie de communication de masse, vous voulez qu'il rende compte de quoi à qui ? Surtout qu'après son élection, tout le monde l'attend pour avoir des faveurs car il est là pour cinq ans* (UN USAGER À SINENDÉ).

*La redevabilité, c'est une bonne chose. Si on ne la fait pas, c'est nous qui perdrons. Car, beaucoup d'initiatives vont mourir ; les bonnes choses vont partir, mais au village, ce n'est pas facile, tout le monde se connaît* (ENTRETIEN AVEC LA PRÉSIDENTE D'UNE ORGANISATION DE GROUPEMENT DES FEMMES, DOGBO).

Les différents points de vue présentés ici montrent l'absence ou l'insuffisance d'une culture de compte rendu par les dirigeants ou les élus aux mandants qui sont les bénéficiaires des services publics et les électeurs de droit. Ces derniers n'ont pas intégré dans leur mode de vie l'aptitude et l'habitude d'interpeler leurs mandants, d'exiger des comptes. Les acteurs ont une perception extravertie du contrôle ou de la veille citoyenne comprise comme extérieure à l'individu et non comme principe universel de gestion du bien public. La reddition de comptes n'est pas perçue par les élus locaux et les prestataires de services publics comme un instrument qui renforce la légitimité, un facteur de dialogue et de cohésion sociale déterminant pour le développement à la base. Si les élections confèrent aux mandants la légalité, la reddition de comptes leur permet de construire au quotidien leur légitimité.

## CONCLUSION

Les conditions actuelles d'exercice de la gouvernance à l'échelle des communes restent encore embryonnaires car peu ancrées dans les valeurs partagées. Plusieurs raisons expliquent cette situation : les difficultés à introduire l'éthique dans le mode de gouvernance locale souvent influencé par l'environnement politique caractérisé par des pratiques et contre-valeurs affichées et impunies dans les administrations du niveau central ou déconcentré ; l'inexistence de liens systématiques entre valeurs partagées et légitimité des mandants ; l'extraversion et la dépendance des initiatives du contrôle citoyen de l'action publique du financement extérieur ; l'ignorance et la méconnaissance des textes ; enfin, l'analphabétisme et les barrières socioculturelles. Au total, les enjeux et dynamiques entourant la reddition de comptes dans les trois communes constituent un analyseur social et politique à multiples facettes qui relance de nouveaux débats autour de la gouvernance dans les collectivités locales décentralisées. Le défi à relever dans ce cas passe par l'émergence non seulement d'une élite

politique locale capable d'impulser une nouvelle dynamique au développement, mais aussi d'une société civile forte et engagée pour la promotion d'un débat citoyen à partir des sanctions positives et négatives afin de porter les espoirs du développement local.

## BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMAN, J.M. (2005). « Responsabilisation sociale dans le secteur public – Réflexion conceptuelle », *Social Development Papers/Participation and Civic Engagement*, n° 82.
- AKINDÈS, F. (1996). « La transformation des lieux de pouvoir en Afrique subsaharienne sous les contraintes de la mondialisation », dans S. Mappa (dir.), *Puissance et impuissance de l'État. Les pouvoirs en question au Nord et au Sud*, Paris, Karthala, p. 355-377.
- BAKO-ARIFARI, N. et A.C. KPATCHAVI (2009). *Décentralisation et fourniture de services publics dans la commune lacustre des Aguégus (Sud-Bénin)*, Cotonou, Éditions du Flamboyant, SNV.
- DÉCRET N° 2002-293 DU 5 JUILLET 2002 FIXANT LES FORMES ET CONDITIONS DE REPRÉSENTATION DE LA COMMUNE PAR LE MAIRE.
- FLOQUET, A., R. MONGBO et S. WOLTERMANN (2007). *Benin, contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'impact local participatif (SILP)*, Bamako, Communicances, <file:///C:/Users/edition2/Downloads/Floquet\_mongbo\_woltermann\_Benin\_suivi\_impact\_fr.pdf>, consulté le 11 mai 2017.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma : Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- JACOB, J.-P. (1998). « La décentralisation comme distance. Réflexion sur la mise en place des collectivités locales en milieu rural ouest africain », *Politique africaine*, n° 71, p. 133-147.
- KPATCHAVI, C.A. (2010). *Décentralisation reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé*, Cotonou, Éditions Ablodè, SNV.
- LABORATOIRE CITOYENNETÉS (2009). « Un regard ouest africain sur l'appui à la reddition des comptes », *Revue Gouvernance et citoyenneté*, n° 2, p. 1-3.
- LALÈYÈ, M.O.O. (2003). *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, Paris/Budapest/Torino, L'Harmattan.
- LOI NO 97-028 DU 15 JANVIER 1999 PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, <<http://legibenin.net/document/NNN/Loi%20n%C2%B097028%20du%2015%20janvier%201999%20portant%20organisation%20de%20l'administration%20territoriale%20de%20la%20r%C3%A9publique%20du%20b%C3%A9nin.pdf>>, consulté le 14 juillet 2017.
- LOI NO 97-029 DU 15 JANVIER 1999 PORTANT ORGANISATION DES COMMUNES EN RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, <file:///C:/Users/edition2/Downloads/Loi\_n\_97\_029\_du\_15\_janvier\_1999\_portant\_organisation\_des\_communes\_en\_republique\_du\_benin.pdf>, consulté le 14 juillet 2017.
- LOI NO 98-007 DU 15 JANVIER 1999 PORTANT RÉGIME FINANCIER DES COMMUNES EN RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, <[http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil\\_des\\_lois\\_sur\\_la\\_decentralisation.pdf](http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil_des_lois_sur_la_decentralisation.pdf)>, consulté le 14 juillet 2017.
- MARCELLE, R. (1977). *La gestion communale de l'action*, Paris, Éditions sociales.
- MULGAN, R. (2000). « Comparing accountability in the public and private sectors », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, n° 1, p. 87-89.
- MULGAN, R. (2003). « Accountability: An ever-expanding concept ? », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, p. 555-573.

- REINER, F. (2004). *Le contrôle citoyen de l'action publique : introduction au concept et à son application opérationnelle, Groupe Participation et engagement*, Banque mondiale, Septembre.
- PRZEWORSKI, A., S. STOKES et B. MANIN (dir.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHEDLER, A. (1999). « Conceptualizing accountability », dans Schedler *et al.* (dir.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, p. 13-28.
- THE SELF-RESTRAINING STATE : POWER AND ACCOUNTABILITY IN NEW DEMOCRACIES, BOULDER, LYNNE REINER.
- SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS, CECI, PREM (2005). *Responsabilisation sociale dans le secteur public. Réflexion conceptuelle*, n° 82.
- STOKES, S. (2003). « Perverse accountability: Monitoring voters and buying votes », document présenté lors du *2003 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 31 août.
- VARSHNEY, A. (1999). « Democracy and poverty », document présenté lors de la *Conference on World Development*, Sussex, Caste Donnington, Angleterre, U.K. Department for International Development/Institute of Development Studies, 15-16 août.
- WEBER, M. (1995). *Économie et société*, Paris, Pocket.



## PARTIE 3

# LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT





## CHAPITRE 7

# LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN ET AU TOGO

UN DIFFICILE  
« MÉNAGE À TROIS »

AYEMI LAWANI

AU COURS DES TROIS DERNIÈRES DÉCENNIES, LA démocratie s'est imposée partout dans le monde comme système politique de choix, et ce, parallèlement à l'expansion du néolibéralisme sur le plan économique et à la montée de la philosophie postmoderne sur le plan intellectuel. Ces différentes mutations ont contribué à une décentralisation dans le champ du développement international qui s'est progressivement ouvert aux acteurs non étatiques intra et supranationaux. Ainsi, lorsque, le 8 septembre 2000, les dirigeants de la planète signèrent la Déclaration du millénaire à New York, nombreux sont les observateurs qui annoncèrent une ère nouvelle pour le développement international en général,

et particulièrement pour l'amélioration des conditions de vie des populations dans les pays d'Afrique subsaharienne. En effet, depuis l'époque des indépendances, les politiques de développement de la plupart de ces pays ont tout d'abord été à orientation centraliste (Nkrumah, 1964 ; Senghor, 1961), avec l'État seul aux commandes, et des sociétés civiles inexistantes ou contrôlées. À partir des années 1970, les crises économiques ont remis en cause cette centralité étatique et ouvert la brèche à une implication de plus en plus importante de la communauté internationale, surtout des institutions financières internationales, dans la gestion économique de ces pays (Gazibo, 2009). Néanmoins, il a fallu attendre la libéralisation politique des années 1990 et les nouvelles orientations de l'an 2000 (Cling *et al.*, 2002) pour que les sociétés civiles, et particulièrement les organisations non gouvernementales (ONG) locales, soient considérées comme des interlocutrices clés dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement.

Ce chapitre a pour but d'analyser les interactions entre l'État et les deux autres acteurs clés (communauté internationale, ONG locales) dans la gouvernance du développement national. Pour ce faire, nous proposons de nous baser sur les cas de deux pays d'Afrique de l'Ouest, le Bénin et le Togo. Les cas du Bénin et du Togo sont intéressants à analyser, car ces deux pays, voisins et similaires sur plusieurs aspects historiques et culturels, ont connu de 1990 à 2005 des dynamiques opposées en ce qui a trait aux interactions entre leur État et les deux autres groupes d'acteurs (Heilbrunn, 1993, 1997 ; Houngnikpo, 2001 ; Seely, 2005). Tout en reconnaissant que les interactions entre ces trois acteurs dans la cogouvernance du développement sont très complexes, l'analyse que nous proposons a tenté de les classer en trois registres : l'adversité, la neutralité (laisser-faire) et la coopération. Nous proposons donc dans les sections suivantes de présenter en premier lieu une analyse historique de la gouvernance des politiques de développement dans les deux pays de 1960 à nos jours ; cela nous permettra de voir comment, face à la communauté internationale et aux organisations de la société civile (OSC) locales, l'État a navigué successivement ou simultanément entre ces trois registres. Ensuite, nous tenterons de dégager des facteurs internationaux et locaux qui ont influencé la prédominance de l'un ou l'autre des registres à différents moments historiques.

Les analyses présentées dans ce chapitre sont basées sur des données recueillies au cours de notre terrain de recherche doctorale conduit en 2013 dans les capitales des deux pays, Cotonou (Bénin) et Lomé (Togo), où nous avons mené des entretiens semi-directifs et un recueil de littérature grise. Au total, 32 acteurs des sociétés civiles ont été

interviewés, 16 dans chaque ville, dont 12 femmes (5 à Cotonou, 7 à Lomé) et 20 hommes (11 à Cotonou, 9 à Lomé). Ces acteurs dirigent des organisations de la société civile créées localement par des Béninois et des Togolais, directement impliquées dans des opérations de développement et qui, à quelques exceptions près, ont le statut officiel d'organisations non gouvernementales (ONG) dans leur pays. Enfin, il est important de noter ici que par « communauté internationale », nous désignons un ensemble assez hétérogène qui regroupe tous les acteurs étrangers impliqués dans la conception ou la mise en œuvre des activités de développement. Il s'agit non seulement des institutions financières internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) et la BM, mais aussi de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de ses diverses agences. La communauté internationale inclut également les pays étrangers traditionnellement impliqués dans le financement de l'aide au développement à travers leurs ambassades et agences d'aide au développement. Au Bénin et au Togo, il s'agit historiquement de la France, de l'Union européenne, des États-Unis, du Canada et de l'Allemagne. Enfin, l'expression « communauté internationale » désigne les organisations non gouvernementales étrangères, le plus souvent basées en Occident, qui participent au financement et à la mise en œuvre des programmes et projets de développement dans ces deux pays. On pourrait citer les exemples de Plan international, Care international et Børnefonden.

---

## L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DES INTERACTIONS DANS LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN ET AU TOGO

### — La période de la danse solitaire (1960-1980) : des rapports antagonistes marqués par des dictatures militaires et un monopole étatique

Après leur indépendance en 1960, le Togo (27 avril) et le Bénin (1<sup>er</sup> août) ont rapidement mis en place un système centralisé au sein duquel l'État au sommet avait un contrôle quasi total sur la gestion du développement national. Au Togo, après sa prise du pouvoir en 1967 à la suite d'un coup d'État, le militaire Eyadéma Gnassingbé fit adopter une nouvelle Constitution en 1979 institutionnalisant le système politique du parti unique qui « oriente la politique générale du pays » (République togolaise, 1979, Article 10). Le Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti unique, rassembla désormais toutes les composantes du pays. Au Bénin également, après une série de changements à la tête du pays, un militaire, Mathieu Kérékou, prit le pouvoir après un coup d'État en 1972. Kérékou créa le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB) qui contrôla désormais « toutes les activités de

la vie sociale nationale» (République populaire du Bénin, 1977, Article 4). Dans les deux pays, cette centralité étatique fut renforcée par divers mécanismes politico-économiques intégrés dans les stratégies de développement, et ce, par une planification verticale, de l'État vers les populations. Pendant les vingt premières années de leur indépendance, ces deux pays connurent chacun au moins trois grands Plans quinquennaux de développement conçus et mis en œuvre par l'État. Si une grande partie des politiques nationales se fondait sur des flux financiers provenant de pays étrangers (prêts, dons, vente de matières premières), la gouvernance du développement national était une chasse gardée de l'État, les leaders dans les deux pays mettant de l'avant un discours nationaliste et anti-impérialiste. Un extrait du document du Plan quinquennal 1966-1970 au Togo illustre parfaitement le monopole que se conférait l'État sur les politiques de développement national : «Au Togo, comme dans la grande majorité des pays africains, le développement ne saurait être spontané. Il doit être conçu, orienté et contrôlé par l'État» (République togolaise, 1965, p. 13).

Poussés par l'attrait d'un pouvoir sans partage ou par une vision prophétique du développement, les régimes militaires au Bénin et au Togo se montrèrent peu ouverts à toute organisation subversive. Les partis politiques, les associations populaires, les syndicats et autres groupes qui avaient pourtant été parties prenantes des mouvements indépendantistes furent désormais perçus comme des obstacles au développement. Ce contexte de contrôle a été confirmé à Cotonou et à Lomé par certains de nos répondants qui ont vécu cette période de l'histoire de leur pays. Présidente d'une ONG à Cotonou, Yvette, 65 ans, raconte que, pour avoir participé à une manifestation d'élèves à la fin des années 1960, elle fut exclue de toutes les écoles du pays et qu'elle a dû s'exiler afin de pouvoir poursuivre ses études. L'on note également un climat similaire au Togo. Kokou, 67 ans, est l'un des plus anciens acteurs de la société civile togolaise ; il évoque ainsi ses souvenirs :

*La plupart des organisations de la société civile qui étaient dans le pays étaient toutes des ONG étrangères comme CARE, comme PLAN ; donc ces grosses boîtes qui étaient plutôt sur place. Il y avait très peu d'organisations purement togolaises de la société civile qui existaient, très peu.*

Ainsi, dans les deux pays, les rares organisations gérées de façon indépendante étaient des représentantes d'organisations étrangères basées en Europe ou en Amérique du Nord. Les rapports qui existaient entre ces organisations et l'État étaient du type «laisser-faire contrôlé».

D'un côté, l'État tolérait et laissait faire les organisations étrangères qui limitaient leurs activités au domaine caritatif et ne se mêlaient pas de la gouvernance du pays. De l'autre, la communauté internationale fermait les yeux sur certaines dérives de cette gouvernance. C'était le contraire pour les organisations locales qui étaient presque toutes sous l'égide de l'État. Par exemple, toutes les organisations de femmes du Bénin furent intégrées dans l'Organisation révolutionnaire des femmes du Bénin (ORFB), et celles du Togo dans l'Union nationale des femmes du Togo (UNFT), sous la direction des partis uniques. Afi (70 ans) qui préside une ONG de femmes à Lomé remarque à ce propos :

*Quand j'ai commencé à travailler, on était sous le parti unique, donc il n'y avait plus d'associations, sauf l'Association des ailes marchantes du RPT. Tout le monde était censé embrigader dans cette affaire-là. Quand on avait besoin que vous fassiez un travail pour le parti ou tout ça, on vous appelle. Vous ne pouvez pas dire non.*

Les seules organisations locales qui n'étaient pas directement liées au pouvoir central étaient les organisations de type confessionnel. Au Togo par exemple, l'organisation ASTOVOT (Association togolaise des volontaires au travail), créée en 1957, a dû, pour continuer à exister, rentrer sous les auspices de l'Église évangélique et se transformer en ASTOVOCT (Association togolaise des volontaires chrétiens au travail). Toutes les autres organisations locales indépendantes qui existaient devaient rester clandestines ou voir leur rôle se réduire à celui de légitimation de l'autorité étatique.

#### — La période 1980-2000 : des institutions financières internationales qui s'invitent dans la danse face aux États délégitimés

À partir de la fin des années 1970, le Bénin et le Togo furent confrontés à une crise financière marquée par un manque de liquidités et un surendettement chronique. Un rapport de la Banque africaine de développement (BAD) résume très bien la situation au Bénin à cette époque :

Malgré les tentatives de redressement initiées par le gouvernement en 1982-83 et 1986-87, les difficultés de l'économie béninoise se sont davantage exacerbées [...] La situation financière des entreprises publiques s'est davantage détériorée et les trois banques publiques (la CNCA, la BBD et la BCB) ont déclaré faillite (Banque africaine de développement, 2003, p. 1).

Dans l'incapacité de rembourser leurs dettes et pour corriger les déséquilibres macroéconomiques, les États au Bénin et au Togo n'eurent d'autre recours que de se tourner vers les institutions internationales, notamment

le FMI et la BM. Le FMI et la BM conditionnèrent leur aide à un ensemble de plans regroupés sous le nom (devenu célèbre) de « Programmes d'ajustement structurel » (PAS). Entre autres conditions, les États furent sommés de réduire au minimum leur rôle par le biais de la privatisation des entreprises publiques, la dérèglementation de l'économie, la réduction de l'emploi et des salaires dans le secteur public, et une réduction draconienne des investissements publics. Dès 1983, le gouvernement togolais mit fin à ses plans quinquennaux :

Le quatrième Plan de développement économique et social (1981-1985) [...] du Togo n'aura pas atteint les objectifs fixés par le planificateur de 1965 dans la perspective du décollage économique prévu pour l'horizon 1985 [...] Les effets de la crise ont été d'autant plus ressentis que l'économie nationale est fortement dépendante des recettes d'exportation de quelques produits-clés que sont le phosphate, le cacao, le café, le coton. (République togolaise, 1983, p. 46)

Le Togo signa son PAS I en 1983 et le Bénin en 1989. D'une part, en s'assujettissant aux programmes du FMI, les États ont ouvert la voie à une implication des institutions de Bretton Woods (FMI, BM) dans la gouvernance nationale des deux pays. D'autre part, l'arrêt des recrutements dans la fonction publique et le retrait de l'État de plusieurs programmes sociaux contribuèrent à l'émergence d'initiatives indépendantes sous forme d'associations et de coopératives locales dans les villes et villages des deux pays. Face aux réductions des salaires et à l'élimination des services sociaux, des syndicats indépendants se constituèrent et sortirent de leur réserve. Subissant l'arrêt de l'assistance de l'État, les communautés villageoises recommencèrent à s'auto-organiser. Confrontées au chômage des hommes, les femmes ne restèrent pas passives et s'organisèrent en groupements d'entraide. C'est ce que note Hodab, un directeur d'ONG à Cotonou : « *Il y a eu déresponsabilisation de l'État, ce qui a poussé à la prise en charge par soi-même, ou bien par les communautés elles-mêmes* ». Mis à mal par la crise financière, les États au Bénin et au Togo n'eurent pas d'autre choix que de céder du lest vis-à-vis tant des institutions internationales que des organisations locales naissantes. Néanmoins, jusque-là, l'implication de ces institutions restait avant tout dans la gouvernance économique. Les populations étaient le plus souvent laissées à elles-mêmes en ce qui avait trait aux programmes sociaux (éducation, santé, etc.), même si elles étaient loin d'avoir les capacités à remplir le vide laissé par le retrait de l'État. Il s'agit d'un tournant clé au cours duquel l'État cédait une grande partie de son pouvoir de décision économique aux institutions internationales, tout

en adoptant un certain laisser-faire vis-à-vis des nouvelles organisations communautaires naissantes, tant que ces dernières ne prenaient pas une posture critique relativement au pouvoir central.

L'on observe cependant à la fin des années 1980 que les politiques d'austérité auxquelles les États sont obligés de se soumettre accroissent le schisme entre eux et leurs populations. En effet, dans son rapport sur l'ajustement structurel en 1987, le gouvernement togolais notait, d'ailleurs parmi les inconvénients les plus évidents des PAS, « l'accroissement du chômage, particulièrement sensible au niveau des diplômés [avec] le secteur privé moderne recrutant peu et le secteur public ayant bloqué les recrutements » (République togolaise, 1987, p. 7). Face aux nombreuses grèves et revendications populaires, Kérékou au Bénin puis Eyadéma au Togo n'eurent pas d'autre choix que d'accepter l'organisation de conférences nationales qui réunirent toutes les composantes sociopolitiques et économiques dans le but de décider de nouvelles orientations pour leur pays.

La Conférence nationale béninoise dura trois jours (du 19 au 28 février 1990) et fut un tournant important dans la libéralisation politique et sociale. Les acteurs de la société civile béninoise rencontrés au cours de nos enquêtes ont noté un changement important dans leur contexte de travail. Gaspard, responsable d'ONG à Cotonou, remarque à ce propos : « À la faveur de la Conférence nationale, l'environnement politique a été libéré ; et cela fut une opportunité pour les organisations de la société civile, pour le monde associatif d'éclore ; des associations de la société civile ont vu le jour un peu partout. » En décembre 1990, les Béninois adoptèrent une nouvelle Constitution dont l'article 25 reconnaît et garantit « la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation ». Après la Conférence nationale au Bénin, les alternances réussies à la tête du pays entre Kérékou et Soglo en 1991, puis entre Soglo et Kérékou en 1996 entretinrent un climat sociopolitique positif opportun pour l'éclosion d'une société civile vibrante. Encouragé par le contexte national, un climat de coopération s'instaura également entre l'État béninois et la communauté internationale qui s'impliqua davantage dans les programmes de développement. C'est ce que confirme encore Gaspard à Cotonou : « *C'est un environnement politique qui a été autorisé par l'État, et c'est ça qui a donné la force à ces partenaires techniques et financiers étrangers d'aller directement contractualiser avec les organisations de la société civile* ».

Quant à la Conférence nationale au Togo, elle dura presque deux mois (de juillet à août 1991). Et même si elle eut des effets libérateurs en termes d'adoption d'une nouvelle Constitution et d'occasions de création d'associations, elle ne réussit pourtant pas à enclencher une alternance démocratique à la tête du pays. Oumar, l'un de nos répondants à Lomé, qui fut l'un des acteurs de la Conférence nationale togolaise, n'a pas hésité à nous exprimer sa déception :

*Ah oui, j'étais en plein pied dans la Conférence nationale. C'est nous qui avons préparé la Conférence nationale. Et franchement, s'il m'appartenait à dire quelque chose de ma vie que je regrette, c'est la Conférence nationale togolaise [...] On a mélangé la passion à l'idéal [...] Ça, je l'ai dit, c'est un tournant raté.*

L'alternance politique ayant échoué, le pays traversa une période de violences sans précédent, créant un environnement peu opportun à une société civile dynamique. Oumar note qu'il y avait « *des violences qui étaient devenues pratiquement quotidiennes, les enlèvements, les assassinats* ». Ce climat a poussé à l'exil plusieurs responsables d'OSC du Togo. En 1993, l'Union européenne, la principale partenaire en matière de développement du Togo, interrompit sa coopération, et ce, jusqu'en 2007 pour déficit démocratique. La plupart des autres partenaires lui emboîtèrent le pas. Par conséquent, l'aide publique au développement connut une très forte réduction. Les données recueillies sur le site de l'OCDE montrent que cette aide est passée de 258 millions de dollars en 1990 à environ 46 millions en 2001. Dans ce climat sociopolitique peu favorable, et confrontées à un manque de financement, la majorité des ONG togolaises cessèrent leurs activités. Komlan, un président d'ONG à Lomé, se rappelle d'ailleurs que « *plus de la moitié des ONG qui sont nées en 1990 ont cessé d'exister* » ; cela est confirmé par Marcel, un autre répondant de Lomé : « *Les ONG ont énormément souffert, beaucoup ont fermé boutique, toutes ces associations qui ont vu le jour comme ça ont fermé boutique* ». Tant vis-à-vis de la communauté internationale que des ONG locales, l'État togolais d'alors adopta une posture antagoniste. D'un côté, il n'était pas prêt à se soumettre aux exigences de la communauté internationale, de l'autre, il était en conflit ouvert avec les OSC locales. Avec le départ de la majorité des partenaires de la communauté internationale, et une société civile atrophie, l'État se retrouva seul au contrôle du développement d'un Togo sous asphyxie économique.

### — La période suivant l'an 2000 : les OSC incontournables et une institutionnalisation de la cogérance à trois

Le tournant du millénaire a apporté des changements dans les deux pays. En ce qui a trait aux politiques nationales de développement, sur recommandation des bailleurs de fonds et des institutions internationales, le Bénin adopta son premier document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour la période 2003-2005, et ensuite une stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) pour la période 2007-2009, puis pour la période 2011-2015. Comme la SCRP en cours le note, la participation de la société civile est au cœur de la conception des nouvelles politiques : « La présente stratégie (SCRP 2011-2015), qui couvre le quinquennat 2011-2015, est le résultat d'un large processus participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques et la société civile » (République du Bénin, 2010, p. 13). Certains responsables d'OSC que nous avons rencontrés notent ainsi un contexte qui leur permet de collaborer plus efficacement avec l'État et de participer dans une certaine mesure à la conception de politiques publiques. Ces acteurs notent également que l'État leur apporte tout au moins un « soutien moral et administratif » dans leurs activités. En prenant en compte les domaines d'activité des organisations, nous avons cependant pu observer qu'il s'agit le plus souvent d'OSC intervenant dans des domaines comme la santé, l'éducation ou l'environnement qui bénéficient de relations cordiales avec les gouvernants. À l'opposé, nous avons rencontré plusieurs acteurs à Cotonou qui ont remarqué qu'après les avancées démocratiques des années 1990 et du début des années 2000, l'on a assisté à une certaine détérioration du climat politique au cours de la dernière décennie. Hodab, qui dirige un réseau d'OSC pour la promotion de la bonne gouvernance, n'hésite pas à qualifier ce climat de « morbide » pour leurs activités. Paul, dont l'organisation intervient dans le domaine de la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance au Bénin, dit qu'il ne reçoit « absolument rien » comme soutien de l'État ; il ajoute d'ailleurs que « *les organisations qui s'intéressent à la gouvernance ne sont jamais en odeur de sainteté à 100 % avec le pouvoir exécutif* ». Plusieurs répondants ont mentionné les tentatives de l'État béninois d'avoir un certain contrôle sur les activités des OSC. Paul l'explique ainsi :

*Ils ont essayé un peu de bâillonner la société civile [...] Le gouvernement organise des cadres de concertation de la société civile dans toutes les communes et estime que ce sont ces cadres-là qui doivent*

*parler au nom des organisations de la société civile. Non seulement nous avons refusé d'être membres de ces cadres et de participer, mais nous combattons aussi la chose depuis longtemps. Ce qui fait que le lien avec le gouvernement, c'est zéro.*

Comme Paul, de nombreux acteurs dans les ONG béninoises rejettent toute affiliation au Cadre national de concertation qu'ils accusent d'être à la solde du gouvernement. De plus, en 2012, une tension est née entre l'État et les OSC intervenant dans les domaines des droits de la personne, de la gouvernance et de la démocratie, à la suite de la proposition du président Yayi Boni de modifier la Constitution béninoise. Hodab déclare à ce propos : « *Personne n'a mis dans notre plan stratégique qu'il faut réviser la Constitution, ou bien il ne faut pas réviser la Constitution, ou bien il faut faire la veille autour. Mais ça devient une pré-occupation pour le chef de l'État et ça inquiète tout le monde.* » Certaines organisations évoquent en plus un climat d'insécurité lié à leurs prises de position. Paul note : « *Dans un pays comme le nôtre [...] si vous allez sur un certain nombre de plans, vous avez peur pour vous, pour votre famille aussi.* » Un autre répondant, Saraka a un discours similaire :

*L'État me combat, mais je m'en fous [...] Par exemple aujourd'hui, nous sommes dans le collimateur de l'État parce que nous avons dénoncé un dossier de surfacturation dans le cadre de la campagne de l'achat des intrants pour la campagne agricole 2013-2014 [...] Et des gens craignent pour ma vie, pour ma sécurité [...] J'ai dit à Yayi Boni lui-même, monsieur le président, j'ai commencé le travail avant que vous ne veniez au pouvoir. Je continuerai même après votre départ [...] à partir du moment où je suis un homme en vue, je fais très attention à ma personne.*

Quelques semaines après notre passage à Cotonou, Saraka fut hospitalisé en France pour blessures par balles reçues lors d'une attaque contre sa personne. Un autre de nos répondants fut également hospitalisé après une manifestation durement réprimée par la police. La presse nationale et internationale fit largement cas de ces deux événements. Ainsi, les intermédiaires à Cotonou s'entendent pour dire que, comparé à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le contexte des années 2005-2010 au Bénin est devenu moins propice aux activités des ONG.

Au Togo, en revanche, au dire de nos répondants, le climat politique et les conditions de travail ont connu une certaine amélioration. En effet, un changement s'est produit à la tête du pays ; le président Eyadéma est décédé en février 2005 après 38 ans de pouvoir. Les acteurs dans les

OSC et dans les représentations d'organisations internationales sont unanimes à reconnaître que le décès du président Eyadéma fut un tournant important dans l'histoire du pays. Certes, évoquant le fait qu'Eyadéma a été remplacé par son fils, Faure Gnassingbé, à la présidence du Togo, certains répondants soulignent toujours les risques inhérents à leurs activités et prises de position. Komlan, qui intervient dans la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption, remarque notamment qu'« *il y a toujours cette dictature dans ce pays* ». Toutefois, tout comme Oumar qui affirme que « *de 2006 à ce jour, il y a eu beaucoup d'améliorations* », la plupart des répondants de Lomé pensent que le climat s'est beaucoup détendu après le changement à la tête du pays. Afi, directrice d'une organisation pour la défense des droits des femmes, est également de cet avis :

*Il [l'État] était méfiant, très méfiant [...] On était sur le terrain, on a eu beaucoup de problèmes. Je peux dire que cette suspicion est en grande partie tombée avec le nouveau régime, depuis l'avènement du président Faure, cette tendance est tombée [...] À partir de 2005, les choses ont changé. On est plus écouté, on est moins suspecté, on a des rapports plus faciles avec les autorités.*

Certains acteurs notent même une collaboration technique avec l'État dans la mise en œuvre de leurs projets. Komlan remarque : « *Ça fait 22 ans qu'on est sur le terrain, il faut vous dire au niveau du Togo, on n'a jamais reçu un centime pour tout le travail, jamais ; par contre, lorsqu'on sollicite leur assistance technique, on l'a* ».

Le Togo, après le décès d'Eyadéma, renoua aussi progressivement avec la communauté internationale. Avec ce nouveau soutien des institutions internationales, le pays adopta un DSRP intérimaire en 2008, avant l'adoption du DSRP complet pour la période 2009-2011, puis pour la période 2013-2017, le DSRP II dénommé SCAPE (Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi). Dans le SCAPE, il est notamment mentionné :

Aussi, le Gouvernement accorde-t-il une importance à la promotion d'un développement participatif comme un moyen d'implication de tous les acteurs du développement dans la gestion des affaires publiques. C'est à ce titre que les organisations de la société civile sont représentées à tous les niveaux du Dispositif institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des Politiques de développement [...] (République togolaise, 2013, p. 94).

Dans ce contexte, certains acteurs bénéficiant d'un accès privilégié aux institutions étatiques sont arrivés à créer des partenariats *ad hoc* avec les organes étatiques. C'est l'exemple d'Ama à Lomé :

*Quand on allait faire le processus [de consultation pour les DSRP], on avait besoin de tous les acteurs, la partie gouvernementale, le secteur privé et la société civile. Et donc, j'ai eu l'honneur de signer le Pacte au nom de la société civile parce que c'est moi qui ai dirigé le groupe de la société civile sur l'élaboration du document du DSRP complet.*

Malgré cette ouverture relative, l'État togolais reste réfractaire à certaines OSC. Ce fut l'exemple du Collectif Sauvons le Togo (CST) qui était au départ un regroupement d'OSC, avant de s'ouvrir aux partis politiques.

De façon générale au Bénin et au Togo, avec les nouvelles orientations de développement, l'on retrouve un contexte d'institutionnalisation de la participation des ONG dans la conception des programmes de développement ; ces dernières passent donc du statut d'actrices marginales qui fut le leur dans les années 1990, à celui de partie prenante incontournable aujourd'hui. Dans la gouvernance du développement, l'on retrouve donc dorénavant une configuration tripartite dans laquelle l'État doit « coopérer » avec deux autres groupes d'acteurs, d'un côté, la communauté internationale, et de l'autre, les ONG provenant de la société civile locale. Cependant, comme on a pu le noter, les témoignages des acteurs dans les ONG à Cotonou et à Lomé illustrent le fait que ce processus participatif n'est pas aussi « large » que l'on prétend. Les États ont tendance à y inviter les ONG les plus conciliantes vis-à-vis de leurs politiques. En plus, même dans un contexte où les OSC sont invitées à participer à l'élaboration des politiques nationales de développement, l'État désire toujours garder un certain contrôle sur le processus. Comme l'indique Komi, l'un de nos répondants à Lomé, la collaboration se fait dans un climat de méfiance : « OK, oui, il y a des moments, on vous invite, il y a des moments on ne vous invite pas [...] L'État veut danser comme il veut, c'est ça le problème [...] Des fois, moi je crois que c'est un jeu de dupes ». Hodab, un répondant à Cotonou, est du même avis :

*Chacun tire le drapeau de son côté. La société civile dit, à nous de jouer aussi un rôle important dans la cité. L'État pense que, ah ceux-là si on les laisse, attention, il y a des choses qui vont nous échapper, donc il faut contrôler. Il y a un niveau de recherche de contrôle.*

Par ailleurs, nous avons pu observer également de la compétition entre les OSC et des organes de l'État pour l'accès aux bailleurs de fonds étrangers. Koumé, l'une de nos répondantes à Cotonou, résume la rivalité qui existe par exemple entre une OSC, la Maison de la société civile, et deux organes mis en place par l'État pour « gérer » la société civile béninoise :

*Nous sommes dans un flou. Je ne parlerai pas de flou institutionnel, mais il y a quand même beaucoup de clarification à faire. Là où nous sommes, il y a la Maison de la société civile, puis il y a à côté de nous le Centre de promotion de la société civile (CPSC) [mis en place par l'État]. Et, il y a là le Ministère chargé de la relation avec la société civile avec une direction qui fait exactement la même chose que nous, la Direction chargée des promotions des dynamiques sociales (DPDS). Toutes ces structures d'appui de la société civile, Maison de la société civile, CPSC, ministère, personne n'est chef de personne.*

## L'ÉTAT TOUJOURS PRÉSENT FACE AUX CONTRAINTES ET AUX RESSOURCES SOCIOHISTORIQUES

Que ce soit l'adversité, le laisser-faire ou la coopération, le type d'attitude adopté par l'État est influencé tant par l'environnement international que par des facteurs internes au pays, cela sans pour autant priver l'État de toute sa marge de manœuvre.

### — Un environnement international influent

Cet environnement inclut aussi bien les grands courants idéologiques qui dominent le champ du développement que le contexte politique et économique international. En effet, comme le rappel historique l'a illustré, dans les années 1960-1980, l'implication d'éventuelles sociétés civiles locales dans la conception et la mise en œuvre des activités de développement était quasi inexistante. En ce qui concerne la communauté internationale, certes, il y avait des consultants et des experts internationaux présents au Bénin et au Togo ; cependant, l'État gardait le contrôle des politiques de développement. Ce monopole de l'État était encouragé par un contexte international d'après-Deuxième Guerre mondiale dominé par la perspective économique keynésienne qui faisait de l'État le moteur du développement. C'était également l'époque de la guerre froide durant laquelle la rivalité entre les deux blocs faisait que les grandes puissances étaient peu regardantes sur les modes de gouvernance des pays africains, surtout ceux qui se trouvaient dans leur sphère d'influence (Michel *et al.*, 1999). À partir des années 1980, divers facteurs au niveau

international ont concouru à remettre en cause le monopole de l'État africain dans la gestion des affaires socioéconomiques de la nation. D'une part, la fin des années 1970 marqua l'épilogue en Occident des Trente Glorieuses, 30 années de prospérité économique qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale (Fourastié, 1979). Ajoutés à cela, les chocs pétroliers et la chute du cours des matières premières entraînèrent des conséquences négatives sur l'économie mondiale et particulièrement celle des pays africains qui n'eurent plus les mêmes facilités de prêts et se retrouvèrent surendettés (Zepka et Dossou, 1989). Le Bénin et le Togo n'échappèrent pas à la crise, et comme les sections précédentes l'ont montré, cet environnement international ouvrit la voie durant les années 1980 à une implication des institutions de Bretton Woods (FMI, BM) dans la gouvernance nationale au Togo (1983) et au Bénin (1989). Aussi faudrait-il mentionner que, sur le plan idéologique et politique, l'on observe durant cette période la montée en Occident d'une politique d'orientation néolibérale qui milite pour un rejet de l'interventionnisme étatique inspiré de la théorie keynésienne (Meyer, 1992 ; Pirotte, 2007).

Subséquemment, la fin de la guerre froide marquée par la chute du mur de Berlin (1989) et l'implosion de l'URSS (1991) a permis aux grandes puissances occidentales d'arrêter d'appuyer de façon inconditionnelle certains régimes autoritaires d'Afrique. Le discours de La Baule prononcé par le président français François Mitterrand en juin 1990 fut une illustration notoire de ce changement de ton dans les relations internationales, notamment les relations franco-africaines. Ainsi, après les « conditionnalités économiques » de la décennie 1980, apparurent les « conditionnalités démocratiques » des années 1990 qui exigèrent des pays recherchant l'appui des bailleurs de fonds le respect de certains principes de libéralisation politique (Hadenius et Ugglå, 1996 ; Sindzingre, 1995). L'on note également, au début des années 1990, une transformation dans l'approche que les institutions internationales avaient du développement. En effet, constatant l'incapacité des PAS à résoudre les problèmes de pauvreté et de retard économique, des appels de plus en plus pressants de divers acteurs dans les pays concernés, dans le milieu scientifique, et même au sein des institutions internationales (Cornia *et al.*, 1987 ; Duruflé, 1988) avaient poussé à un virage progressif dans les manières de concevoir les opérations de développement. Afin de résoudre les problèmes sociaux résultants des PAS, et avec le retrait de l'État africain de l'offre des services sociaux, les bailleurs de fonds accrurent leur soutien aux ONG internationales et aux associations locales naissantes pour la mise en œuvre de ces programmes. En 1998, près de la moitié des projets de développement

approuvés par la Banque mondiale au niveau international impliquaient la participation d'ONG, alors que cette proportion n'était que de 6 % en 1973 (Malena, 2000). Au niveau national, le nouveau soutien financier qu'elles reçurent a permis à de nouvelles ONG locales d'émerger et aux anciennes d'étendre leurs activités. En quelques années, le nombre d'ONG locales enregistrées se multiplia exponentiellement (Pinkney, 2009). Ainsi, durant les années 1990, l'influence des ONG dans les activités de développement s'étendit au détriment de celle de l'État. Les exigences en termes de libéralisation politique et l'appui accordé aux ONG entraînent des mutations dans les relations de pouvoir entre États et ONG locales.

Un dernier exemple pourrait illustrer cette influence des mutations internationales sur les dynamiques des interactions dans la gouvernance nationale. Au tournant des années 2000, la Déclaration du Millénaire adoptée par les pays membres de l'ONU entraîna des changements sur l'échiquier du développement international. D'une part, la communauté internationale réorientait son assistance vers des programmes centrés sur la lutte contre la pauvreté (Cling *et al.*, 2002), en accordant une plus grande importance à l'aide budgétaire destinée aux États. Alors que leurs avis étaient presque ignorés par les institutions financières internationales durant les années 1980-1990, avec l'adoption de la Déclaration du Millénaire, les États africains purent se repositionner comme interlocuteurs centraux dans les processus de développement. D'autre part, les conventions et accords internationaux subséquents entérinèrent l'implication des sociétés civiles dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement<sup>1</sup>. Désormais, les États peuvent difficilement faire fi de l'avis des ONG locales. En somme, pour la période allant de leur indépendance à nos jours, les dynamiques qui s'observent dans la gérance du développement au Bénin et au Togo s'expliquent mieux lorsqu'on intègre dans l'analyse les mutations du contexte international.

#### — L'importance des spécificités sociopolitiques et économiques nationales

Une explication fondée uniquement sur l'environnement international ne suffit pourtant pas pour appréhender toutes les dynamiques des interactions en jeu. Comme les exemples du Bénin et du Togo l'ont illustré, il faut aussi tenir compte des spécificités nationales pour comprendre les interactions que ces États ont entretenues avec la communauté internationale d'une part et les OSC locales de l'autre. Les spécificités nationales que nous avons relevées ont trait à la capacité financière des États, aux

1. L'on peut citer par exemple les forums de Rome (2002), de Paris (2005), d'Accra (2008) et de Busan (2011).

régimes politiques et aux gouvernements en place dans le pays, ainsi qu'à la thématique autour de laquelle se déroule l'interaction. En effet, les capacités financières dont dispose un État contribuent à forger les rapports qu'il entretient avec les deux autres acteurs, surtout avec la communauté internationale. Avant les années 1980, les États béninois et togolais disposant de vastes liquidités provenant des recettes d'exportation et de prêts (Schwartz, 1984) faisaient de la gestion du développement une chasse gardée. Toutefois, avec les crises économiques des années 1970 et les faillites financières à l'horizon (Adjaho, 1992 ; Allen *et al.*, 1988 ; Godin, 1986), ils n'ont pas eu d'autre choix que de se soumettre à l'ingérence économique des institutions financières internationales, et subséquemment aux exigences politiques de la communauté internationale. La dépendance financière des États vis-à-vis de l'extérieur joue donc un rôle important dans leur posture face aux pressions de la communauté internationale. L'on peut donc dire que, moins un État est autonome financièrement, plus ses méthodes de gouvernance sont influencées par l'extérieur. Sur le plan interne, les plans d'austérité, fruits de l'incapacité financière de l'État, ont également contribué à la perte de légitimité de ces gouvernements autocratiques et clientélistes (Banégas, 2003). La capacité décroissante des gouvernements béninois et togolais à pourvoir au bien-être de leurs populations a contribué à les rendre plus conciliants face à des organisations locales indépendantes (Bratton et Van de Walle, 1997 ; Fowler, 1991).

Néanmoins, comme nous l'avons observé dans le cas du Togo entre 1990 et 2005, la seule incapacité financière de l'État n'est pas une condition suffisante à une ouverture vis-à-vis des partenaires locaux et internationaux ; il faut également une volonté politique de la part du gouvernement en place. Par exemple, si l'on se réfère aux conférences nationales dans les deux pays, les propos que nous avons recueillis à Cotonou et à Lomé confirment les analyses de Seely (2005), Houngnikpo (2001), Banégas (1995, 2003) et Heilbrunn (1993) sur le fait qu'elles ont constitué des moments charnières ; influencées par la volonté politique des dirigeants d'alors, ces transitions ont entraîné les deux pays dans des directions opposées. Dans son étude sur la participation des OSC au Bénin, Moumouni (2013) note d'ailleurs que la place qui est accordée à ces dernières est en partie liée à la volonté politique des gouvernements en place. Contrairement à l'État togolais dans les années 1990 (Seely, 2005), celui du Bénin était plus ouvert à une meilleure collaboration avec les OSC, ce qui à son tour permit une implication plus poussée de la communauté internationale (Gazibo, 2005). Au Bénin comme au Togo, les propos des acteurs rencontrés sur le terrain ont montré que le contexte de travail change en fonction du gouvernement

en place. Alors que le Bénin était sur une bonne voie dans les années 1990, l'arrivée de Yayi Boni au pouvoir en 2006 a semblé compliquer les relations entre États et OSC. À l'opposé, au Togo, après le décès du président Eyadéma, l'on a observé une amélioration des relations entre l'État et la communauté internationale d'une part, et les OSC d'autre part. Il faut enfin noter que, même dans un environnement international contraignant et avec des capacités financières limitées, l'État peut jouer de la résistance sur certains enjeux « sensibles ». En effet, tout comme Bratton (1989), nous avons pu noter que l'attitude que l'État adopte est liée au domaine d'activité dans lequel intervient le partenaire. L'analyse des entretiens que nous avons menés à Cotonou et à Lomé a illustré le fait que, malgré le discours sur la participation des OSC locales, les organisations indépendantes, qui interviennent sur des questions de violation des droits de la personne, de corruption, de gouvernance financière, sont moins associées aux consultations nationales. Plus encore, elles ont des rapports tendus avec les gouvernements qui s'en méfient. Cela n'est pas le cas pour des organisations intervenant par exemple pour la scolarisation des enfants ou la protection de l'environnement. En somme, quel que soit l'environnement international et les contraintes internes aux pays, l'État reste un acteur incontournable dans la gouvernance du développement national.

### **CONCLUSION : L'ÉTAT CONCURRENCÉ, MAIS PAS IMPUISSANT**

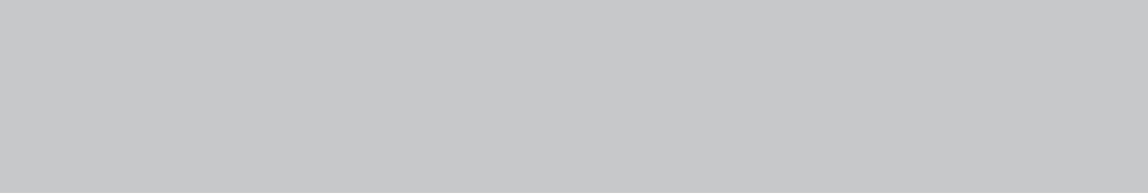
Se basant sur les exemples du Bénin et du Togo, l'analyse présentée dans ce chapitre a permis de faire ressortir les dynamiques historiques qui ont abouti aujourd'hui à ce que l'on pourrait appeler la « cogérance » du développement entre l'État et les deux autres groupes d'acteurs : la communauté internationale et les organisations de la société civile locale. Certes, comparé aux décennies précédentes, le contexte semble plus que favorable aujourd'hui à cette cogérance tripartite ; et les diverses conventions et accords internationaux paraphés par les États en font un acquis. Néanmoins, la réalité des faits reste complexe. Cette réalité est construite à travers des interactions où se mélangent adversité, laisser-faire et coopération en fonction des enjeux du moment. Pourtant, quelle que soit la dynamique de ces interactions, il existe aujourd'hui une collaboration mi-figue mi-raisin que l'on observe entre ces trois acteurs, et que l'on pourrait expliquer par l'existence d'un besoin mutuel. L'État a besoin de l'appui financier international, il se doit donc de coopérer avec les institutions internationales. Aussi pour avoir cet appui financier, l'État doit démontrer sa volonté d'impliquer les ONG dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses politiques. Pour leur part, les ONG ont besoin de l'État pour avoir une reconnaissance officielle

qui leur permet non seulement d'opérer sur le territoire, mais aussi d'obtenir plus facilement le soutien de leurs partenaires à l'étranger. Enfin, les organisations internationales, afin de légitimer leurs budgets et leurs actions, ont aussi besoin d'avoir des interlocuteurs sur le terrain aussi bien au sein des gouvernements que parmi les ONG locales. Il s'agit donc d'interactions que l'on pourrait apparenter à un ménage à trois avec des rapports instables. Si l'État africain est sorti affaibli de la crise économique des années 1970 et des transitions politiques de la décennie 1990, aujourd'hui, pris en sandwich entre ses deux partenaires, il garde néanmoins une capacité d'action, de facilitation et de blocage avérée dans le domaine du développement.

## BIBLIOGRAPHIE

- ADJAHO, R. (1992). *La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin : 1960-1990*, Porto-Novo, Éditions du Flamboyant.
- ALLEN, C., M.S. RADU, K. SOMERVILLE et J. BAXTER (1988). *Benin/the Congo/Burkina Faso : Economics, Politics and Society*, London/New York, Pinter.
- BANÉGAS, R. (1995). « Action collective et transition politique en Afrique : la conférence nationale du Bénin », *Cultures et conflits*, p. 137-175.
- BANÉGAS, R. (2003). *La démocratie à pas de caméléon : transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2003). *Benin Programmes d'ajustement structurel I, II et III. Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)*, Département de l'évaluation des opérations, Banque africaine de développement, Groupe de la Banque africaine de développement.
- BRATTON, M. (1989). « The politics of government-NGO relations in Africa », *World Development*, vol. 17, n° 4, p. 569-587.
- BRATTON, M. ET N. VAN DE WALLE (1997). *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- CLING, J.-P. et AL. (2002). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, Développement et insertion internationale.
- CORNIA, G.A., R. JOLLY, F. STEWART ET UNICEF (1987). *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Paris, Economica.
- DURUFLÉ, G. (1988). *L'ajustement structurel en Afrique : Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Paris, Karthala.
- FOURASTIÉ, J. (1979). *Les trente glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard.
- FOWLER, A. (1991). « The role of NGOs in changing State-society relations : Perspectives from Eastern and Southern Africa », *Development Policy Review*, vol. 9, n° 1, p. 53-84.
- GAZIBO, M. (2005). « Foreign aid and democratization : Benin and Niger compared », *African Studies Review*, vol. 48, n° 3, p. 21.
- GAZIBO, M. (2009). « Les transitions démocratiques en Afrique », dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 218-225.
- GODIN, F. (1986). *Bénin, 1972-1982 : la logique de l'État africain*, Paris, L'Harmattan.
- HADENIUS, A. et F. UGGLA (1996). « Making civil society work, promoting democratic development : What can States and donors do ? », *World Development*, vol. 24, n° 10, p. 1621-1639.

- HEILBRUNN, J.R. (1993). « Social origins of national conferences in Benin and Togo », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31, n° 2, p. 277-299.
- HEILBRUNN, J.R. (1997). « Commerce, politics, and business associations in Benin and Togo », *Comparative Politics*, vol. 29, n° 4, p. 473.
- HOUNGNIKOPO, M.C. (2001). *Determinants of Democratization in Africa : A Comparative Study of Benin and Togo*, Lanham, Md., University Press of America.
- MALENA, C. (2000). « Beneficiaries, mercenaries, missionaries and revolutionaries : "Unpacking" NGO involvement in world bank-financed projects », *IDS bulletin*, vol. 31, p. 19-34.
- MEYER, C.A. (1992). « A step back as donors shift institution building from the public to the "private" sector », *World Development*, vol. 20, n° 8, p. 1115-1126.
- MICHEL, T., C. PIREAUX, M. BARBE et S. LALOU (1999). *Mobutu, roi du Zaïre, tragédie africaine*, Brussels, [s.n.], Cinélibre, Distributed by Play It Again Sam.
- MOUMOUNI, C. (2013). *Les déterminants externes de la participation des organisations de la société civile à la formulation des politiques de développement en Afrique : une biopsie au Bénin, au Kenya et au Mali*, Communication présentée à la conférence inaugurale du Colloque international sur le thème : Implication des Organisations de la société civile à la prise de décisions et à l'affermissement de la démocratie, Cotonou (Bénin).
- NKRUMAH, K. (1964). « Some aspects of socialism in Africa », dans W.H. Friedland et C.G. Rosberg (dir.), *African Socialism*, Stanford, Calif., Published for the Hoover Institution on War, Revolution, and Peace by Stanford University Press, p. 259-263.
- PIROTTE, G. (2007). *La notion de société civile*, Paris, La Découverte.
- RÉPUBLIQUE DU BÉNIN (2010). *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2011-2015)*, Cotonou, République du Bénin.
- RÉPUBLIQUE POPULAIRE DU BÉNIN (1977). *Loi fondamentale (Constitution) de la République populaire du Bénin, 1977*, Cotonou, République populaire du Bénin.
- RÉPUBLIQUE TOGOLAISE (1965). *Plan quinquennal de développement, 1966-1970*, Lomé, République togolaise.
- RÉPUBLIQUE TOGOLAISE (1979). *Constitution de la République du Togo, 1979*, Lomé, République togolaise.
- RÉPUBLIQUE TOGOLAISE (1983). *Synthèse du bilan partiel d'exécution du quatrième plan de développement économique et social 1981-1985. Années 1981-1982-1983*, Lomé, République togolaise.
- RÉPUBLIQUE TOGOLAISE (1987). *Ajustement structurel et croissance économique*, Lomé, République togolaise.
- RÉPUBLIQUE TOGOLAISE (2013). *Second document de stratégie de réduction de la pauvreté, stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE 2013-2017)*, Lomé, République togolaise.
- SCHWARTZ, A. (1984). *Quatre plans quinquennaux de développement au Togo (1966-1985) : les politiques sectorielles, mythes et réalités*, Lomé, Centre ORSTOM.
- SEELY, J.C. (2005). « The legacies of transition governments : Post-transition dynamics in Benin and Togo », *Democratization*, vol. 12, n° 3, p. 357-377.
- SENGHOR, L.S. (1961). *Nation et voie africaine du socialisme*, Paris, Présence africaine.
- SINDZINGRE, A.N. (1995). « Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique », dans S. Mappa (dir.), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Éditions Karthala, p. 429-458.
- ZEPKA, L. et A. DOSSOU (1989). « Impact du contre-choc pétrolier au Nigeria sur l'économie béninoise », *Revue Tiers-Monde*, vol. 30, n° 20, p. 893-905.





## CHAPITRE 8

# L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

## L'IRRÉSISTIBLE MONTÉE DES RANDOMISTAS

ANNE E. CALVÈS  
ET MAUDE JODOIN LÉVEILLÉE

DEPUIS UNE QUINZAINE D'ANNÉES, LE RECOURS à la méthodologie des essais contrôlés randomisés, ou expérimentations aléatoires, pour évaluer des programmes et politiques de lutte contre la pauvreté, connaît un succès phénoménal dans les pays du Sud, notamment en Afrique. Issus des universités américaines les plus prestigieuses, de jeunes économistes, surnommés les « *randomistas* » (Deaton, 2009) du nom de la méthode d'expérimentation randomisée qu'ils préconisent, sont devenus les chouchous de l'industrie du développement international. Économie, santé, éducation : le champ d'application des essais randomisés est vaste. La promotion de la « bonne gouvernance »,

élément central du crédo contemporain des institutions internationales de développement en matière de lutte contre la pauvreté, n'échappe pas à la règle et constitue un domaine d'intervention privilégié des *randomistas*. Ainsi, les expérimentations aléatoires visant à aider à combattre la corruption, à promouvoir la démocratie, à améliorer les processus électoraux, la participation citoyenne et la prestation des services publics se sont multipliées au cours des dernières années, particulièrement en Afrique subsaharienne (Garcia, 2011).

Dans la même logique que celle des « politiques basées sur les données probantes » (*evidence-based policy*) très populaires depuis une quinzaine d'années dans les pays occidentaux, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni avec la montée du *New Public Management* (Cartwright, Goldfinch et Howick, 2007 ; Laurent *et al.*, 2009 ; Barbier, 2012), l'expérimentation aléatoire vise à fournir des preuves scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques et à identifier les initiatives et interventions de lutte contre la pauvreté « qui fonctionnent ». Présentée comme le *neq plus ultra* de la méthodologie d'évaluation, l'expérimentation aléatoire s'impose donc aujourd'hui parmi les bailleurs de fonds, les États africains et les ONG locales comme un outil incontournable pour promouvoir l'efficacité de l'action publique.

Dans un tel contexte, l'objectif de ce chapitre est de se pencher sur la montée en puissance des *randomistas*. Il s'agira de présenter l'évaluation randomisée, son origine, ses principes, le réseau d'experts qu'elle fédère et l'engouement qu'elle suscite aujourd'hui sur le continent notamment dans le domaine de la gouvernance, en s'interrogeant sur ce que la diffusion de cette nouvelle norme nous révèle des modalités contemporaines de production des politiques publiques et d'influence internationale sur l'action de l'État en Afrique.

## LES RANDOMISTAS ET L'ÉVALUATION RANDOMISÉE

Souvent présentés comme une « nouvelle génération » d'économistes du développement (Raymond, 2014), les *randomistas* sont, pour la plupart, réunis autour d'Esther Duflo et Abhigat Banerjee au sein du laboratoire de recherche que ces derniers ont cofondé en 2003 au MIT (Massachusetts Institute of Technology), le Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL). Depuis sa création, le J-PAL s'est développé en réseau mondial de professeurs et de chercheurs unis « par leur utilisation de l'évaluation aléatoire comme moyen de répondre à des questions critiques pour la lutte contre la pauvreté » (J-PAL, 2016).

Comme l'expliquent Banerjee et Duflo (2012, p. 22) dans leur ouvrage phare, *Repenser la pauvreté (Poor Economics)*, l'objectif des utilisateurs de l'expérimentation aléatoire dans le domaine du développement est de « réfléchir à des problèmes concrets auxquels on peut apporter des solutions précises plutôt qu'à l'aide au développement en général ». L'approche proposée se veut donc très pragmatique et a pour ambition de s'éloigner des « débats infinis pour ou contre l'aide » (Banerjee et Duflo, 2012, p. 23). Ainsi, dans le débat macroéconomique qui oppose les partisans de l'aide au développement (Sachs, 2005) et ses détracteurs (Easterly, 2006), les jeunes économistes du J-PAL proposent une alternative, une « troisième voie » qui mise sur l'accumulation de changements modestes, plutôt que sur des solutions radicales, afin de rendre l'aide au développement plus efficace (Duflo, 2009 ; Banerjee et Duflo, 2012). Dans l'esprit de l'*evidence-based policy* en vogue depuis 15 ans aux États-Unis et au Royaume-Uni, l'accent est mis sur la nécessité pour les chercheurs de produire des preuves scientifiques « robustes » afin de guider l'action publique et « d'évaluer les politiques efficaces et celles qui ne le sont pas » (Banerjee, 2007 ; Duflo, 2009). Dans cette volonté d'évaluer l'efficacité des politiques publiques avec le plus de rigueur scientifique possible afin de « promouvoir les programmes qui marchent » (J-PAL, 2016), l'expérimentation aléatoire est présentée comme la méthodologie idéale.

Inspirés des essais cliniques, les *randomized controlled trials* (RCT), comme on les nomme dans le monde anglophone, ont plusieurs traductions françaises : « essais randomisés contrôlés », « expérimentation par assignation aléatoire », « expérimentation aléatoire » ou « évaluations randomisées » (Jatteau, 2013). De la même manière que l'on teste l'efficacité d'un traitement médical, l'objectif est d'évaluer si un programme dans le domaine de l'éducation, de l'économie, de la gouvernance ou de la santé a un effet (p. ex., diminue l'absentéisme des fonctionnaires, augmente le vote ou favorise l'apprentissage à l'école) et, le cas échéant, de mesurer l'ampleur de cet effet. Afin d'établir cette relation causale entre l'intervention et les résultats mesurés, on tente de recréer les conditions de laboratoire en comparant deux groupes constitués de manière aléatoire (par tirage au sort) afin qu'ils soient représentatifs d'une même population, soit un groupe qui va recevoir le traitement (le programme, l'intervention) et un groupe témoin (ou groupe contrôle) qui ne recevra pas de traitement. Parfois, on peut inclure plus de deux groupes pour tester l'effet de plusieurs interventions, mais le principe reste le même : on compare des résultats du groupe de traitement et du groupe témoin pour déterminer l'effet de l'intervention. Le fait qu'ils soient formés de manière aléatoire permet

de garantir qu'en moyenne, les différences observées entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires peuvent être attribuées à l'intervention ou au programme mis en place (Bédécarrats *et al.*, 2013). Dans une des études phares du J-PAL, par exemple, on a réparti aléatoirement des écoles dans une région agricole du Kenya dans des groupes dans lesquels on a administré aux écoliers des traitements au vermifuge à différents moments dans le temps afin d'évaluer l'effet du traitement sur l'absentéisme scolaire en comparant les enfants ayant été traités et ceux qui ne l'ont pas encore été (Miguel et Kremer, 2004). De la même manière, on a évalué l'effet d'un programme de formation en entrepreneuriat sur les performances économiques de petites entreprises appartenant à des femmes, comme cela a été fait entre 2011 et 2014 en Ouganda, en comparant les performances des femmes entrepreneures ayant été aléatoirement réparties dans trois groupes : celles ayant reçu une formation intensive, celles ayant eu une formation plus légère et le groupe témoin (J-PAL, 2016).

Ces expérimentations randomisées effectuées par des chercheurs du J-PAL sont souvent présentées comme des « coexpérimentations », basées sur un partenariat de terrain avec des gouvernements, des ONG et des organismes privés (Labrousse, 2010). En fait, la proximité des chercheurs avec les acteurs du terrain et la contribution de ces derniers à la réflexion relative aux traitements à tester sont mises de l'avant par les *randomistas*. Duflo (2009) parle ainsi « d'expérimentation créative » où « chaque expérience apporte un nouvel éclairage et pose de nouvelles questions, et motive de nouvelles expériences » (p. 57).

Comme le soulignent plusieurs auteurs (Barbier, 2012 ; Jatteau, 2013 ; Bédécarrats *et al.*, 2013), le recours à l'expérimentation randomisée dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques ne constitue pas en soi une innovation scientifique, puisqu'il a déjà été très en vogue aux États-Unis, notamment, des années 1960 jusqu'au début des années 1980. En effet, dès le début des années 1960, alors que l'administration Johnson lançait ses grands programmes fédéraux de « guerre contre la pauvreté » (*War on Poverty*), Donald Campbell (1969), dans son manifeste pour une « société expérimentale », plaidait pour que la nation soit approchée comme un laboratoire où les politiques publiques seraient le fruit d'expérimentations scientifiques rigoureuses et constantes avec la comparaison d'échantillons aléatoires comme méthode ultime (Barbier, 2012). Si l'application de l'expérimentation randomisée à l'évaluation des politiques publiques n'est donc pas novatrice, ce qui est nouveau, en revanche, c'est l'ampleur de l'engouement qu'elle suscite aujourd'hui au sein de l'industrie du développement.

## UN ENGOUEMENT SANS PRÉCÉDENT

Pour de nombreux observateurs, la diffusion des premiers résultats de l'évaluation d'impact d'un programme de prestations sociales conditionnelles à grande échelle au Mexique, le programme PROGRESA, au début des années 2000 marque le début d'une ère nouvelle pour l'expérimentation sociale aléatoire (Faulkner, 2014 ; Tollefson, 2015 ; Cameron, Mishra et Brown, 2016). Le programme mexicain étant mis en œuvre par phases, il constituait un cadre naturel idéal pour une évaluation randomisée comparant les familles des villages inclus dans les premières étapes du programme à celles n'ayant pas encore reçu les prestations. Celle-ci débute en 1998 sous la direction de l'économiste Santiago Levy, et la diffusion des résultats très positifs de cette évaluation vient s'ajouter à celle des premières études des jeunes microéconomistes de MIT et de Harvard, qui, eux aussi, gagnent en visibilité. La création du J-PAL par Duflo, Banerjee et Mullainathan en 2003 constitue une autre étape décisive dans la montée en puissance des *randomistas*. En 12 ans d'existence, le laboratoire a effectué plus de 600 évaluations dans 62 pays et a formé plus de 6600 personnes (Tollefson, 2015). Les résultats de ces expérimentations n'ont cessé de gagner en visibilité, et la croissance exponentielle du nombre de publications scientifiques qui mobilisent l'évaluation randomisée témoigne de l'engouement pour la méthode dans le champ du développement international (Cameron, Mishra et Brown, 2016). La reconnaissance mondiale du travail d'Esther Duflo, chef de file des *randomistas*, est une autre preuve éloquente du succès de ces derniers. Récipiendaire de plusieurs prix prestigieux, dont la médaille John Bates Clark en 2010, titulaire en 2009 d'une chaire annuelle au Collège de France, membre en 2013 du Conseil présidentiel pour le développement global au sein de l'administration Obama, classée en 2011 parmi les 100 personnes les plus influentes au monde par le magazine *Time*, Duflo a en effet vu sa notoriété monter en flèche, y compris hors du champ académique. Le succès des *randomistas* a d'ailleurs nourri mais a aussi été nourri par une stratégie de communication vigoureuse et une visibilité très importante de Duflo dans les médias, aux États-Unis, mais aussi partout dans le monde.

Cette irrésistible montée des *randomistas* s'est accompagnée d'un investissement majeur des bailleurs de fonds internationaux dans l'évaluation d'impact en général et dans l'évaluation randomisée en particulier. L'appui des fondations privées, comme les fondations Bill et Melinda Gates et William et Flora Hewlett, dès le début des années 2000 s'est avéré crucial. Effectivement, en 2004, celles-ci appuient un groupe d'économistes, parmi lesquels Esther Duflo, dans le cadre de l'*Evaluation Gap Initiative*, qui

met en évidence le manque d'évaluation systématique et de données probantes relatives aux programmes de lutte contre la pauvreté et qui recommande l'utilisation d'expérimentations aléatoires ou d'approches quasi expérimentales pour évaluer l'efficacité de l'aide internationale (Picciotto, 2012). À la suite de cette initiative, le financement de la recherche va progressivement se déplacer des études macroéconomiques vers l'évaluation microéconomique des interventions de développement. Les structures de financement consacrées à l'évaluation d'impact se multiplient. En 2005, la Banque mondiale lance la *Development Impact Evaluation Initiative* (DIME) et l'*Africa Impact Evaluation Initiative* qui seront suivies par la mise sur pied du *Strategic Impact Evaluation Fund* en 2012. Le nombre d'évaluations d'impact, notamment dans le domaine de la santé, de l'agriculture et de l'éducation, passe de moins de 20 en 2003 à 193 en 2014 (Tollefson, 2015). L'expérimentation aléatoire occupe une part croissante dans ces évaluations, et on estime que 83 % des évaluations réalisées entre 2009 et 2010 mobilisaient cette méthode (Cameron, Mishra et Brown, 2016).

Plusieurs autres initiatives de financement importantes vont suivre. Parmi elles, on peut citer la création en 2008, d'une organisation internationale, la International Initiative for Impact Evaluation (3IE), qui vise à canaliser les fonds des fondations et organisations internationales destinés aux évaluations d'impact et à promouvoir l'utilisation des « données probantes » dans le domaine du développement. Depuis sa création, la 3IE a bénéficié de financements considérables et a financé plus de 200 projets dans plus de 50 pays<sup>1</sup>. De la même manière, à son arrivée à la présidence de l'USAID en 2010, Rajiv Shah, fervent adepte des évaluations randomisées, dote l'organisation d'un fonds, le Development Innovation Ventures (DIV), et demande à Michael Kremer, l'un des économistes phares de l'équipe du J-PAL, d'en assurer la direction (Tollefson, 2015). Le DIV a depuis financé une centaine de projets de développement, dont près de la moitié sont des expérimentations aléatoires.

## L'AFRIQUE : UN TERRAIN PRIVILÉGIÉ DE L'ÉVALUATION ALÉATOIRE

L'Afrique subsaharienne a été directement concernée par l'engouement des économistes du développement et des bailleurs de fonds pour l'évaluation aléatoire. Avec 227 évaluations aléatoires en cours de réalisation ou déjà réalisées en 2016 contre 159 en Asie du Sud et 125 dans la région

1. Voir le site Web de 3IE au <<http://www.3ieimpact.org/>>.

Amérique latine/Caraïbes, l'Afrique est, en fait, la région au sein des pays du Sud où le J-PAL effectue ou a effectué aujourd'hui le plus grand nombre d'expérimentations (J-PAL, 2016). En janvier 2011, le J-PAL a d'ailleurs ouvert un bureau régional à l'Université du Cap en Afrique du Sud afin de « promouvoir les politiques basées sur les données probantes dans la région » (J-PAL, 2016). Bien que 25 pays africains aient été ciblés par des évaluations randomisées, la majorité de ces dernières se sont déroulées en Afrique de l'Est, notamment au Kenya et en Ouganda, et en Afrique australe (Malawi, Afrique du Sud, Zambie). Globalement, l'Afrique francophone a été jusqu'à présent moins concernée par la vague des *randomistas*, et en Afrique de l'Ouest, le Ghana est le pays qui a été l'objet du nombre d'études le plus important. Cette répartition géographique et la prédominance de l'Afrique de l'Est comme lieu privilégié des évaluations aléatoires ont d'ailleurs été confirmées par une analyse récente des publications des résultats d'évaluations d'impact entre 1981 et 2012 (Cameron, Mishra et Brown, 2016).

Comme ailleurs, les principaux domaines d'expérimentation sociale en Afrique sont la santé, et notamment la lutte contre le VIH/SIDA, la finance et particulièrement le microcrédit et l'épargne, ainsi que l'éducation (p. ex., absentéisme des professeurs et des élèves ou qualité de l'enseignement). Pourtant, depuis quelques années déjà, le champ d'application des évaluations aléatoires s'élargit, et plusieurs bailleurs de fonds internationaux, fondations, ONG et chercheurs ont notamment identifié la gouvernance comme un domaine d'application potentielle des expérimentations aléatoires (Moehler, 2010, p. 31). L'Afrique subsaharienne, jugée particulièrement défaillante sur le plan de la gouvernance, est un terrain privilégié pour ces expérimentations. Plusieurs expérimentations randomisées visant à augmenter la participation civique, à améliorer les processus électoraux, à lutter contre la corruption, à améliorer l'efficacité de la fonction publique et de la prestation de services publics, mais aussi à favoriser la participation citoyenne ont été mises en place, et ce, entre autres grâce au soutien du bureau Démocratie et gouvernance de l'USAID ou de l'*Africa Impact Evaluation Initiative* de la Banque mondiale.

