

VERS UN NOUVEAU RÉGIME POLITIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

DES TRANSITIONS DÉMOCRATIQUES DANS L'IMPASSE

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, à travers ses études et ses débats, et dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur.

Le programme Afrique subsaharienne est soutenu par :



ISBN : 978-2-86592-684-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2010

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion
peut être adressée à : publications@ifri.org

IFRI
27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

SITE INTERNET : ifri.org

IFRI BRUXELLES
rue Marie-Thérèse, 21
1000 Bruxelles
Tél.: 32(2) 238 51 10
Fax : 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri@fri.org

Résumé

L'Afrique subsaharienne est revenue sur les espoirs de démocratisation qu'avait suscités la fin de la guerre froide et des régimes de parti unique. L'heure est à la désillusion. Même les pôles de stabilité qu'étaient le Sénégal (depuis l'indépendance en 1960) et l'Afrique du Sud (depuis 1994) sont aujourd'hui menacés d'une dérive autoritaire. Les récents événements en Mauritanie et en Guinée Conakry ne doivent cependant pas induire en erreur. Ces deux pays ne sont pas représentatifs. Sur le reste du continent, la tendance lourde est à une diminution du nombre de coups d'États réussis ou avortés, y compris dans des pays comme les Comores et le Nigeria, qui s'en étaient fait une spécialité et qui détenaient des records mondiaux en la matière. Dans la plupart des cas, les populations africaines sont en réalité gouvernées par des régimes qui ne sont ni des dictatures militaires ni vraiment des démocraties parlementaires. Ils évoluent dans une sorte de zone grise entre guerre et paix, victimes d'une insécurité quotidienne qui met en évidence la grande fragilité d'États en devenir.

Des chercheurs américains parlent à ce propos « d'anocracies », un terme qui désigne des États plus ou moins faillis, se caractérisant par :

- une autorité centrale inexistante ou purement virtuelle (Somalie, République centrafricaine) ;
- des gouvernements toujours menacés par la reprise d'une guerre civile (Sierra Leone, Liberia, