

**NOUVEAUX ACTEURS SOCIAUX,
PERMANENCE ET RENOUVELLEMENT
DU CLIENTÉLISME POLITIQUE EN
AFRIQUE SUB-SAHARIENNE**

Jean-François Médard

Centre d'Etude d'Afrique Noire,
Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux,
Université Bordeaux-Montesquieu

Nouveaux acteurs sociaux, permanence et renouvellement du clientélisme politique en Afrique sub-saharienne

O objecto de análise deste artigo são as dinâmicas e reconfigurações do clientelismo político, um dos traços centrais do funcionamento dos sistemas políticos africanos. As recomposições e adaptações dos sistemas políticos africanos na fase das «transições» para as democracias multipartidárias, em África, face às crises políticas, sociais e económicas e o surgimento subsequente de novos actores sociais nas estruturas de poder (político) africanas são o centro de análise deste texto. O artigo sustenta que a «democracia» e o multipartidarismo não contribuíram para a erradicação ou mitigação das práticas clientelares. O máximo que se conseguiu, até ao momento, foi a criação de condições para a renegociação destas mesmas relações clientelares.

New social actors, continuity and renewal of political clientelism in Sub-Saharan Africa

The object of this article is to examine the dynamics and reconfigurations of political clientelism, one of the major characteristics of African political systems. The analysis focuses on the restructuring and adapting of African political systems during the «transitional phase» to multi-party democracies in reaction to the political, social and economic crises and the subsequent emergence of new social actors in the African (political) power structures. The article argues that «democracy» and multipartyism have not contributed to eradicate or mitigate clientelist practices and that most achieved, until now, has been the creation of conditions that favor the renegotiation of clientelist relationships.

Introduction

Les pays africains ont connu depuis une vingtaine d'années une série de transformations économiques, sociales et politiques qui conduisent à s'interroger sur la nature du changement politique ainsi introduit et sur sa portée. Il n'est pas question ici d'apporter une réponse d'ensemble à une question aussi vaste, mais simplement d'y contribuer à partir d'une interrogation sur l'évolution d'une dimension centrale dans l'analyse des systèmes politiques africains, celle du clientélisme politique. Plus précisément, si l'on considère que l'émergence de nouveaux acteurs sociaux a été à la fois l'une des résultantes et l'une des manifestations caractéristiques de ce changement, on peut se demander quels en ont été les effets sur les pratiques clientélistes qui ont toujours été au cœur des logiques politiques africaines.

Avec la crise économique qui s'installe et s'enracine au début des années 80, et les programmes d'ajustement structurel qui, censés y porter remède, en aggravent les conséquences sociales, l'Etat post-colonial entre en crise ouverte et généralisée : ses capacités de redistribution clientéliste se réduisent au moment même où la situation économique et sociale devient plus tendue. Le mode de régulation politique, de type patrimonial, fondé sur le clientélisme ne fonctionne plus. D'où des mouvements sociaux et des mobilisations politiques qui débouchent sur la période dite des « transitions démocratiques ». Les tentatives de libéralisation politique et de démocratisation qui en résultent, si elles n'obtiennent que des résultats mitigés, aboutissent à la disparition des systèmes de parti unique et à la reconnaissance du multipartisme et des élections au moins partiellement compétitives. Les règles du jeu politique se transforment. Parallèlement, sous l'impulsion des organisations internationales, d'autres réformes sont entreprises : la décentralisation, la privatisation des entreprises publiques, la désétatisation partielle de l'aide au développement qui court-circuite les Etats en passant pas les ONG, la lutte anti-corruption..., le tout sous le signe de la « bonne gouvernance ». L'ensemble de ces réformes a pour objectif à la fois d'introduire de nouveaux acteurs sociaux dans le jeu politique et de provoquer une transformation du comportement des élites dirigeantes.

Effectivement, entrent dans les arènes politiques nationales et locales de nouveaux acteurs plus ou moins recyclés, individuels et collectifs : les électeurs, les élus, les partis, les ONG et l'ensemble de ceux qu'on qualifie de « courtiers en développement ».

L'un des objectifs de ces réformes était d'introduire « la bonne gouvernance », nous dirions plutôt de « dépatrimonialiser » l'Etat, en luttant contre la corruption,

dont le clientélisme est l'une des manifestations, même s'il est le plus souvent considéré comme légitime du point de vue de ceux qui le pratiquent. Or toutes les observations empiriques convergent pour montrer la persistance et même le rebondissement de ces pratiques à tous les niveaux. Au niveau national, le pluripartisme débouche sur le clientélisme et l'achat des votes à la base, et au recours systématique au patronage présidentiel au sommet, malgré la raréfaction des ressources à redistribuer. Au niveau local, la décentralisation a pour effet de diffuser le clientélisme et de décentraliser la corruption. Enfin l'apparition des « courtiers en développement » à l'interface des mondes extérieurs et intérieurs, dont le rôle est de capturer la rente du développement et d'assurer sa redistribution, renoue en grande partie avec les logiques clientélistes.

Cependant, au delà de la permanence et du renouvellement de ces pratiques, ce qui frappe, c'est leur caractère dynamique et non figé : aux acteurs clientélistes classiques s'ajoutent de nouveaux acteurs qui fonctionnent à partir d'autres ressources, ou encore les mêmes acteurs exercent de nouveaux rôles. L'espace politique s'est ouvert et le jeu s'est élargi. Des logiques citoyennes peuvent interférer avec des logiques clientélistes. Le pouvoir de marchandage des clients s'est parfois accru en raison de la concurrence des patrons. L'exemple de l'entrée des femmes dans la vie politique au Sénégal illustre de façon synthétique l'ensemble de ces tendances.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous faut rappeler brièvement les traits généraux des Etats africains et du clientélisme qui leur est consubstantiel avant les réformes des années 90, à savoir le néo-patrimonialisme et l'autoritarisme. Dans l'Etat néo-patrimonial, même si l'on observe formellement au niveau des institutions une séparation du public et du privé, sur le plan du fonctionnement informel, le public et le privé se confondent. Aussi, l'enjeu de la compétition politique est l'accès aux ressources matérielles de l'Etat, la capture de la rente étatique et sa redistribution, beaucoup plus que la poursuite de politiques publiques. Il s'agit d'une forme de privatisation de l'Etat. Un Etat purement prédateur est très instable car il manque de légitimité. La seule façon de légitimer et de stabiliser un Etat de fait, dépourvu d'une légitimité intrinsèque, ou tout au moins de consolider le pouvoir de ses dirigeants, est de redistribuer judicieusement une partie des ressources extraites grâce à l'exercice de la puissance publique et à la corruption. Cette nécessité de la redistribution concerne tous les types d'Etats, l'Etat de bien-être (*welfare state*) bien entendu, mais aussi l'Etat libéral qui doit fournir un minimum de biens publics comme la sécurité. Mais il s'agit alors, pour la plus grande part, d'une distribution de type universaliste. Dans l'Etat néo-patrimonial, il s'agit plutôt d'une redistribution particulariste qui opère comme un

moyen de contrôle et de régulation politique en jouant sur l'art de la faveur. L'art politique est d'abord l'art de la distribution et plus précisément du patronage (au sens américain du terme). C'est plus économique que la distribution universaliste et cela permet de diviser pour régner. Ce système a tant bien que mal fonctionné dans la plupart des Etats africains au cours des années 60 et 70. Une croissance à peu près régulière permettait de dégager un surplus. A condition de pratiquer judicieusement l'art du patronage et qu'il y ait des ressources suffisantes à distribuer, le président pouvait espérer durer. Cela supposait que, malgré l'inefficacité intrinsèque de l'Etat postcolonial, il parvienne à assurer les conditions d'une croissance économique minimale. C'est ce que nous appelons le patrimonialisme rationalisé. On voit ainsi à quel point l'Etat néo-patrimonial est essentiellement un Etat clientéliste. Le clientélisme est partie constituante du néo-patrimonialisme, il en constitue la colonne vertébrale.

Dans le contexte d'un régime autoritaire, présidentieliste de parti unique, ou même militaire, le président qui monopolise le pouvoir suprême devient le « grand patron » qui gère la distribution du patronage et des prébendes, entre autres les hauts postes politiques et administratifs. En retour, les clients directs du président, les « barons » lui doivent la loyauté. Cela lui permet d'intégrer les élites autour de sa personne en jouant de la grâce et de la disgrâce¹. Le parti unique est instrumentalisé dans cette perspective. Le « militantisme » au sein du parti unique permet de se faire remarquer dans les hautes sphères par son zèle, et d'obtenir en échange des protections, des privilèges ou des prébendes. Idéalement, les clients du président sont censés redistribuer et se transformer en patron à leur tour, ce qu'ils ne font pas toujours, car les électeurs n'ayant pas à monnayer leurs votes, ils n'ont pas besoin de les rémunérer pour se faire élire. Ils subissent cependant une pression de la part de leurs proches pour redistribuer. Dans le cas où il y a pluralité de candidatures au sein du parti unique comme au Kenya sous Kenyatta, les électeurs retrouvent un certain pouvoir de marchandage et les politiciens locaux ont un intérêt électoral à se constituer une clientèle. Ceci entraînait une gestion plus décentralisée du clientélisme.

Avec la crise économique et sociale qui se développe au cours des années 80 et les réformes politiques et administratives des années 90, un nouveau contexte politique apparaît : de nouvelles règles du jeu sont instituées et de nouveaux acteurs et de nouveaux rôles sociaux émergent. La question qui se pose alors est de savoir quelle en est l'incidence sur l'Etat néo-patrimonial et plus précisément sur le clientélisme qui lui est indissolublement associé. Nous commencerons par

¹ Cela correspond à « l'échange hégémonique » selon Rothschild ou à l'assimilation des élites selon Bayart.

étudier les conséquences de l'avènement du multipartisme sur le clientélisme, et en second lieu, les conséquences de la désétatisation par le haut, avec la décentralisation et la substitution des ONG à l'Etat, sur les pratiques clientélistes. Dans une troisième partie, nous examinerons un cas particulier, celui des femmes, de la politique et du clientélisme au Sénégal, dans la mesure où il récapitule fort bien les nouvelles logiques qui sont à l'œuvre.

Du parti unique au pluripartisme : l'adaptation du système clientéliste

Si le résultat des transitions démocratiques et de l'évolution politique ultérieure a été mitigé et décevant par rapport aux attentes ou aux espoirs, dans la majorité des cas, on n'est pas simplement revenu en arrière. On ne peut même pas parler d'une « restauration autoritaire » généralisée, selon la formule de J-F Bayart, et en tout cas pas d'un retour au système de parti unique. Si bien souvent, le comportement des nouveaux présidents élus à la suite d'élections libres et sincères a pu décevoir (en Zambie par exemple, ou plus récemment au Sénégal), dans d'autres cas on a assisté au retour de la démocratie après un échec préalable (Nigeria, Niger) ou à des alternances bien conduites (Mali). Dans certains cas, on est pratiquement revenu à la présidence à vie (Togo) et il n'y a rien de vraiment changé. Dans d'autres pays, comme le Cameroun, ou le Gabon, les anciens dictateurs ont pu rester au pouvoir ou y revenir après une guerre civile (Congo-Brazzaville) ou des élections régulières (Bénin). Au Kenya, le président Moï, après avoir suivi un chemin parallèle à celui du président Biya au Cameroun en jouant dangereusement sur la mobilisation de l'ethnicité, a finalement renoncé à se représenter et il a été démocratiquement remplacé. Plus grave, en Afrique de l'Ouest comme en Afrique centrale, des zones de conflits et d'instabilité chroniques se sont installées : la logique dominante est alors celle des seigneurs de la guerre, et de la prédation plus que du clientélisme.

Comme on le voit, la situation reste très diversifiée et il est très difficile, sinon impossible de généraliser. On peut faire cependant les remarques suivantes.

En premier lieu, le multipartisme, même tronqué à la camerounaise, a eu pour effet d'ouvrir le jeu politique par rapport au régime précédent. Dans le régime de parti unique, il y avait certes des élections, mais le vote était quasiment obligatoire : les gens étaient plus ou moins forcés d'aller voter. Le président se représentant automatiquement, et les candidats étant désignés, les élections étaient vidées du sens qu'elles revêtaient dans un régime démocratique concurrentiel. Comme

le remarque Nicolas van de Walle (2004: 105-128)², dans la plupart des cas, le jeu politique est actuellement dominé par un parti dominant sous contrôle du président, qui est souvent l'héritier direct du parti unique précédent. La première élection, l'élection fondatrice, a joué un rôle décisif. Le parti au pouvoir a su utiliser à son profit l'appareil administratif pour frauder et exercer des pressions diverses sur les électeurs. Après une période conflictuelle de contestation plus ou moins violente, le président en place a réussi à l'emporter grâce à son contrôle de l'appareil d'Etat, tout en faisant des concessions. Mais une fois la victoire assurée, le régime s'est stabilisé et consolidé: c'est ce que Paul Biya appelle la « démocratie apaisée ». Les opposants ont reconnu leur défaite, et la plupart d'entre eux, découragés, se sont, soit retirés ou ont rallié le pouvoir.

A première vue, rien n'a changé : le dictateur est toujours en place. Mais il doit jouer le jeu démocratique tout en le faussant le plus possible. Pourtant, la parole s'exprime davantage et une presse indépendante s'efforce de survivre entre les persécutions du pouvoir et les difficultés économiques. Les présidents n'ont plus la possibilité d'obtenir des majorités écrasantes. La personne du président n'est plus tabou. Le président doit mener campagne pour l'emporter. A cet effet, il va jusqu'à utiliser les services de spécialistes de la communication politique venus de France. Même si l'on peut douter de l'efficacité de ces derniers, cela montre que la contrainte, les fraudes et la corruption seules ne sont plus considérées comme suffisantes pour gagner les élections. La présence au pouvoir d'un parti dominant ne s'explique pas toujours et uniquement par le truquage.

Nicolas van de Walle remarque que les anciens partis uniques ont su s'ajuster très bien à la transition démocratique et au multipartisme. Ils ont fait preuve d'une capacité de survie remarquable. Ces partis ont réussi à atteindre un certain degré d'institutionnalisation et ont pu utiliser leurs ressources pour marginaliser les partis d'opposition. Ils ont pour motivation la conquête du pouvoir pour le pouvoir plutôt que pour influencer la politique. Les programmes sont sans connotation idéologique. Les campagnes électorales sont conduites sur une base personnelle ou ethno-régionale. Tous les partis sont fortement personnalisés mais pas toujours ethnicisés.

Le pouvoir est fortement personnalisé autour du Président. Le patronage et l'accès aux ressources de l'Etat sont fortement centralisés autour de la présidence comme au temps du parti unique. L'élite politique est très étroite et se trouve concentrée dans la capitale. Ni le gouvernement local, ni l'exécutif (hors présidence) ou le législatif ne contrôlent des ressources appréciables. C'est seulement

² Il s'agit de la seule étude d'ensemble qui concerne directement notre sujet. Nous la suivons de très près.

le sommet de l'exécutif qui compte. Le véritable enjeu est donc le contrôle de la présidence.

On peut dire jusqu'à un certain point, et seulement dans la mesure où ils ont reconquis un certain pouvoir de marchandage leur permettant d'exercer une influence indirecte, que les électeurs sont devenus des acteurs politiques, ce qu'ils n'étaient pas au temps du parti unique. Mais l'électeur reste quand même largement hors du coup. Il ne bénéficie que fort peu des retombées du clientélisme. S'il est très important pour les électeurs que leur élu soit choisi par le président comme ministre, les retombées matérielles sont maigres, et la satisfaction est surtout symbolique. Il est devenu difficile de motiver l'électeur et de faire voter.

Les partis peuvent être considérés aussi comme de nouveaux acteurs, mais il faut distinguer le parti dominant et les partis d'opposition. Le parti dominant se retrouve, nous l'avons dit, dans une position proche de celle du parti unique, et comme lui, il est un simple instrument entre les mains du président. Mais il est divisé comme autrefois par des factions et ces factions sont largement contrôlées par le président à l'aide de stratégies clientélistes. Mais l'expression parti dominant pose malgré tout quelques problèmes. Elle ne permet pas de faire la distinction entre un parti dominant qui respecte le jeu démocratique, comme c'est le cas au Botswana, et un parti dominant qui fonctionne dans le cas d'une démocratie tronquée, comme celle du Cameroun.

Le problème des partis d'opposition, c'est qu'ils n'échappent pas à la logique clientéliste. Ayant échoué à accéder au pouvoir, ils sont dépourvus de ressources pour répondre aux attentes de leurs électeurs et de leurs élus. Ils sont alors victimes du « nomadisme » ou de la « transhumance » politique : Les membres des partis d'opposition désertent leur ancien parti pour négocier leur ralliement au régime et se faire coopter. Ne restent plus que les irréductibles qui sont marginalisés et contraints de se replier sur leurs bastions locaux.

Du côté des hommes politiques, le recours au clientélisme est plus ou moins systématique, afin de gagner ou de conserver des soutiens politiques. Du côté des électeurs, dans une situation de précarité et d'incertitude, il existe de fortes attentes de protection. Tout cela explique que le recours aux pratiques clientélistes soit ressenti comme une nécessité tant par les électeurs que par les hommes politiques.

Mais le problème, c'est que les possibilités de patronage sont très limitées, en raison à la fois de la crise économique persistante, de l'ajustement structurel et des réformes de désétatisation par le haut. L'emploi public qui constitue une part importante des emplois formels, ne correspond qu'à 2% de la population, contre

6,9 en Europe de l'Est et 7,7 dans les pays de l'OCDE. Les dépenses publiques sont par ailleurs relativement limitées. Nicolas van de Walle remarque qu'il y a un meilleur potentiel d'influence du vote par le biais de promesses de biens publics et d'équipements publics que par l'accès à des biens divisibles comme des emplois et par des rétributions personnelles matérielles (Walle, 2004: 122). On peut parler ainsi d'une déflation du clientélisme.

Le clientélisme fonctionne ainsi davantage comme un moyen d'intégrer une élite relativement restreinte que selon une logique de parti clientéliste de masse. Le gros des biens matériels est limité à cette élite. Les liens politiques les plus forts entre les élites politiques et les citoyens se font plutôt au travers des liens moins tangibles de l'identité ethnique. Même en l'absence de bénéfices tangibles, les électeurs voteront pour un ressortissant car ils estiment que seul un membre de leur groupe ethnique peut défendre leurs intérêts de groupe en tant que groupe.

La combinaison du présidentielisme et du clientélisme permet de rendre compte de la fragmentation des partis que nous avons observée. Ce système décourage la consolidation des partis d'opposition et inversement pousse les « *big men* » à maintenir des petits partis fortement personnalisés ou à rallier le parti au pouvoir. Il n'y a pas d'incitation à regrouper les partis, car cela limiterait la possibilité de trouver un accord avec ceux au pouvoir et à rejoindre la majorité. C'est un frein à l'institutionnalisation des partis.

Le cas du Sénégal sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, mérite un traitement à part³. Il ne correspond pas au clientélisme de parti dominant mis en relief par N. van de Walle. On ne peut pas parler de parti dominant au Sénégal. Tarik Dahou et Vincent Fourcher parlent même de « clientélisme pluraliste » (Walle, 2004: 7). Ils soulignent que d'un côté, le Sénégal reste un « Etat foncièrement clientéliste » (Dahou et Fourcher, 2004: 17), mais que de l'autre, il y a un affaiblissement de la capacité clientélaire de l'Etat qui a joué un rôle dans l'alternance du Parti Socialiste d'Abdou Diouf au PDS d'Abdoulaye Wade. Ceci rend impossible la construction d'une coalition hégémonique caractéristique d'un parti dominant.

« Alors que la coercition est d'un usage plus difficile que jamais, c'est la cooptation qui constitue le principal ressort de la tentative hégémonique du pouvoir. La " démocratie patrimoniale " décrite par L. Beck est donc bien toujours en marche, et A. Wade n'a de cesse de stabiliser, voire d'élargir, sa base clientélaire » (Dahou et Fourcher, 2004: 15).

³ Le dernier numéro de *Politique Africaine* (n° 96) est consacré au Sénégal (2000-2004) et aborde le clientélisme dans son introduction (cf. Dahou et Fourcher, 2004: 5-21).

Mais, ils ajoutent qu'il ne s'agit plus du clientélisme triomphant de l'ère du « Parti-Etat » socialiste. Le clientélisme est devenu plus compétitif, les allégeances sont plus labiles. Au sein même du parti au pouvoir, on retrouve « le même dualisme factionnel qui s'explique par l'incapacité structurelle du système clientéliste à satisfaire l'ensemble des groupes au sein du même parti » (Dahou et Fourcher, 2004: 16). La victoire du PDS n'a pas réussi non plus à véritablement neutraliser les partis d'opposition. Des partis importants, dont le PS, sont restés dans l'opposition.

On voit ainsi que sur le plan national, le système politique repose sur un type de clientélisme fort proche du précédent. Mais alors que, sous le parti unique, les électeurs n'avaient rien à offrir faute de pouvoir marchander leur vote, si la demande potentielle de clientélisme reste toujours aussi forte de la part des électeurs, faute de ressources à distribuer, l'offre de clientélisme est très limitée. Il faut donc distinguer plusieurs degrés : à un pôle, le clientélisme du parti dominant, proche du clientélisme de parti unique, sans être confondu avec lui. A l'autre pôle, le clientélisme pluraliste et concurrentiel, où l'on observe le recours à la même stratégie hégémonique fondée sur la cooptation, mais sans qu'elle parvienne à déboucher sur une hégémonie véritable. Entre les deux pôles, divers cas de figure sont possibles. La désétatisation et la décentralisation de l'Etat, accentuent la déflation du clientélisme au niveau central. En revanche, bien que les ressources locales soient maigres, elles favorisent le pluralisme du clientélisme, car les partis d'opposition peuvent contrôler certains pouvoirs locaux. Mais surtout, elles vont susciter une autre forme de clientélisme avec l'apparition des « courtiers en développement ».

La désétatisation par le haut et « les courtiers en développement »

Après les tentatives de démocratisation, le deuxième volet des grandes réformes de l'Etat africain, qui ont été entreprises au cours des années 90, a consisté dans ce qu'on peut appeler la désétatisation de l'Etat par le haut. Puisque l'Etat africain était tenu pour responsable de l'échec du développement la conclusion, à première vue logique, tirée par les organisations internationales à été de le privatiser, en privatisant les entreprises publiques et en dégraissant la fonction publique, de le décentraliser, et de le court-circuiter en faisant transiter le gros de l'aide internationale par les ONG et non plus par les administrations de l'Etat. Quant à l'aide directe aux Etats, la nouvelle politique de lutte contre la corruption, a fait resserrer les contrôles au point que les administrations se

sont trouvées souvent dans l'incapacité de dépenser les sommes allouées, soit parce que les procédures étaient trop complexes, soit parce que les responsables perdaient toute motivation, à partir du moment où ils ne pouvaient soustraire leur quote-part. La rente du développement qui était autrefois un monopole de l'Etat se trouve ainsi transférée en partie aux ONG locales.

Au niveau local, aux traditionnels intermédiaires publics, s'ajoutent les élus locaux lorsque la décentralisation a été menée à bien et les nouveaux courtiers du développement.

La décentralisation

Si la décentralisation ne constitue pas stricto sensu une désétatisation, elle consiste bien en un démantèlement de l'Etat central. Elle va de pair avec la multiplication des ONG au plan local, l'ensemble constituant le cœur de ce que Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, les auteurs de *Les pouvoirs au village* (1998), appellent les arènes locales.

Alors que la démocratisation répondait largement à des demandes internes et pas seulement à des pressions externes, il n'en a pas été de même pour la décentralisation qui répondait exclusivement à la pression des autorités internationales. Il est vrai que la décentralisation se situe tout naturellement dans le prolongement de la démocratie : l'idée de base est de rapprocher le pouvoir du peuple. On espère ainsi responsabiliser les élus et lutter contre la corruption. Mais l'agenda caché de la décentralisation est surtout de transférer les compétences sans transférer les ressources correspondantes. La mise en œuvre de la décentralisation est plus avancée en Afrique anglophone qu'en Afrique francophone, mais elle a été mise en œuvre dans des pays comme le Bénin, le Mali et le Sénégal.

Les travaux de Giorgio Blundo sur la décentralisation au Sénégal montrent bien que la décentralisation, loin de réduire la corruption, n'a fait que la décentraliser. Ceci montre que les élus locaux sont devenus de nouveaux acteurs sociaux. Dans *Les pouvoirs au village* précité, on voit bien que, loin d'observer une disparition du clientélisme, on assiste plutôt à son rebondissement, mais dans un contexte compliqué par ce que les auteurs qualifient d'« empilement institutionnel » (Bierschenk & Sardan, 1998: 30) ainsi que par la maigreur des ressources à redistribuer. Cette idée d'empilement institutionnel renvoie à l'idée suivante. Les réformes successives, au lieu de remplacer des institutions par d'autres, aboutissent plutôt à les empiler en créant une situation de pluralisme juridique. Les acteurs sociaux peuvent jouer sur ces différentes normes et se trouvent en situation de négociation permanente vis à vis de la règle. D'où une grande flexibilité de ces institutions et une fluidité des instances de pouvoir.