La gouvernance est d'ailleurs l'un des axes de recherche du J-PAL, et les premières expérimentations politiques à grande échelle dans ce domaine en Afrique viennent du laboratoire. Toujours dans l'esprit des changements à petits pas, ces initiatives sont présentées par les *randomistas* comme adoptant « *la perspective d'en bas* » et, plutôt que de « changer radicalement les institutions », elles visent à « introduire la démocratie de façon limitée et au niveau local » (Duflo, 2009, p. 366). Dans le domaine

du vote, un des exemples les plus cités est l'étude de Leonard Wantchekon (2003), économiste de Princeton rattaché au J-PAL, sur le clientélisme et le comportement électoral lors des élections au Bénin. Ancien leader étudiant au Bénin, Wantchekon a réussi à convaincre les directeurs de campagne de certains candidats à l'élection présidentielle de 2001 de faire campagne de manière différente d'un village à l'autre lors des meetings politiques au sein de leurs bastions politiques respectifs. En utilisant de vrais candidats, il a pu comparer l'effet des plateformes électorales de type clientéliste et des plateformes de type programmatique ou idéologique sur le comportement électoral des villageois. Plus récemment, en Sierra Leone, une expérimentation aléatoire s'est intéressée à l'effet des débats politiques sur les comportements électoraux durant les élections parlementaires de 2012 (Bidwell, Casey et Glennerster, 2016). D'autres exemples d'expérimentations randomisées en cours de réalisation au J-PAL incluent des évaluations de programmes qui visent à augmenter les inscriptions des jeunes sur les listes électorales en Afrique du Sud ou à diminuer l'achat des votes en Ouganda (J-PAL, 2016).

Outre les comportements électoraux, l'efficacité du service public, et particulièrement le contrôle des citoyens et des collectivités locales sur les prestations de services publics, a donné lieu à plusieurs initiatives sur le continent. Qu'il s'agisse de tester un système de notation de la qualité du service offert par le personnel de santé dans des dispensaires en Ouganda (Bjorkman et Svensson, 2007), un programme d'implication des parents d'élèves dans le suivi de l'évaluation des élèves à Madagascar (Lassibille *et al.*, 2010) ou la formation de conseils d'école pour gérer des professeurs vacataires au Kenya (Duflo *et al.*, 2015), l'accent est toujours mis sur la l'implication des citoyens (bénéficiaires) dans la surveillance de la qualité des services publics. Toujours dans le domaine de la gouvernance, d'autres chercheurs ont également mobilisé l'expérimentation randomisée pour évaluer des programmes de promotion de la réconciliation, de la cohésion sociale et de l'unité nationale dans des contextes postconflit comme au Rwanda, en RDC ou au Soudan du Sud (Moehler, 2010).

## L'ÉVALUATION ALÉATOIRE ET LES NOUVELLES MODALITÉS D'INFLUENCE INTERNATIONALE SUR L'ACTION DE L'ÉTAT

Dans le contexte de forte dépendance à l'aide internationale qui caractérise encore la plupart des États africains aujourd'hui, l'adoption quasi unanime par l'industrie du développement de l'expérimentation randomisée comme outil privilégié d'évaluation de l'action publique n'est pas

anodine. La montée en puissance des *randomistas* sur le continent est en fait emblématique des nouvelles modalités d'influence des bailleurs de fonds et des institutions internationales dans le domaine des politiques publiques en Afrique. Depuis les années 2000, en effet, les relations entre les États africains et les bailleurs de fonds sont officiellement entrées dans « l'ère du partenariat » (Fraser, 2009) qui se veut en rupture avec l'approche coercitive des décennies de l'ajustement structurel et des conditionnalités. Les nouvelles modalités de l'aide au développement, formalisées dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), puis dans la Déclaration de Paris, réhabilitent l'État, mettent l'accent sur « l'appropriation » par ce dernier des politiques publiques qu'il est censé élaborer et mettre en œuvre en toute indépendance et en « partenariat » avec les agences internationales de développement (Raffinot, 2010 ; Bergamaschi, Diabaté et Paul, 2007). Pour plusieurs observateurs, pourtant, l'ingérence des bailleurs de fonds en Afrique demeure intacte et les nouvelles orientations de l'aide internationale consacrent le modèle de coproduction des politiques publiques entre État et bailleurs de fonds plutôt qu'un réel contrôle des États récipiendaires sur leur propre programme politique (Lavigne Delville, 2013 ; Whitfield, 2009 ; Harrison, 2010). Comme le soulignent Cabane et Tantchou, les modalités d'intervention internationale s'éloignent aujourd'hui des transferts directs de politiques et de modèles pour « s'infiltrer au cœur des États africains » par le biais « d'interventions plus discrètes et indirectes, dans les antichambres du pouvoir via des instruments, des outils, des savoirs, souvent portés par des acteurs tiers (consultants, experts, scientifiques, etc.) » (Cabane et Tantchou, 2016, p. 136).

Les instruments ou dispositifs de « mise en nombres » dans le champ de l'action publique ne sont, en effet, jamais purement techniques et constituent des outils de pouvoir et de gouvernement (Porter, 1995 ; Desrosières, 2014), ou de « gouvernementalité » pour reprendre la terminologie foucauldienne (Foucault, 1994). Or, à l'heure où les États africains comme les bailleurs de fonds doivent « rendre des comptes », selon le principe de « redevabilité » ou d'imputabilité (*accountability*) et où la « gestion axée sur les résultats » est perçue comme un des piliers de l'efficacité de l'aide, on assiste à une technicisation croissante de la coopération internationale (Naudet, 2011 ; Gabas *et al.*, 2014). Outre le ralliement des bailleurs de fonds, des États et des ONG à des objectifs chiffrés de développement, tels que les Objectifs de développement du millénaire, et depuis 2015, les Objectifs du développement durable (ODD), les indicateurs, cadres d'évaluation de performance de suivi statistique, étalonnage (*benchmarking*) et

autres mécanismes et outils de *reporting* se multiplient. Au sein des administrations africaines, pourtant affaiblies par des années d'ajustements structurels et de contournement de l'État, « l'imputabilité gestionnaire » a généré des « surenchères technocratiques » et une mise en place souvent chronophage de nouvelles techniques administratives sophistiquées, généralement en décalage avec les compétences des agents administratifs, et qui se fait au détriment de la gestion des politiques elles-mêmes (Baudet, 2012 ; Samuel, 2013 ; Darbon, 2015). L'approche très technique des programmes de développement et des politiques publiques promue par la coopération internationale est d'ailleurs largement revendiquée par les *randomistas* qui, comme le souligne Duflou (2009, p. 38), préfèrent « penser aux économistes, non comme à de purs scientifiques, mais comme des techniciens, des ingénieurs ou même des plombiers qualifiés ». En fait, la posture de l'ingénieur apolitique qui « avance pas à pas » adoptée par les prosélytes de l'évaluation randomisée s'éloigne volontairement des problèmes politiques globaux. En adoptant une approche micro des enjeux de développement, l'évaluation randomisée ignore volontairement des facteurs économiques et politiques plus larges, tels que les rapports inégaux avec les pays du Nord ou l'évolution des termes de l'échange par exemple, pourtant cruciaux à la compréhension des dynamiques économiques internes (Labrousse, 2010 ; Webber, 2015). Comme d'autres techniques et outils prisés des professionnels de la coopération internationale, l'approche randomisée reflète au bout du compte une « vision complètement dépolitisée du développement » (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009, p. 388).

Le recours à l'expérimentation influence donc la manière dont les enjeux de développement sont définis ainsi que l'éventail de solutions envisagées, puisque seules les propositions pouvant être « formellement testées » sont considérées. Comme le résumait Viterna et Roberston (2014, p. 258), avec le succès phénoménal que connaît l'expérimentation randomisée aujourd'hui, pour les décideurs politiques et les acteurs sur le terrain, la question risque de plus en plus de devenir « qu'est-ce qu'on peut tester ? » plutôt que « qu'est-ce qu'on peut changer ? ». L'expérimentation aléatoire est ainsi en passe de se transformer en une nouvelle norme qui conditionne le type d'interventions à privilégier, voire en un prérequis au financement où les programmes et politiques publiques qui ne se prêtent pas à l'expérimentation ne sont tout simplement pas financés (Picciotto, 2012 ; Ravailon, 2012 ; Davidson, 2006). Or plusieurs observateurs, dont des économistes au sein d'agences de développement (Bernard, Delarue et Naudet, 2012) soulignent que l'évaluation randomisée ne peut en fait mesurer adéquatement l'effet des programmes sur les bénéficiaires que dans un nombre

assez réduit de cas (Bédécarrats *et al.*, 2013 ; Tollefson, 2015 ; Jatteau, 2013). Dans un contexte où l'expérimentation randomisée continue, malgré ces critiques, à être considérée comme le *nec plus ultra* de la production de preuve et où « la preuve possède une autorité intrinsèque » (Neylan, 2008, p. 12), les programmes ayant été identifiés grâce à cette méthode comme des initiatives « qui marchent » sont en outre susceptibles de devenir des modèles à suivre. On a d'ailleurs fréquemment reproché aux *randomistas* d'avoir tendance à « tirer des grandes leçons sur les meilleures manières de combattre la pauvreté » et à inférer des liens de causalité universels sur la base de résultats d'expérimentations localisées dans des contextes sociaux, historiques et politiques très précis (Ravaillon, 2012, p. 111). Pour Deaton (2010), le meilleur exemple de cette extrapolation abusive est la reproduction, souvent peu concluante, du programme mexicain de transferts monétaires conditionnels PROGRESA (maintenant *Oportunidades*) dans plus de 30 pays en développement aux contextes sociaux et politiques très divers, incluant plusieurs pays africains (Olivier de Sardan, 2014), à la suite des résultats positifs produits par l'évaluation randomisée du programme.

Le recours à l'évaluation randomisée ne conditionne pas seulement le type de programmes et de politiques favorisés, mais, comme tout choix de technique, il conduit aussi à privilégier certains réseaux d'acteurs et d'experts (Lascousmes et Le Galès, 2005). En cela, l'engouement pour l'évaluation randomisée consacre l'omniprésence des économistes du développement, et particulièrement des microéconomistes, dans le champ des politiques publiques et renforce la tendance déjà observée au sein des États africains (Tidjani Alou, 2009) à favoriser chez les hommes politiques les compétences techniques en matière économique plutôt que le militantisme politique. En promouvant un dispositif méthodologique unique, celui des expérimentations aléatoires, et en pratiquant ce que Webber (2015) qualifie « d'impérialisme disciplinaire », les *randomistas* imposent aujourd'hui au sein des États africains comme des ONG locales leurs critères d'évaluation, celui de l'efficacité économique notamment, et plus largement leur vision micro-économique des enjeux de développement dans de nombreux domaines, incluant la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé et la gouvernance.

## CONCLUSION

Portés par des figures emblématiques de renommée internationale comme Esther Duflo, rattachés à de prestigieuses institutions de recherche américaines, largement médiatisés, et généreusement financés par les bailleurs de fonds internationaux, les *randomistas*, fervents défenseurs de

l'expérimentation aléatoire au service des politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays du Sud, ont le vent en poupe. En Afrique subsaharienne, et notamment en Afrique de l'Est, cette nouvelle génération d'économistes du développement a développé au cours des dernières années de nombreux partenariats avec des ONG sur le terrain et a multiplié les évaluations randomisées dans des domaines variés comme l'éducation, la santé, le microcrédit, mais aussi la gouvernance, en mettant en place notamment des expérimentations visant à combattre la corruption, à améliorer les processus électoraux ou à mesurer l'efficacité des services publics.

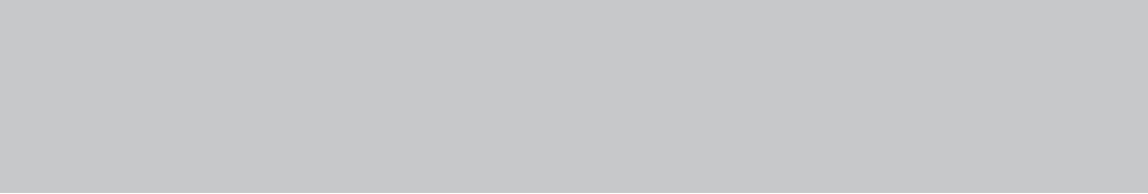
Malgré les critiques nombreuses et parfois virulentes auxquelles ils font face, le succès des *randomistas* sur le continent ne se dément pas. En fait, le recours accru à l'évaluation randomisée dans la coopération internationale s'inscrit dans les recompositions contemporaines des modalités d'intervention des bailleurs de fonds internationaux au sein des États africains. En affichant une foi inébranlable en la capacité de la technique à produire des preuves scientifiques robustes pour guider l'action publique, par des changements modestes et à petite échelle, et en mettant en outre l'accent sur la « coexpérimentation » avec des acteurs du terrain, les *randomistas* participent en effet à la coproduction d'une nouvelle norme en matière de politiques publiques plutôt qu'à l'imposition de modèles idéologiques imposés « par le haut » qu'ont pu connaître les États africains pendant les années du consensus de Washington. Le choix d'une méthodologie au détriment d'une autre n'étant jamais neutre, cette cooptation par les chercheurs, les bailleurs de fonds, les ONG sur le terrain et les États africains de cette norme a également des implications politiques importantes. Celle-ci consacre notamment l'omniprésence des économistes et de leurs critères d'efficacité dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Elle influence la ligne d'action politique en conditionnant potentiellement le financement de projets au fait qu'ils se prêtent ou non à l'évaluation randomisée. La tendance des *randomistas* à l'extrapolation abusive favorise également l'importation en Afrique de programmes développés dans des contextes très différents sous prétexte qu'ils ont passé avec succès le test de l'évaluation randomisée. Aujourd'hui, face à l'engouement que les expérimentations randomisées suscitent, il convient donc de rester vigilant et de déconstruire plus que jamais le discours sur la neutralité des techniques pour interroger les présupposés idéologiques et les implications politiques potentielles de ces initiatives qui risquent de continuer de se multiplier dans les années à venir dans le champ des politiques publiques en Afrique.

