

DES PARTICULARISMES DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AFRICAINES : ENTRE REGULATION ET DOMINATION

Henri Brice AFANE

Université de Ngaoundéré

henribriceafane@gmail.com

Résumé

Les administrations publiques constituent des éléments centraux de régulation sociale. Garanties de la gestion de la chose publique, ces outils de gouvernance tiennent une place fondamentale dans tout Etat. Les agents publics qui en constituent les acteurs fondamentaux s'y déploient de façon diverses. La réflexion décline les particularismes comme ressources actanciennes et instruments de régulation sociale. La réflexion est théoriquement régulationniste et stratégique. La collecte des données recourt à la recherche bibliographique, aux entretiens libres et à des observations intuitives. La géographie de l'étude s'appuie sur le cas camerounais. La réflexion parvient à la conclusion que les utilisations particularistes des utilités publiques contribuent à la régulation sociale et à la domination sociopolitique des agents publics.

Mots-clés : *Administration publique, Cameroun, particularismes, régulation, domination sociopolitique*

Abstract

Particularisms are major components of organization. In the african context, public administrations constitutes the central elements in social régulation. The paper aim is to show how particularisms, beyond their dysfunctional nature in african public administrations, contributes to social regulation and sociopolitical domination at the local level. Theoretically, the interpretation of datas collected is based on the regulationist and strategical framework. The datas used has been collected through bibliographic reasearch, free interviews and intuitive observations. The reflexion leads to the conclusion that particularisms, despite their dysfunctional role, contributes to social regulation and sociopolitical domination because of the strategical use of some local cultural values, specially communitarian solidarities, by some civil servants.

Keywords : *Public Administration, Cameroon, particularisms, social regulation, sociopolitical domination*

Introduction

Les organisations sont au cœur de la sociologie. De la famille à l'Etat, elles constituent l'objet fondamental de la sociologie, tant il est vrai que le phénomène organisationnel, réalité certes variée dans ses configurations, demeure omniprésent. De fait,

Nous sommes nés dans les organisations, nous y avons été éduqués et nous consacrons une partie importante de notre existence à y travailler. Nos consommations et nos loisirs en dépendent. La plupart d'entre nous y mourront et, quand viendra le temps de l'enterrement, la plus grande de toutes – l'Etat – devra [parfois] délivrer un permis d'inhumer. (A. Etzioni, 1971 : 11)

Depuis la révolution industrielle, la forme d'organisation la plus répandue prend la forme bureaucratique dont M. Weber a posé les fondements de l'analyse (Weber, 1971, tome 1). Fondée sur un type-idéal accordant une place importante à la prédominance de la légitimité légale-rationnelle, la théorisation wébérienne de la bureaucratie est fondamentalement caractérisée par une évacuation de ce que Ch. Perrow nomme « *particularisms* » (Perrow, 1972). En contexte africain contemporain, les administrations publiques constituent les figures les plus représentatives de ce modèle organisationnel introduit par les puissances coloniales.

Dans leur déploiement quotidien, ces bureaucraties publiques s'illustrent par une inflation de pratiques et attitudes qui en font des univers dysfonctionnels redoutés par les usagers. Ces pratiques et attitudes se déclinent dans l'expression de particularismes, sur fond d'utilisations actancielles par des agents publics et d'obligations relativement imposées par les structures motivationnelles imposées par les cultures de leurs terroirs d'appartenance ou de référence. Ce recours aux particularismes, dans ses diverses modalités, se dévoile aussi comme stratégie mises en œuvre par des agents publics pour imposer leur domination sur différentes composantes sociales. Un relatif équilibre est entretenu sur les plans culturel et politique, notamment dans un contexte d'imbrication étroite entre les champs politique et administratif. Pourquoi et comment le recours aux particularismes par des agents publics se décline-t-il à la fois comme un instrument de régulation et de domination socio-politique en contexte africain ? Telle est la question à laquelle entend répondre la présente réflexion.

Le propos décline les particularismes, au-delà de leur caractère dysfonctionnel, à la fois comme des instruments de régulation sociale et domination socio-politique. Le clientélisme, la corruption, le favoritisme, le tribalisme, etc., quoiqu'en contradiction avec la logique bureaucratique wébérienne sur laquelle sont assises les administrations publiques africaines, participent d'un mode de régulation sociale inspiré des structures motivationnelles locales mais aussi de stratégies de

positionnement et de domination dans les champs politique et administratif.

La géographie de l'étude part du cas paradigmatique du Cameroun, de son administration publique notamment. Les données exploitées proviennent de recherches bibliographiques, d'entretiens libres et d'observations intuitives. La lecture actancielle des administrations publiques africaines suggérée ici impose le recours à des paradigmes interprétatifs qui font des agents publics des éléments à la fois proactifs et régulateurs. Le cadre interprétatif privilégié combine donc les approches régulationniste (Aggietta, 1976) et stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) (Friedberg, 1992). Si l'approche régulationniste autorise la mise en exergue des rapports entre transformation des rapports sociaux et création de nouvelles sociabilités, à la fois économiques et non-économiques contribuant relativement à la consolidation des solidarités liées aux terroirs, l'Analyse Stratégique met en lumière les jeux et enjeux liés aux incertitudes générées par l'imbrication entre champs politique et administratif à partir des utilisations actanciennes de valeurs socio-culturelles locales, du devoir de solidarité communautaire, notamment.

Le propos s'étend sur deux articulations. La première s'essaye à une précision sémantique. Elle porte spécifiquement sur une définition de la notion de « *particularisms* » que la présente analyse se réapproprie pour comprendre les dynamiques à l'œuvre dans des administrations publiques africaines prises entre le marteau de leur modernisation et l'enclume des représentations culturelles locales. La seconde examine les particularismes comme instruments de régulation et de domination socio-politique à partir d'une lecture des jeux et des enjeux qui les sous-tendent en contexte camerounais.

1. De la notion de « *particularisms* »

La notion de « *particularisms* » découle de la critique, par Ch. Perrow (Perrow, *Op. cit.*), du type-idéal wébérien de la bureaucratie (Weber, *Op. cit.*) sur lesquels les administrations publiques africaines sont assises structurellement et fonctionnellement. De fait, l'ossature légale des administrations publiques léguées par les colons est fondée sur un type d'organisation dont l'anonymat et l'impartialité constitue la clé de voûte. Concrètement, ce modèle organisationnel est caractérisé par une série de traits. Il s'agit notamment de l'organisation permanente de la coopération sur la base de règles explicites, la division de l'activité en domaines de

compétences délimités, la hiérarchisation des fonctions occupées par des individus spécialement formés et exerçant un pouvoir spécifique, la séparation complète entre la vie privée et la fonction occupée et de la consignation par écrit de tous les actes administratifs.

Conçu par M. Weber comme un modèle supérieur s'imposant comme solution rationnelle et mieux adaptée à la complexité des organisations modernes, il existe un écart notable entre l'idéal-type wébérien et une réalité empirique qui dévoilent les bureaucraties comme des lieux dysfonctionnels. Dans le cas des administrations publiques africaines, ces dysfonctions sont notamment le fait de l'expression quotidienne de particularismes enracinés dans des valeurs culturelles locales au sein desquelles la solidarité communautaire et les obligations qui en découlent tiennent une place fondamentale.

Des agents publics africains se heurtent en effet quotidiennement aux pesanteurs liées à la tradition communautaire. Malgré les dynamiques diverses qui ont traversé les sociétés africaines, celles de la zone subsaharienne notamment, elles sont demeurées fondamentalement d'essence communautaire. Ce mode d'organisation sociale consacre la primauté de la communauté sur les individus. Le souci principal est de maintenir un équilibre social et une justice distributive plutôt que la valorisation des réalisations individuelles. Il s'agit de mettre en avant la responsabilité de la communauté à l'égard de ses membres et vice versa. La solidarité communautaire constitue donc relativement la clé de voûte de l'édifice social africain (Ouattara, 1995 : 61).

Cette donne culturelle entre en conflit avec le modèle bureaucratique wébérien assis sur l'individualisme et la recherche du profit. Dans la logique bureaucratique occidentale, le bonheur de la collectivité ne peut se réaliser qu'à travers la poursuite des intérêts égoïstes par chaque individu et pas le contraire ; hypothèse défendue par Adam Smith dans sa théorie de la « *main invisible* » (Smith, 1959). La règle du « *chacun pour soi* » domine et c'est elle qui doit mener à la croissance et au bien-être commun.

Au-delà des dynamiques diverses qui traversent les sociétés d'Afrique subsaharienne, la conception de la famille n'a pas significativement changé. Traditionnellement, la famille comprend les parents, les enfants, les grands-parents, les oncles et tantes, les frères et sœurs, etc., tous pouvant avoir leurs propres enfants et d'autres personnes à charge : ce qui est typique de nombreuses sociétés africaines et renvoie anthropologiquement à la « *famille étendue* » ou « *famille élargie* ». Cette configuration impose des obligations qui se traduisent concrètement par

une pression communautaire, comprise comme le poids et les contraintes de tous ordres exercés sur les acteurs sociaux du fait du système de solidarité inhérent à la prégnance du mode de vie communautaire.

Dans ces conditions, dès son enfance, l'agent public est conscient de ce qu'il appartient à une famille élargie regroupant les descendants d'un même ancêtre. Sa socialisation sera assurée par cette grande famille qui, dans de nombreux cas, prendra en charge ses études primaires, secondaires voire supérieures. Lorsqu'il lui arrive d'aller poursuivre ses études loin de ses parents biologiques, c'est très souvent un membre de cette famille élargie qui le recevra. Il bénéficie d'un tutorat ou d'un appui financier d'une tante, d'un oncle ou d'un cousin proche ou éloigné. Une fois les études achevées, c'est parfois grâce à un parent bien placé que le diplômé parvient à réussir à un concours administratif ou à être recruté sur titre dans l'administration publique.

Une fois acquis le statut de fonctionnaire ou de contractuel, l'agent public, quoique débutant, se trouve à son tour dans l'obligation de faire fonctionner le système d'entraide. L'ascenseur doit être renvoyé. A ce moment, commence la mise en œuvre de la rançon communautaire. Des agents publics ploient parfois sous des sollicitations diverses qui prennent des formes diverses.

Les difficultés économiques et sociales que connaissent de nombreuses familles dans les villes et villages africains accentuent cette pression communautaire. Pour de nombreux agents publics issus de ces groupes relativement faibles économiquement, les dons d'argent aux parents pour des besoins de subsistance, la prise en charge des soins médicaux des membres de la famille resté au village, l'aide apportée pour la scolarisation des frères et autres cousins, les interventions de divers ordres auprès des collègues, supérieurs hiérarchiques et autres connaissances sont courants.

L'agent public, dans ce contexte, n'a pas toujours le choix. S'occuper uniquement de sa famille nucléaire le conduit à être mis au banc des accusés par les siens et l'expose à la marginalisation, à l'exclusion, voire à des représailles magico-mystiques dans un but de rappel à l'ordre. Il faut absolument qu'il se soumette au devoir de solidarité communautaire et payer cette dette sociale en permanence. Il est donc relativement condamné à redistribuer son salaire dès le début de sa carrière, ce qui, à la longue, l'amènera à se prêter au jeu de la corruption et des détournements des biens et des deniers publics qui constituent une gangrène dans les administrations publiques africaines contemporaines. F. R. Mahieu d'ailleurs cette obligation de solidarité communautaire une

des variables explicatives de la situation de crise des économies africaines dans les années quatre-vingt-dix (Mahieu, 1990).

La pression communautaire favorise aussi l'efflorescence de pratiques telles que le clientélisme et le favoritisme dans les administrations publiques africaines. De fait, les sollicitations parentales, dont des agents publics font l'objet, ouvrent la voie à des manières de faire qui mettent à mal le principe de l'égalité des usagers. Obnubilé par le besoin de protéger prioritairement les intérêts de leurs parentèles, les agents publics auront tendance à accorder la priorité aux leurs dans l'exercice de leurs fonctions, parfois en violation des prescriptions légales et au mépris du principe de l'anonymat caractéristique du modèle bureaucratique. S'agissant spécifiquement du clientélisme, il est présent dans toutes les sociétés. Ce qui relativise sa pratique d'une société à une autre, ce sont les conséquences qui en découlent au niveau du fonctionnement et de la structure du social. Ainsi,

Dans l'échange de dons, celui qui donne peut être supérieur ou inférieur à celui qui reçoit, et l'échange trahit ou renforce ce rapport hiérarchique. Si celui qui donne est supérieur à celui qui reçoit, l'inférieur n'a pas toujours à rendre ce qu'il a reçu. C'est le mécanisme de l'aumône et de la charité. Dans notre société occidentale, le supérieur donne, « *sans espoir de retour* », à son inférieur. (Mendras, 2003 : 168-169)

H. Mendras précise plus loin que cet échange entraîne toujours une compensation d'ordre social. Le supérieur qui donne à l'inférieur le lie d'une manière ou d'une autre. Il en fait un obligé, un client qui reconnaît le patronage du supérieur (Idem : 170). Dans les démocraties parlementaires, le clientélisme, transformé en réseau d'influence, constitue le mécanisme essentiel du fonctionnement. En effet,

L'électeur vote pour que son député, une fois élu, le représente à Paris, [...] défende ses intérêts politiques et économiques, mais aussi « *fasse ses courses* » dans les ministères, obtienne des adductions d'eau et des subventions diverses. En retour, l'élu, pour « *remercier ses électeurs et leur confiance* », doit leur attirer des avantages et s'ils n'en tirent pas assez, il risque de ne pas être réélu. (Idem : 169-170)

Dans le contexte africain contemporain, au Cameroun notamment, le clientélisme prend une dimension relativement singulière du fait de son enchevêtrement aux cultures locales, qui le légitime et favorise sa relative

généralisation. Si, dans certains pays occidentaux, le « *retour à l'expéditeur* » n'est pas explicitement reconnu comme obligation culturelle, tel n'est pas le cas dans les sociétés où les cultures locales le rendent tacitement obligatoire¹. Le clientélisme serait donc un particularisme participant de la régulation sociale dans le champ bureaucratique africain.

La logique communautaire a jusqu'ici résisté au processus d'occidentalisation mis en œuvre depuis la colonisation. Elle constitue la clé de voûte de l'édifice social africain. Les sociétés africaines semblent en effet réfractaires à l'anonymat qui sous-tend la bureaucratie. De fait, par des techniques de contrôle social plus ou moins diffuses, les différents groupes d'appartenance et de référence contraignent les titulaires des charges publiques à s'acquitter des obligations imposées par les exigences relatives au mode de vie communautaire. Des agents publics sont soumis à des contraintes imposées par leurs communautés d'appartenance. Ces obligations entraînent un « *repli sur les solidarités régionales, ethniques et la méfiance envers cet Etat étranger par sa nature même à la culture africaine* ». (Michalon, 1984 : 83)

Cette clarification sémantique a des implications qui permettent de saisir la logique qui sous-tend le propos. Elle permet d'amorcer la compréhension des relations entre particularismes et gestion de la chose publique dans des administrations publiques africaines stratégiquement situées dans un contexte d'ouverture du champ politique sur fond de mise en concurrence des élites administratives dans leurs terroirs.

2. Les particularismes : entre régulation sociale et domination sociopolitique

Le système de don et de contre-don inhérent à la logique communautariste en Afrique n'épargne aucun domaine de la vie sociale. Innombrables sont les mots et actes qui, quotidiennement, manifestent cette exigence de réciprocité (Mauss, 2007). Des cultures en Afrique subsaharienne ne s'accommoderaient pas des trajectoires individuelles. En toute chose, l'auteur d'une initiative personnelle s'expose à des représailles en cas de non compatibilité avec les intérêts de la collectivité. Th. Pujolle le décline en ces termes :

Tout individu qui prend le risque d'une trajectoire personnelle, du village à la ville, de la condition paysanne

¹ Il en est de même dans certaines cultures orientales, japonaise notamment, où un « *cadeau* » est offert au supérieur ou à toute autre personne parce qu'il est attendu d'elle une protection ou une faveur. A ce sujet voir R. T. Schaeffer, *Sociology*, New York, Mc Graw-Hill Inc., 1986, 2^{ème} édition, p. 64.

à l'accès, par l'école, à la fonction publique, entre tradition et modernité, ne peut l'assumer sans déchirure que si la famille a intégré ce parcours dans le dessein du groupe. Se conduire en individu est toujours périlleux. Prendre une décision individuelle n'est pas possible sans consultation des anciens et des aînés, indispensables pour arranger les intérêts du groupe et de l'individu. (Pujolle, 1994 : 35)

Le repli identitaire consécutif aux processus de démocratisation et de décentralisation en cours, ne revêtent cependant pas la même force dans toutes les relations sociales en contexte africain. Dans ces conditions, l'émergence de l'Etat comme forme d'organisation sociale suprême ne reconnaît pas les logiques communautaires. L'Etat colonial fait planer une menace sur les logiques communautaristes. Il ignore toute possibilité de personnalisation des relations dans les administrations publiques notamment. L'institutionnalisation du type wébérien de la bureaucratie dénie le recours aux valeurs liées à la solidarité communautaire. Elle privilégie l'individualisme, dans la mesure où l'Etat bureaucraté, dans ses principes, se présente comme un:

[...] ensemble de valeurs qui président à la mise en œuvre égalitaire des règles [...] édictées, selon le grand principe - aujourd'hui encore révolutionnaire ! - d'égalité des administrés devant la loi. Cette égalité de traitement, pivot des valeurs républicaines et l'un des fondements, trop méconnus, de la légitimité donc du respect de la règle de droit, ne peut être garantie que par la mise en œuvre de précautions institutionnelles assurant l'absence de liens affectifs entre administrateurs et administrés, grâce à la distance et à l'anonymat. (Michalon, 1998 : 25)

La solidarité communautaire repose sur des liens affectifs qui ne s'accommodent pas de la distance et de l'anonymat inhérents au type-idéal wébérien de la bureaucratie. Il constitue une sorte de danger au maintien des solidarités ethno-centrée, qui fournissent des éléments d'identification et de positionnement à des acteurs. Pour résister à ce type organisationnel étranger aux cultures locales (Michalon, 1984 : 83), des acteurs procèdent à un repli vers les communautés d'appartenance ou de référence. Il s'agit non seulement de perpétuer la tradition communautariste, mais aussi de conforter les positions acquises au sein de la pyramide administrative ou sur le champ politique voire les deux à la fois.

Les dysfonctions dans les administrations publiques sont stratégiquement situées. Des acteurs les amplifient relativement dans un contexte socio-politique caractérisé par une forte imbrication entre champs politique et administratif. Si les logiques traditionnelles promeuvent le communautarisme, des acteurs s'en approprient en milieu bureaucratique pour se positionner politiquement ou pour assurer leur ascension dans la pyramide administrative. Cette utilisation s'amplifie particulièrement lorsque des agents publics sont impliqués dans le champ politique ou aspirent à l'intégrer dans un contexte où les carrières administratives sont parfois tributaires de l'implication de fonctionnaires et de contractuels dans le jeu politique.

Au-delà des relents indubitables d'individualisme qui caractérisent les sociétés africaines contemporaines, les pratiques particularistes dans des administrations publiques africaines notamment témoignent de l'influence avérée du mode de vie communautaire et des obligations de solidarité, d'entraide et de réciprocité y associées sur les agents publics. Ces éléments constituent d'ailleurs des variables fondamentales dans la saisie de la résurgence du tribalisme et des replis identitaires qui ont repris de la vigueur depuis le retour à l'expérience démocratique au détour des années quatre-vingt-dix. Loin d'être le simple fait de la tribalité, le retour aux identités tribales sur fond de sublimation et de survalorisation des terroirs découle en réalité de l'érection des terroirs en ressources politiques fondamentales du fait de l'utilisation de la solidarité communautaire ancestrale à des fins de positionnement, soit sur l'échiquier politique, soit dans le champ administratif, voire les deux à la fois par des agents publics.