« L'action de l'Etat au Bénin ne peut être réduit à une logique unique. Elle est bien au contraire déterminée par une multitude de logiques, qu'elles soient bureaucratique-juridiques ou clientélistes... Or non seulement les logiques de l'Etat sont multiples, mais encore elles interfèrent et s'articulent au niveau local avec une grande variété de logiques politiques elles mêmes locales : logiques patriarco-consensuelles, aristocratique-redistributives, despotiques prédatrices, factionnelles clientélistes » (Bierschenk & Sardan, 1998: 23).

La décentralisation offre une opportunité de repositionnement aux différents acteurs sociaux, politiques et économiques locaux à travers des dynamiques tantôt clientélistes et factionnalistes de construction de réseaux sociaux divers, tantôt de confrontation et de négociation dans lesquelles certaines institutions non prises en compte par la décentralisation peuvent se révéler plus pertinentes comme échelon de résolution des conflits.

Les ONG et les « courtiers locaux en développement »

La prolifération des ONG est liée à la restructuration des réseaux d'aide au développement en court-circuitant les administrations étatiques via l'établissement direct de relations entre ONG du Nord et ONG du Sud. Il faut cependant préciser que ces ONG, quoique privées par définition, restent articulées à l'Etat et au politique. Dans le Nord, elles sont souvent le relais d'une aide publique et à tout le moins s'intègrent aux politiques publiques d'aide au développement. Dans le Sud, elles ne peuvent pas ignorer le contexte politico-administratif dans lequel elles s'insèrent. D'autant plus qu'il est bien connu que la plupart des responsables locaux d'ONG se sont recrutés parmi des fonctionnaires qui se sont raccordés aux nouveaux réseaux de circulation et de distribution de l'aide. C'est au point que l'on va jusqu'à parler maintenant d'ONG gouvernementales!⁴ En plus de leur fonction antérieure de mobilisation de l'aide publique au développement, les hommes politiques et fonctionnaires participent à la mobilisation de l'aide au développement véhiculée par les ONG. Ces hommes publics jouaient déjà un rôle de « courtiers en développement » à titre public. Ils exercent maintenant à titre privé un rôle d'intermédiaire entre les donateurs et les bénéficiaires. Ils sont devenus des « courtiers locaux en développement ». L'apparition de cette catégorie d'intermédiaires correspond donc, non seulement à l'émergence de nouveaux acteurs, mais aussi à la transformation du rôle d'anciens acteurs. Dans les deux cas, la distinction du public et du privé devient extrêmement floue, y

⁴ Cette notion a été évoquée lors du colloque.

compris dans le premier, dans la mesure où l'aide est d'abord perçue comme une rente à capter.

Les « courtiers locaux en développement » sont définis par Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan comme des :

« acteurs implantés dans un arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct), qui servent d'intermédiaires pour drainer des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. Porteurs sociaux des projets, ils assurent l'interface. Ils sont censés exprimer les besoins de la population locale. Ils sont les personnages clés de l'irrésistible quête de projets menés dans les villages africains » (2000: 7).

Ces courtiers jouent sur la double appartenance et se situent à la jointure de deux mondes.

Dans quelle mesure peut-on parler de clientélisme politique ? Ou plus précisément comment situer le courtage (« *brokerage* ») par rapport au clientélisme ? La différence mise en avant généralement par les auteurs (Boissevain), c'est que le patron contrôle directement les ressources qu'il échange contre des services, alors que le courtier ne les contrôle qu'indirectement. Il faut ajouter que la notion de courtage n'implique pas en tant que telle une inégalité entre les acteurs, inégalité qui est partie constitutive du rapport de clientèle. C'est dans la mesure où la relation de courtage est inégale au profit du courtier que la relation de courtage se transforme en relation de patronage. Dans ce cas, le clientélisme s'insère dans une relation de clientélisme international en articulant une relation de clientèle entre l'ONG internationale donatrice et le président de l'ONG locale et une relation de clientèle entre le président et les bénéficiaires. Mais du point de vue de l'analyse empirique, il n'est pas toujours facile de déterminer s'il y a inégalité et si oui, dans quel sens elle joue.

Les auteurs précités insistent sur le fait que pour le courtier, tout se joue sur le registre relationnel.

« Il doit savoir séduire paysans et experts et négocier avec les uns et les autres. Il doit se constituer une clientèle dans les deux sens du terme. Il doit " vendre " ses services aux uns et aux autres et se créer des obligés des deux côtés, se constituer un réseau personnel des deux côtés » (Bierschenk et al. 2000: 27).

Ils observent que les courtiers opèrent dans des champs politiques locaux que les nouvelles formes décentralisées de l'aide contribuent à recomposer sans faire disparaître les centres de pouvoir préexistants. C'est tout l'intérêt du concept

d'arène locale qu'ils ont introduit, que de permettre de ne pas réduire le champ politique local aux institutions publiques décentralisées, en y intégrant l'ensemble des acteurs agissant au niveau local, même s'ils résident dans la capitale.

Ces courtiers, le concept étant analytique, se recrutent parmi des acteurs de statuts variés : notables politiques, traditionnels ou élus, fonctionnaires locaux, cadres ou fonctionnaires « originaires » résidant dans la capitale qui s'efforcent de capter la rente étatique au profit du village ou de la région. Ces courtiers exercent normalement des fonctions qui les placent à l'interface du village et du monde extérieur : nos auteurs citent pêle-mêle : clercs, fonctionnaires, commerçants, activistes politiques, fils du pays ayant réussi, émigrés ayant gardé des liens, jeunes déscolarisés au sein de coopératives ou de groupements agricoles. Deux cas particulièrement intéressants ont été étudiés. Nassirou Bako-Arifari s'est penché sur le cas des cadres ressortissants, courtiers en cols blancs qui s'efforcent de capter à la fois les ressources issues de la coopération décentralisée et celles captées directement par l'Etat. Giorgio Blundo a étudié le cas des rapports entre élus locaux et courtiers en développement. Il montre comment l'intermédiation peut être utilisée comme tremplin d'une carrière politique. Il existe un chevauchement entre les positions de courtage politique et de courtage en développement.

Les femmes, la politique et le clientélisme : le cas du Sénégal

Nous terminons cet examen en nous penchant sur le cas des femmes de la politique et du clientélisme au Sénégal, tel qu'il a été exposé tout récemment dans une thèse soutenue à l'Université de Roskilde, Danemark par Ebbe Prag. L'intérêt de cette étude est non seulement de nous apporter des données empiriques précieuses et originales sur cette question, mais de nous permettre de récapituler ce que nous avons observé jusqu'à présent dans d'autres contextes.

Il faut rappeler au préalable que le Sénégal a connu une expérience particulièrement riche et ancienne, tant en ce qui concerne le pluralisme politique que le clientélisme politique. La vie politique a commencé très tôt au Sénégal, car la citoyenneté française avait été reconnue aux habitants des quatre communes principales dont Dakar. Au lendemain de l'indépendance, en 1960, un régime pluraliste est établi sous la présidence de Léopold Senghor. En 1963, les partis d'opposition sont interdits à la suite de troubles. En 1970, Abdou Diouf devient Premier Ministre. En 1977, trois partis sont autorisés. En 1981, Léopold Senghor se retire volontairement, Abdou Diouf lui succède et le multipartisme est légalisé. On a assisté alors à une tendance à la bipolarisation politique entre le

Parti socialiste d'Abdou Diouf le successeur de Senghor et le PDS d'Abdoulaye Wade. Le PS a réussi à se maintenir longtemps au pouvoir grâce à des fraudes systématiques, jusqu'à ce qu'il renonce à ces pratiques, ce qui a entraîné une alternance et l'arrivée au pouvoir de A. Wade et du PDS en 2000. En matière de décentralisation, l'expérience sénégalaise nous l'avons vu, remonte à loin. C'est en 1972 que les premières communautés rurales et municipalités sont généralisées, mais c'est surtout en 1995 que la décentralisation a pris l'extension qu'on lui connaît maintenant.

La vie politique sénégalaise a toujours été marquée par le clientélisme politique. Le pouvoir du Parti socialiste était en grande partie fondée sur l'alliance de type clientéliste qu'il a longtemps maintenue avec les confréries musulmanes qui contrôlaient le vote paysan par le biais d'un clientélisme à fondement religieux entre les cheiks et les talibés. Le Parti socialiste de son côté était lui même divisé entre des factions clientélistes au mains des barons du régime, sous l'arbitrage du président Senghor. Le successeur de Léopold Senghor, Abdou Diouf était un technocrate plus qu'un baron. Dépourvu de soutiens politiques, il a dû à son tour mener une stratégie clientéliste. Mais avec la crise économique, on a assisté à une érosion du soutien des confréries, et Abdou Diouf a dû rechercher des soutiens alternatifs.

C'est dans ce contexte que le Parti Socialiste s'est mis à rechercher et à cultiver le soutien des femmes. Il l'a fait en encourageant la création des Groupements de Promotion Féminines (GPR) et en favorisant l'entrée des femmes dans la vie politique. Le PS a ainsi adopté un quota de 25% sur les listes électorales. Aussi, les femmes ont gagné de l'influence ces dernières années. Elles constituent la majorité de l'électorat sauf à Dakar. Aux élections municipales de 1996, elles ont fait une percée : elles ont obtenu 20,8 % des sièges dans les municipalités, 13,2 dans les nouveaux conseils régionaux et 11,5 % dans les conseils ruraux. Dans les huit communes de l'arrondissement de Dakar, elles ont gagné 30 à 35 % des sièges. Elles ont cependant reculé en 2002 : 20% dans les municipalités, 11% dans les conseils régionaux, et 8% dans les conseils ruraux.

On observe aussi un accroissement remarquable de la participation dans les groupes de femmes : en 1991, la Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminines comptaient 3614 groupes avec plus de 400.000 membres. Aujourd'hui, elle compte 6816 groupes et 1.056.000 membres. Les organisations féminines occupent une place importante dans les arènes politiques locales. Elles constituent la majorité dans la plupart des ONG et organisations rurales locales. Elles sont présentes dans des associations traditionnelles comme modernes : crédit, assurances de santé mutuelles, artisanat, jardinage ...