## BIBLIOGRAPHIE

- BANERJEE, A.V. (2007). *Making Aid Work*, Cambridge, MIT Press.
- BANERJEE, A.V. et E. DUFLO (2012). *Repenser la pauvreté*, Paris, Éditions du Seuil.
- BARBIER, J.-C. (2012). « Évaluations "expérimentales" : quelques leçons de l'histoire », *Politiques sociales et familiales*, vol. 1, n° 5, p. 19-31.
- BÉDÉCARRATS, F. et AL. (2013). « L'étalon-or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économie politique », *Sociologies pratiques*, vol. 2, n° 27, p. 107-122.
- BERGAMASCHI, I., A. DIABATÉ et E. PAUL (2007). « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n°s 223-224, p. 219-249.
- BERNARD, T., J. DELARUE et J.-D. NAUDET (2012). « Impact evaluations : A tool for accountability? Lessons from experience at Agence française de développement », *Journal of Development Effectiveness*, vol. 4, n° 2, p. 314-327.
- BIDWELL, K., K. CASEY et R. GLENNERSTER (2016). *Debates : Voting and Expenditure Responses to Political Communication*, Working Paper, J-PAL.
- BJORKMAN, M. ET J. SVENSSON (2007). *Power to the People : Evidence from a Randomized Field Experiment of a Community-Based Monitoring Project in Uganda*, Washington D.C., World Bank Policy Research Working Paper.
- CABANE, L. et J. TANTCHOU (2016). « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 27, p. 127-145.
- CAMERON, D.B., A. MISHRA et A.N. BROWN (2016). « The growth of impact evaluation for international development : How much have we learned ? », *Journal of Development Effectiveness*, vol. 8, n° 1, p. 1-21.
- CAMPBELL, D.T. (1969). « Reforms as experiments », *American Psychologist*, vol. 24, n° 4, p. 409-429.
- CARTWRIGHT, N., A. GOLDFINCH et J. HOWICK (2007). *Evidence-Based Policy : Where is Our Theory of Evidence*, London, Contingency and Dissent in Science Project Centre for Philosophy of Natural and Social Science.
- DARBON, D. (2015). « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *Quaderni*, vol. 87, n° 2, p. 37-50.
- DAVIDSON, E.J. (2006). « The RCTs-only doctrine : Brakes on the acquisition of knowledge ? », *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, n° 6, p. ii-v.
- DEATON, A. (2009). « Instruments of development : Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development », *Manuscript*, Princeton.
- DEATON, A. (2010). « Instruments, randomization, and learning about development », *Journal of Economic Literature*, vol. 48, n° 2, p. 424-455.
- DESROSIÈRES, A. (2014). *Prouver et gouverner : une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- DUFLO, E. (2009). *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Paris, Fayard.
- DUFLO ET AL. (2015). « A multifaceted program causes lasting progress for the very poor : Evidence from six countries », *Science*, vol. 348, n° 6236, p. 1260799-1-1260799-16.
- EASTERLY, W. (2006). *The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and So Little Good*, New York, Penguin HS.
- FAULKNER, W. (2014). « A critical analysis of a randomized controlled trial evaluation in Mexico : Norm, mistake or exemplar ? », *Evaluation*, vol. 20, n° 2, p. 230-243.
- FOUCAULT, M. ([1978] 1994). « La "gouvernementalité" », *Dits et écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, p. 635-657.
- FRASER, A. (2009). « Aid-recipient sovereignty in historical context », *The Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*, p. 45-107.

- GABAS, J.-J. et AL. (2014). « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Mondes en développement*, vol. 1, p. 7-22.
- GARCIA, M. (2011). *Micro-Methods in Evaluating Governance Interventions*, Bonn, German Development Institute.
- GIOVALUCCHI, F. et J.-P. OLIVIER DE SARDAN (2009). « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, vol. 2, n° 198, p. 383-406.
- HARRISON, G. (2010). « Randomisation and its discontents », *Journal of African Economies*, vol. 20, n° 4, p. 626-652.
- JATTEAU, A. (2013). *Les expérimentations aléatoires en économie*, Paris, La Découverte.
- J-PAL (2016). « Nous connaître », <<https://www.povertyactionlab.org/fr/node/12027>>, consulté le 5 mai 2017.
- LABROUSSE, A. (2010). « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement », *Revue de la régulation*, vol. 7, n° 1, p. 2-30.
- LASCOUTES, P. et P. LE GALÈS (2005). « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », dans P. Lascoutes et al., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11-44.
- LASSIBILLE, G. et AL. (2010). « Managing for results in primary education in Madagascar : Evaluating the impact of selected workflow interventions », *The World Bank Economic Review*, vol. 24, n° 2, p. 303-329.
- LAURENT, A. et AL. (2009). « Pourquoi s'intéresser à la notion d'"evidence-based policy" ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 200, p. 853-873.
- LAVIGNE DELVILLE, P. (2013). « "Déclaration de Paris" et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, vol. 1, n° 129, p. 135-155.
- MIGUEL, E. et M. KREMER (2004). « Worms : Identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities », *Econometrica*, vol. 72, n° 1, p. 159-217.
- MOEHLER, D.C. (2010). « Democracy, governance and randomized development assistance », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 628, n° 1, p. 30-46.
- NAUDET, J. (2011). « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *Techniques financières et développement*, n° 105, p. 13-33.
- NEYLAN, J. (2008). « Social policy and the authority of evidence », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 1, p. 12-19.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (2014). « La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vues d'en bas », *Revue Tiers Monde*, n° 219, p. 3.
- PICCIOTTO, R. (2012). « Experimentalism and development evaluation : Will the bubble burst ? », *Evaluation*, vol. 18, n° 2, p. 213-229.
- PORTER, T.M. (1995). *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press.
- RAFFINOT, M. (2010). « L'appropriation (*ownership*) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, vol. 2, n° 149, p. 87-104.
- RAVAILLON, M. (2012). « Fighting poverty one experiment at a time : A review of Abhijit Banerjee and Esther Duflo's *Poor Economics : A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* », *Journal of Economic Literature*, vol. 50, n° 1, p. 103-114.
- RAYMOND, G. (2014). « Économistes français : de Tirole à Piketty, ces stars de la "french touch" », *Le Huffington Post*, <[http://www.huffingtonpost.fr/2014/10/13/economistes-francais-tirole-piketty-duflo\\_n\\_5976432.html](http://www.huffingtonpost.fr/2014/10/13/economistes-francais-tirole-piketty-duflo_n_5976432.html)>, consulté le 5 mai 2017.
- SACHS, J. (2005). *The End of Poverty : How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, New York, Penguin.

- SAMUEL, B. (2013). « L'«éducation pour tous» au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », dans *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, p. 263-290.
- TIDJANI, A.M. (2009). « Entre autonomie et dépendance : dynamiques des "policy transfers" en Afrique subsaharienne », *Alternatives Sud*, vol. 19, p. 107-122.
- TOLLEFSON, J. (2015). « Revolt of the randomistas », *Nature*, vol. 524, n° 7564, p. 150-153.
- VITERNA, J. et C. ROBERSTON (2014). « New directions for the sociology of development », *Annual Review of Sociology*, vol. 41, p. 243-269.
- WANTCHEKON, L. (2003). « Clientelism and voting behavior: Evidence from a field experiment in Benin », *World Politics*, vol. 55, n° 3, p. 399-422.
- WEBBER, S. (2015). « Randomising development: Geography, economics and the search for scientific rigour », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 106, n° 1, p. 36-52.
- WHITFIELD, L. (dir.) (2009). *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.





# CONCLUSION

## L'ÉTAT AFRICAÏN DEVANT L'IMPÉRATIF DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

S'OPPOSER, SE RÉSIGNER  
OU S'ADAPTER

CHARLES MOUMOUNI

EN DÉFINITIVE, CET OUVRAGE COLLECTIF RÉVÈLE qu'en Afrique, les fonctions politiques et administratives qui relèvent directement des prérogatives de puissance publique de l'État sont concurrencées par des sources de pouvoir infra et supraétatiques de contrôle et d'autorité. Il montre les nouvelles dynamiques de cogouvernance tant en ce qui concerne les domaines de compétences ouvertement partagées depuis les indépendances (droit privé, politique de développement et fourniture de services publics), qu'en ce qui a trait aux domaines relevant officiellement des pouvoirs exclusifs de l'État africain, comme la politique intérieure et la sécurité.

## LE CONSTAT D'UN POUVOIR RÉGALIEN FRAGMENTÉ

Nombreuses sont les études qui relèvent la crise de l'État dans le monde, voire l'écroulement de ses cadres confortables de référence comme la souveraineté. La réalité n'est pas aussi claire, mais elle peut être mise en évidence en Afrique selon les pays et les secteurs étudiés. Ainsi, si la coproduction du droit de la famille au Mali s'inscrit dans les tensions bien connues du dualisme juridique (droit civil et droit coutumier), Ousmane Koné a donné à voir, en plus, l'emprise des forces religieuses, armées de stratégies novatrices de communication et d'actions collectives, sur les capacités de l'État malien à s'imposer comme autorité supérieure. L'État est ouvertement pris en sandwich entre ces acteurs religieux et des partenaires techniques et financiers (communauté internationale des bailleurs de fonds) soupçonnés d'avoir des intentions cachées et dont les politiques de développement sont rejetées pour leurs conditionnalités. De nouvelles modalités d'influence sur l'État émergent par ailleurs. C'est le cas « d'interventions plus discrètes et indirectes, dans les antichambres du pouvoir via des instruments, des outils, des savoirs, souvent portés par des acteurs tiers (consultants, experts, scientifiques, etc.) » (Cabane et Tantchou, 2016, p. 136, cités dans le chapitre 8 de Calvès et Jodoin Léveillée). On parle ici plus précisément de la montée en puissance de l'évaluation ou de l'expérimentation randomisée, une forme d'« impérialisme scientifique » qui est loin d'être politiquement neutre. Les promoteurs de cette méthode devront toutefois compter avec les organisations de la société civile, comme celles rencontrées par Ayemi Lawani au Togo et au Bénin, qui interviennent de plus en plus en amont et en aval des politiques, programmes et projets de développement. En ce qui concerne les services publics, le cas mozambicain de gestion des parcs traité par Rozenn Nakanabo Diallo dans le chapitre 2 nous éclaire sur de nouvelles formes de contractualisation qui permettent aux acteurs internationaux non gouvernementaux de prendre part à la fourniture de services publics.

L'autre observation frappante de cet ouvrage est que l'État est aussi concurrencé dans ses prérogatives les plus régaliennes et ses compétences les plus exclusives : la diplomatie, la souveraineté dans la résolution des crises politiques et la sécurité intérieure. La diplomatie n'est plus le domaine réservé de l'État. L'étude du cas de l'Afrique du Sud conduite par Joanie Thibault-Couture dans le chapitre 1 montre bien que la représentation internationale de la nation arc-en-ciel n'est plus le monopole du gouvernement sud-africain. Des entrepreneurs ethnopolitiques de la sphère infraétatique ont le droit et les moyens d'en donner une autre lecture dans les forums intergouvernementaux. Dans le chapitre 4 de

Kadidiatou Ali Gazibo, on voit bien que l'élargissement des notions de paix et de sécurité, au-delà des aspects policiers et militaires, fait intervenir de nombreux acteurs autres que l'État. Sur le plan externe, les théories réalistes et néoréalistes, qui confinent les relations internationales aux relations interétatiques, sont battues en brèche par la place des acteurs économiques, politiques, sociaux et environnementaux dans la gestion des crises. Sur le plan interne, la sécurité publique n'est plus assurée exclusivement par la police, la gendarmerie et l'armée. Le chapitre 5 d'Abou-Bakari Imorou a donné à voir comment de simples chasseurs ont pris en main les services publics de sécurité, en marge du droit, des tribunaux et de l'administration publique, mais au vu et au su de l'État qui les tolère, lorsqu'il ne collabore pas avec eux.

### LES RÉACTIONS DE L'ÉTAT AFRICAIN

L'État africain est donc aujourd'hui au cœur de logiques plurielles, parfois contradictoires, parfois complémentaires. Il est enserré dans ses niveaux infra et supra qui revendiquent des pans de son pouvoir. Des études de cas de cet ouvrage collectif se dégagent trois réactions possibles de l'État africain face aux défis de la gouvernance partagée : s'opposer, se résigner ou s'adapter.

L'État africain peut s'opposer catégoriquement aux sources concurrentes, alternatives ou concurrentes de pouvoir de décision ou de représentation dans le domaine de compétences qu'il considère exclusif. C'est le cas de l'Afrique du Sud dans sa diplomatie extérieure et intérieure. L'État répond à l'action internationale des entrepreneurs ethnopolitiques par la stratégie du déni, du discrédit et du blocage diplomatique. La question est de savoir si cet État a les moyens de faire taire toutes les revendications ou velléités infraétatiques de représentation de la nation arc-en-ciel et de leur réception au plan international. De façon générale, l'État africain qui refuse aujourd'hui l'expression des sources infra et supraétatiques du pouvoir ne peut le faire qu'au prix d'un enfermement dans l'autoritarisme et l'isolement, qu'il a rarement les moyens de se permettre au regard de sa dépendance.

À défaut de pouvoir les interdire ou de s'y opposer, l'État africain peut les subir ou s'y résigner. La crainte d'être taxés de dictateurs peut pousser certains dirigeants à renoncer à certains pans de l'exercice du pouvoir. Il est aussi possible qu'ils n'aient aucune politique de gestion de ces autres sources de pouvoir et se voient débordés par des agissements en marge de l'État de droit. C'est le cas de la montée en puissance des chasseurs dans

la prise en charge des services de sécurité dans les zones rurales du Bénin. C'est aussi le cas des organisations islamiques qui ont dicté le contenu du Code des personnes et de la famille au Mali. Le Bénin a depuis lors changé de gouvernement en optant pour la rupture et un nouveau départ ; le Mali, de son côté, a traversé une crise politique majeure dont il essaie de sortir en renforçant les institutions de l'État. Mais ces cas illustrent bien le sentiment d'absence d'autorité qui peut s'installer dans un pays lorsque l'État est impuissant et se contente de laisser faire les acteurs sociaux.