Pour maximiser l'efficacité de cette stratégie, les terroirs ont généralement été confortés dans l'idée d'une corrélation positive entre liens de consanguinité et d'alliance, et amélioration des conditions de vie des membres de la communauté. Dans cette logique, l'accès au mieux-être de la région, du département, de l'arrondissement, de l'ethnie ou du clan est tributaire de la cooptation de quelques membres de ces entités au sein des structures dirigeantes ou de leur promotion à des positions administratives ou politiques élevées. Il s'entretient le mythe d'une corrélation positive entre promotion individuelle et mieux-être collectif des terroirs.

S'appuyant sur le principe qui veut que toute promotion individuelle profite d'une manière ou d'une autre à la communauté, des agents publics font croire que l'amélioration des conditions de vie des membres de leur parentèle passe nécessairement par la cooptation ou la promotion des

leurs au sein des structures gouvernementales ou à dans la haute administration. Aussi est-il courant d'entendre vanter les mérites de tel ou tel haut commis de l'Etat qui aura œuvré pour la construction d'infrastructures (salles de classe, adductions d'eau, etc.) ou à la promotion des jeunes de leurs localités en intervenant en leur faveur pour un recrutement direct ou par voie de concours au sein de la fonction publique ou ailleurs, entre autres. En contexte camerounais, entendre dire « *untel a fait chez lui* » traduit simplement que le concerné a posé des actions bénéfiques à son terroir d'origine. Evidemment, il y en a qui se plaignent de n'avoir bénéficié de rien, soit parce que aucun des leurs n'occupe une position significative dans les champs politique ou administratif, soit parce que l'égoïsme et l'individualisme de ceux qui sont censés défendre les intérêts du terroir au sein de l'appareil politico-administratif les empêchent de poser des actions bénéfiques à leurs communautés.

Par la promotion d'un agent public à un poste élevé ou sa cooptation au sein des structures dirigeantes, il s'agit d'entretenir la représentation selon laquelle les problèmes de la région, du département, bref du terroir trouveront ne serait-ce qu'un début de solution. La situation de l'agent public, à ce moment-là, est en tout point comparable à celle décrite par J. C. Ndoumba, ancien fonctionnaire, ancien ministre, ancien secrétaire général du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais, parti au pouvoir depuis 1984. S'agissant spécifiquement des membres du gouvernement, dont une bonne partie est constituée de fonctionnaires encore en activité ou à la retraite, en homme d'expérience, J. C. Ndoumba affirme :

Lorsque, par exemple, le Président désigne un ministre ressortissant de tel département, si ce ministre doit à la République tout ce qu'il lui doit, ça va de soi, il doit aussi à ce département. Car le Président répartit les responsabilités et les tâches, afin que l'ensemble puisse profiter à la nation ; mais aussi aux communautés les plus proches. (L'Action, 1997 :2)

Par le biais de la redistribution matérielle et symbolique inhérente à la solidarité communautaire, l'agent public promu fait office d'« *individu-relais* » (Crozier et Friedberg, *Op. cit.* : 164-165). De fait, il tient un rôle central dans la gestion de l'incertitude par le régime en place en stabilisant et en personnalisant les univers mouvants que constituent les terroirs. L'agent public tient ainsi un rôle ambivalent. D'une part, il représente son terroir. Il est choisi pour informer le régime de la situation de sa

communauté et des conséquences qui en découlent pour ce dernier. Dans cet aspect de leur fonction, les agents publics aident le régime à faciliter la mobilisation des bases électorales et la réceptivité du discours dominant. D'autre part, les agents publics, particulièrement ceux impliqués dans les luttes politiques, représentent leurs formations politiques au sein de leurs terroirs dans lesquels ils doivent imposer les règles établies avec leurs bords politiques. Bras allongés de leurs communautés respectives dans leurs familles politiques, ils sont aussi relativement les agents de ces derniers dans leurs terroirs.