Depuis la décentralisation de 1995, les leaders locaux des factions contrôlent des maigres ressources à distribuer. Cela a permis de revitaliser le système clientéliste au niveau local et on assiste à l'émergence de patrons issus de nouveaux groupes. Avec la fin du monopole du PS, une situation bipolaire a été créée comme au temps des deux factions du PS. De nouveaux réseaux de clientèle apparaissent, comme les mutuelles qui sont de véritables réseaux de patronage et non uniquement de simples institutions de micro-crédit. Il existe une liaison avec les GPR dont l'enjeu caché est le contrôle des votes. Le financement clientéliste fausse ainsi la compétition politique.

Ces nouveaux acteurs sociaux que sont les femmes au Sénégal essayent de tirer parti de la démocratisation et de la décentralisation. Mais la pratique de gouverner au travers de relations de clientèle ou de courtage n'en a pas pour autant été transformée. De nouveaux groupes ont été inclus dans les réseaux de clientèle. Les gens ne voient pas de meilleures alternatives que de chercher la protection et les services d'un patron dans une situation économique et politique instable et difficile. C'est pourquoi le clientélisme persiste en tant que pratique politique. Les acteurs impliqués ont changé pour des raisons structurelles. Le système électoral a facilité l'inclusion des femmes dans le processus politique, mais cela ne les a pas conduit à rompre avec les pratiques clientélistes. Les femmes s'engagent dans la politique du clientélisme en tant que patronnes, courtières et clientes, ce qui montre que les relations patrons-clients sont des relations dynamiques. On trouve une confirmation de cette analyse dans un article d'Olivier Legros qui observe lui aussi l'affirmation des femmes et des jeunes dans le jeu politique local d'une banlieue de Dakar.

Si Bierschenk et Olivier de Sardan restent sceptiques sur la possibilité de promotions des femmes et des groupes marginaux, Ebbe Prag observe qu'au Sénégal, la loi électorale a créé un espace pour les femmes et les groupes marginaux. Il estime que ces auteurs sous-estiment l'impact positif que peuvent avoir la démocratisation et la décentralisation en ce qui concerne la participation des femmes à la vie politique. Les nouveaux acteurs ont mis en question la position des confréries islamiques en tant que courtiers privilégiés entre l'Etat et la population rurale. La compétition entre diverses institutions laisse un espace de manœuvre pour les femmes dans les arènes politiques et au Sénégal, sinon au Bénin, les femmes jouent un rôle croissant dans la vie politique.

Conclusion

Les réformes n'ont donc pas réussi à éradiquer le clientélisme, malgré la crise économique persistante et la diminution des ressources à distribuer. On ne peut donc pas dire que les objectifs affirmés de bonne gouvernance au nom desquels ces réformes ont été mises en œuvre aient été atteints. Le clientélisme a permis cependant d'inclure de nouveaux groupes sociaux dans les réseaux de patronage (jeunes, femmes, ONG) relativement autonomes par rapport aux organisations politiques et religieuses. Ils sont entrés dans des arrangements clientélistes, tout en prenant des initiatives indépendantes qui n'ont pas nécessairement une forme clientéliste. Les changements structurels ont ouvert de l'espace pour davantage de marchandage entre patrons et clients aux différents niveaux de la société et particulièrement au niveau local. Les clients ne sont plus loyaux de façon inconditionnelle à leurs patrons. Les patrons et clients ne conservent pas leurs positions pour toujours.

Le clientélisme politique ne conduit pas à la passivité politique ou à la non participation et les logiques du patronage et de la citoyenneté se mélangent. La démocratie et le multipartisme ne font rien pour terminer le clientélisme. Ils créent parfois des conditions favorables à la renégociation de la relation de clientèle.

Bibliographie

- Bako-Arifari, Nassirou (2000). « Dans les interstices de l'Etat : des courtiers en col blanc : cadres ressortissants et développement local à Kandi (Nord-Bénin) », in Thomas Bierschenk *et al.* (orgs.), *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*. Paris, APAD-Karthala, 43-70.
- Bierschenk, Thomas; Olivier de Sardan, Jean-Pierre (orgs.) (1998). *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala.
- Bierschenk, Thomas; Chauveau, Jean-Pierre; Olivier de Sardan, Jean-Pierre (orgs.) (2000). *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*. Paris, APAD-Karthala.
- Blundo, Giorgio (2000). « Elus locaux et courtiers en développement. Trajectoires politiques, modes de légitimation politiques, stratégies d'alliance », in Thomas Bierschenk *et al.* (orgs.), *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*. Paris, APAD-Karthala, 71-100.
- Dahou, Tarik; Foucher, Vincent (2004). « Le Sénégal entre changement politique et révolution passive », *Politique Africaine*, 96, 5-21.
- Legros, Olivier (2004). « Les tendances du jeu politique à Yeumbel (banlieue est de Dakar) depuis l'alternance », *Politique Africaine*, 96, 59-77.

- Prag, Ebbe (2000). « Women Making Politics: Women's associations, female politicians and development brokers in rural Senegal », Ph.D. dissertation. International Development Studies, Roskilde University, Denmark, September 2005.
- Walle, Nicolas van de (2004). « Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party's Systems », in Patrick Quantin (org.), *Voter en Afrique, comparaisons et différenciations*. Paris, L'Harmattan, 105-128.