Cependant, l'impression générale qui se dégage de cet ouvrage n'est pas celle d'un État africain qui s'oppose aux dynamiques de la gouvernance partagée ou qui s'y résigne. C'est plutôt celle d'un État africain qui s'y adapte en conservant habilement les leviers de son pouvoir. Le cas du Mozambique est assez frappant ; il refuse de se voir imposer un plafond et un plancher de verre. Par sa capacité d'innovation et d'ajustement, l'État mozambicain répond aux nouveaux contextes de gouvernance en cherchant une zone gagnant-gagnant. Par ailleurs, Adolphe Codjo Kpatchavi a bien expliqué dans le chapitre 6 comment la décentralisation au Bénin se conjugue avec l'obligation de reddition de comptes des collectivités locales. Mais ce processus démocratique ne signifie pas le dépouillement de l'État central de ses pouvoirs. Au contraire, les mécanismes de déconcentration se superposent à ceux de la décentralisation pour permettre à l'État de conserver les leviers du pouvoir et de l'autorité au niveau local. Gouvernance partagée se conjugue donc avec « gouvernementalité » au sens foucauldien du terme.

## LES PERSPECTIVES D'UN ÉTAT CAMÉLÉON

Les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile semblent jouer un rôle plus important en Afrique qu'ailleurs dans le monde. Le partage des pouvoirs observé entre les strates étatiques, infra et supraétatiques infléchit considérablement aujourd'hui l'idée d'État intégral (Young, 1994) ou même, dans bien des cas, de déséquilibre au détriment de la société (Rothchild et Chazan, 1988). Il permet d'affirmer que les principes de séparation des pouvoirs proposés par Montesquieu sont insuffisants pour garantir aujourd'hui un bon fonctionnement démocratique en Afrique. Aux principes classiques de séparation des pouvoirs, qui se limitent au registre des trois branches de l'État (l'exécutif, le législatif et le judiciaire), il faut maintenant ajouter ceux du partage du pouvoir entre l'État et d'autres parties prenantes.

En effet, l'Afrique attend toujours, au niveau national, ce parlement démocratique qui adopterait dûment les lois et contrôlerait efficacement l'action gouvernementale. Elle attend ce pouvoir judiciaire indépendant qui dirait vraiment le droit et rendrait justice. Elle attend ce gouvernement efficace, qui serait celui du peuple, par le peuple et pour le peuple. L'émergence des autres acteurs dans les politiques publiques, y compris dans des domaines aussi réservés que la sécurité et la dévolution du pouvoir, est une réponse à l'incapacité de l'État africain, comme la plupart des États du monde, à fonctionner selon les seuls principes de la séparation et de l'équilibre du pouvoir régalien. Kadidiatou Ali Gazibo l'a bien montré dans le chapitre 4 : sans la conjugaison des forces vives de la nation gambienne et des forces régionales – en l'occurrence, la CEDEAO – et internationales (ONU), le président Yahya Jammeh n'aurait pas quitté le pouvoir après sa défaite à l'élection présidentielle du 1<sup>er</sup> décembre 2016 et la Gambie n'aurait pas résolu cette crise politique finalement sans violence.

On peut se poser alors la question de savoir où se trouvent finalement les ressorts de la légitimité de l'État. Si on mettait en balance les ressorts intraétatiques et extraétatiques, lesquels primerait ? Il y a sans doute un faisceau de facteurs qui assoient la légitimité de l'État africain d'aujourd'hui. Peut-être convient-il qu'il en soit plus fortement conscient et qu'il en établisse un tableau de bord dont il ferait le monitoring au quotidien. Tout se passe comme si cet État devait obtenir ou du moins confirmer sa légitimité chaque jour, à l'occasion des nombreuses logiques infra et supra qui le défient, le tiraillent, le font quotidiennement dévier de sa route : certaines, pour le fragiliser ; d'autres pour le compléter et le renforcer. Il lui faudra s'inscrire dans cette dernière posture et solliciter les actes et les comportements qui y concourent.

Il s'ensuit que la coproduction de la gouvernance n'est pas une menace à la souveraineté interne et externe de l'État africain : celui-ci est déjà décrié pour sa fragilité, son inefficacité, ses capacités limitées, sa faiblesse institutionnelle. Elle est plutôt pour lui une occasion qui requiert de sa part un appareillage d'identification, de quadrillage de toutes les sources alternatives de normes et de politiques publiques, ainsi que l'élaboration de stratégies pour leur mise en synergie en fonction des pouvoirs régaliens déléguables. Il ne s'agit pas de laisser faire les autres sources de décision et d'autorité au point de vider l'État de sa substance – dans tous les cas, la Constitution trace la ligne des principaux pouvoirs qui ne peuvent être exercés que par l'État –, mais d'enrichir l'État des ressources

et leviers qu'il ne peut plus produire par lui-même. En dernier ressort, c'est l'État qui, en théorie du moins, doit présider à la fédération déterritorialisée de ses pouvoirs.

En somme, l'État africain qui rejette la gouvernance partagée risque l'implosion ou l'explosion. L'État africain qui se résigne à la gouvernance partagée risque de voir ses prérogatives de puissance publique se réduire aux quatre murs d'une pièce et être limitées par un plancher (la force de contestation et de proposition de sa sphère infraétatique) et par un plafond de verre (les injonctions communautaires de sa sphère supraétatique). Il lui revient d'épouser la couleur du temps et de l'espace, les dynamiques de son environnement, à l'instar du feu président caméléon du Bénin, le général Mathieu Kérékou, sans renier sa nature profonde. Dans cette posture, il pourra optimiser ses interventions dans les sphères de son pouvoir naturel, en tirant le meilleur parti à la fois des normes et politiques internationales produites par le haut (sans jamais s'y résigner) et des compétences et contributions des collectivités locales et des acteurs non étatiques venant par le bas. Plutôt que de voir l'État africain pris entre le marteau et l'enclume, il faut le voir tirer le meilleur des deux mondes. Les études de cas du collectif pointent dans cette direction, même si elles donnent aussi à voir, pour la plupart, des États en quête d'autorité et de légitimité.

Les différentes contributions réunies dans cet ouvrage n'épuisent ni les cas ni les enjeux pertinents. Cependant, elles jettent, nous l'espérons, un regard nouveau sur la gouvernance en Afrique et le statut de l'État africain. Elles incitent notamment à relativiser les analyses trop générales ou trop tranchées qui ont fleuri sur la « faillite de l'État », son « inanité », sa « domination de la société »... Ce que le contexte actuel montre, c'est plutôt une situation à vitesses variables selon l'État concret et les enjeux précis autour desquels son contrôle souverain est disputé.

## BIBLIOGRAPHIE

- CABANE, L. et J. TANTCHOU (2016). « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n° 27, p. 127-145.
- ROTHCHILD, D. et N. CHAZAN (dir.) (1988). *The Precarious Balance : State and Society in Africa*, Boulder and London, Westview Press.
- YOUNG, C. (1994). *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven and London, Yale University Press.



# NOTICES BIOGRAPHIQUES

---

ANNE E. CALVÈS est titulaire d'un Ph.D. en sociologie rurale et démographie de la Pennsylvania State University. Elle est professeure titulaire au Département de sociologie de l'Université de Montréal. Elle s'intéresse aux dynamiques familiales, à la montée de la scolarisation féminine et la féminisation du marché de l'emploi dans les villes africaines. Parallèlement, elle poursuit sa réflexion sur les injonctions internationales en matière de politiques de développement.

---

ROZENN NAKANABO DIALLO est maîtresse de conférences en science politique à Sciences Po Bordeaux et rattachée au laboratoire Les Afriques dans le monde (LAM). Elle a été postdoctorante au GIERSA en 2015-2016. Ses travaux portent sur l'action publique de conservation de la nature en Afrique subsaharienne, et plus particulièrement au Mozambique. Par le prisme de la gestion des parcs nationaux et de la production réglementaire, elle étudie les ressorts de la construction de l'État dans un régime d'aide internationale, développant une approche biographique de ces enjeux et considérant le rôle et la capacité d'action des élites administratives.

---

KADIDIATOU ALI Gazibo est docteure en science politique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et enseignante-chercheuse à l'Université de Tahoua (Niger). Elle est spécialisée en relations internationales, et ses recherches portent notamment sur l'intégration régionale, la radicalisation, l'instabilité politique et les conflits armés.

---

MAMOUDOU GAZIBO est docteur en science politique de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal et coordonnateur du Pôle de recherche sur l'Afrique et le monde émergent (PRAME). Il est spécialisé en politique comparée, et ses recherches portent notamment sur la démocratisation, les institutions et le développement ainsi que sur des questions théoriques et méthodologiques.

---

ABOU-BAKARI IMOROU est docteur en anthropologie sociale de l'École des hautes études en sciences sociales de Paris en France. Il est enseignant-chercheur au Département de sociologie-anthropologie de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et chercheur au LASDEL. Ses travaux portent sur les systèmes de soins de santé, la justice et la protection des enfants et sur les services publics décentralisés.

---

MAUDE JODOIN Léveillée est doctorante en sociologie à l'Université de Montréal. Elle est titulaire d'une maîtrise en études internationales, profil coopération et développement de cette université. Ses recherches portent sur les projets de développement visant l'autonomisation des femmes en milieu urbain togolais.

---

OUSMANE KONÉ est titulaire d'un doctorat en sociologie de l'Université de Montréal obtenu en 2015. Il est enseignant-chercheur depuis 2016 au Département de sociologie-anthropologie de l'Université des lettres et des sciences humaines de Bamako (ULSHB) au Mali.

---

ADOLPHE CODJO KPATCHAVI est professeur de sociologie de développement et d'anthropologie de la santé, directeur du Laboratoire d'anthropologie médicale appliquée à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin). Outre sa fonction d'enseignant-chercheur, il a occupé depuis près de quinze ans d'importants postes dans l'administration publique béninoise et a effectué des travaux de recherche et d'expertise auprès de plusieurs organismes internationaux. Il est actuellement le secrétaire général de la Commission nationale permanente de la francophonie du Bénin.

---

AYEMI LAWANI est titulaire d'un doctorat en sociologie de l'Université de Montréal, d'un master en administration publique de la University of Delaware (États-Unis) et d'une maîtrise en économie de l'Université de Lomé (Togo). Ses champs de recherche incluent la gouvernance en Afrique subsaharienne, les politiques publiques en matière d'entrepreneuriat et la gestion des organisations dans le contexte africain. Il dirige un cabinet de consultation et de formation à Lomé (Togo).

---

CHARLES MOUMOUNI est docteur en droit (LL. D.) de l'Université Laval, professeur titulaire au Département d'information et de communication de l'Université Laval et directeur général de l'Institut des relations internationales et des études stratégiques du Bénin (IRIES). Il est vice-président de l'Agora francophone internationale (AFI), ancien membre du Conseil scientifique de l'Agence universitaire de la francophonie et ancien président de la Commission régionale des experts du Bureau des Amériques. Il est codirecteur de la collection « Les sociétés africaines en mutation » aux Presses de l'Université du Québec. Ses travaux portent notamment sur la gouvernance, la communication pour le développement, les nouveaux médias et les investissements en Afrique.

---

JOANIE THIBAUT-COUTURE est docteure en science politique de l'Université de Montréal. Elle est affiliée au Pôle de recherche sur l'Afrique et le monde émergent (PRAME) et au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM). Elle travaille sur les questions liées aux identités ethniques et nationales en Afrique du Sud. Plus précisément, ses recherches portent sur le renouveau du mouvement identitaire afrikaner dans le contexte de l'Afrique du Sud démocratique.



**LA VIABILITÉ ET LA LÉGITIMITÉ** de l'État africain n'ont cessé d'être étudiées depuis la vague des indépendances des années 1960. Forgé par un processus exogène, cet État n'est pas le produit d'une dynamique *sui generis* comparable à celle qui a produit des États-nations puissants et orientés vers leur société en Europe. Économiquement faible, il est dépendant de l'extérieur pour assurer ses fonctions de base. Au pouvoir souvent par la force et non à la suite d'élections libres, ses dirigeants n'ont pas bâti un système politico-administratif de type wébérien. Il n'est donc pas étonnant que l'État africain ait été fréquemment qualifié de « failli », de « patrimonial », de « prédateur », d'« intégral », bref, d'institution en rupture avec la société. Pourtant, il s'est solidement enraciné ; ses politiques sont proclamées, ses symboles sont réaffirmés et ses frontières, bien qu'héritées de la colonisation, ont résisté.

Le présent ouvrage révèle toutefois que le contexte dans lequel l'État africain évolue a profondément changé, notamment depuis l'ouverture démocratique des années 1990. L'environnement institutionnel est désormais marqué par une prolifération d'acteurs nouveaux, disputant le monopole de l'action publique à un État déjà inséré dans un système externe de contraintes et de ressources. L'État n'a plus la maîtrise unilatérale de la production de politiques publiques qui sont devenues des domaines partagés, mais cette situation ne l'affaiblit pas nécessairement.

Les contributions réunies ici abordent cette nouvelle donne en explorant d'une façon originale, sur les plans local, national et international, son effet sur la substance et la légitimité de l'État africain.

---

**MAMOUDOU GAZIBO** est docteur en science politique de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal et coordonnateur du Pôle de recherche sur l'Afrique et le monde émergent (PRAME). Il est ancien président (2014-2016) de la section 44 de l'Association américaine de science politique (APSA).

---

**CHARLES MOUMOUNI** est docteur en droit de l'Université Laval. Il est professeur titulaire au Département d'information et de communication de l'Université Laval, coprésident de l'Institut panafricain de la gouvernance économique et financière (IPAGEF), directeur général de l'Institut des relations internationales et des études stratégiques du Bénin (IRIES) et vice-président de l'Agora francophone internationale (AFI).

## **COLLABORATEURS**

Anne-E. Calvès  
Kadidiatou Ali Gazibo  
Mamoudou Gazibo  
Abou-Bakari Imorou

Maude Jodoin-Léveillé  
Ousmane Koné  
Adolphe Codjo Kpatchavi  
Ayémi Lawani

Charles Moumouni  
Rozenn Nakanabo Diallo  
Joanie Thibault-Couture