Dans ces conditions, les groupes d'appartenance et de référence sont plus perçus à la comme pourvoyeurs de suffrages et comme boucliers. Les relations de parenté sont transformées en relations de clientélisme politique où chaque acteur essaye de maximiser ses gains après évaluation des atouts et ressources dont il dispose pour orienter le rapport de forces en sa faveur. Ce qui apparaîtrait à première vue comme un soutien naturel au régime se dévoile en fait comme le produit d'une négociation entre agents publics et terroirs, chacun se déployant pour atteindre des objectifs toujours redéfinis en fonction de la situation.

Parce que les coalitions politiques dominantes veulent soumettre l'essentiel du corps social à leur domination et que les administrations publiques disposent d'atouts, et de ressources pertinentes pour les aider dans ce sens, ces coalitions sont par conséquent obligées de composer avec des agents publics qui, au vu des avantages d'une telle collaboration, font tout ce qui est possible pour transformer les liens de parenté en relations de clientélisme politique. Les terroirs deviennent des tremplins à partir desquels des agents publics peuvent rebondir pour réaliser leurs ambitions politiques ou s'assurer une brillante ascension dans la pyramide administrative. Les sens originels de la solidarité communautaire et de la réciprocité, qui lui est consubstantielle, se voient subvertis une fois réinterprétés à l'aune des ambitions personnelles et des attentes des coalitions politiques dominantes.

Le fonctionnement d'un tel système n'est cependant rendu possible que si les agents publics concernés redistribuent les ressources contrôlées à partir des positions qu'ils occupent dans l'appareil politico-administratif. Aussi sont-ils souvent contraints de verser dans le népotisme, le favoritisme, la corruption et autres détournements en tous genres pour s'assurer le contrôle d'une partie numériquement importante des membres des terroirs à leur bénéfice et à celui de la coalition dominante avec laquelle ils sont en intelligence. Officiellement voué à la promotion

et à la protection de l'intérêt général, l'agent public est concomitamment tenu de servir des intérêts particuliers.

Dans ces conditions, s'amplifient les mêmes tendances lourdes, les mêmes procédures de détournements, les mêmes prélèvements indus, les mêmes arrangements, les mêmes combines enchâssés dans une même déliquescence de l'Etat, un même clientélisme généralisé (Houedjissin, 2008 : 111). Ces particularismes s'inscrivent à la fois dans une logique de renforcement des solidarités communautaires et de positionnement d'acteurs sociaux, d'agents publics notamment, dans les champs politiques et administratifs dans un cadre caractérisé par une situation d'« *osmose politico-administrative* » (Afane, 2014 : 151-170).

Dans un contexte où la lutte contre la pauvreté tient une place de choix dans le discours politique dominant, l'un des leviers utilisés par des membres du terroir est généralement de recourir, par tous les moyens, aux membres hauts placés de la parentèle. Considérés comme représentants du terroir au niveau central, des agents publics sont obligés, selon les enjeux, de recourir au favoritisme, au népotisme, à la corruption, etc. Nombreux des terroirs, des agents publics en situation de relais se retrouvent dans l'obligation relative de satisfaire des membres de leurs terroirs d'origine, non seulement pour garantir les positions acquises ou poser les bases d'une carrière à construire mais aussi en vue de perpétuer la représentation de l'indissociabilité entre trajectoires individuelles et collectives, entre bien-être individuel et mieux-être collectif. Les déclinaisons particulariste et privatiste du mode de gouvernance caractéristique des administrations publiques africaines ne sont donc pas uniquement le fait des pesanteurs culturelles liées aux exigences du communautarisme et de la réciprocité qui en découle. Elles s'inscrivent aussi dans l'ordre des pratiques visant à assurer la légitimité populaire des coalitions politiques dominantes par le biais d'agents publics polarisés vers la poursuite d'objectifs très souvent personnels.

Conclusion

Au sortir de la colonisation, les sociétés africaines héritent d'un modèle organisationnel inédit : le modèle bureaucratique. Leurs administrations publiques sont structurellement et fonctionnellement construites sur la base du type-idéal wébérien de la bureaucratie assis sur la légitimité légale-rationnelle. Cette forme organisationnelle, qui accorde une place de choix à l'anonymat et à la neutralité, se voit implantée dans des univers culturellement ancrés dans une logique communautariste qui valorise

l'entraide et la solidarité communautaire avec la famille élargie comme unité sociale de base fondamentale.

Observer l'univers bureaucratique africain le décline comme un monde dysfonctionnel du fait de l'expression quotidienne de particularismes qui mettent à mal le fonctionnement des administrations publiques. Ces dernières connaissent une sorte d'inflation du népotisme, du favoritisme, de la corruption, de détournements de tous ordres, entre autres particularismes managériaux.

Ces particularismes managériaux sont le fait du rôle fondamental qu'ils jouent dans le maintien relatif de la cohésion sociale des terroirs dans le contexte d'un Etat dont les velléités unitaires font peur. Ils tiennent une place centrale dans la régulation sociale, dans le renforcement des structures motivationnelles des terroirs, de la logique communautariste particulièrement.

Mais au-delà de cette dimension régulatrice, les particularismes constituent également des instruments dont se servent des agents publics pour se positionner sur les champs politique ou administratif, voire les deux. Ces éléments dysfonctionnels du point de vue de la logique bureaucratique wébérienne apparaissent en effet comme des ressources pertinentes dont se servent ces « *individus-relais* » pour, soit intégrer le système politico-administratif, soit y conforter leurs positions dans un contexte d'imbrication étroite entre les champs politique et administratif. Éléments dysfonctionnels pour le modèle bureaucratique hérité de la colonisation, les particularismes managériaux, condamnés par les usagers en fonction de leur situation, apparaissent aussi paradoxalement comme des instruments de régulation sociale et de positionnement dans les champs politique et administratif dans un système fortement marqué par l'osmose politico-administrative et la mise en concurrence des élites administrative exacerbés avec l'ouverture du champ politique résultante de la démocratisation.

Bibliographie

Afane Henri Brice (2014), *Agents publics, pouvoirs et terroirs en Afrique*, Paris, L'Harmattan.

Agglietta Michaël (1976), *Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Levy.

Crozier Michel et Friedberg Erhard. (1977), *L'Acteur et le Système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.

- Etzioni Amitai** (1971), *Les organisations modernes*, trad. Fr., Gembloux, Duculot.
- Friedberg Erhard** (1992), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1992.
- Houedjissin Judith** (2008), *Les administrations publiques africaines. Sortir de l'inefficacité : le cas du Bénin*, Paris, L'Harmattan.
- L'Action* (1997), n°88 du 12 novembre.
- Mahieu François-Régis** (1990), *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- Mauss Marcel** (2007), *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF.
- Mendras Henri** (2003), *Eléments de sociologie*, Paris, Armand Colin.
- Michalon Thierry** (1998), « Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique », in *Le monde Diplomatique*.
- Michalon, Thierry** (1984), *Quel Etat pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan.
- Ouattara Ibrahima** (1995), « Management et culture : les fondements de la nécessité d'une adaptation », in *Humanisme et entreprise. Cahier du Centre d'Etudes et de Recherches*, n°213.
- Perrow Charles** (1972), *Complex Organizations*, Glenview, Scott, Foresman and Co.
- Pujolle Thérèse** (1994), *L'Afrique noire*, Paris, Flammarion.
- Schaeffer Richard T.** (1986), *Sociology*, 2^{ème} édition, New York, Mc Graw-Hill Inc.
- Smith Adam** (1959), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin.
- Weber Max** (1971), *Economie et société*, tome 1, Paris, Plon.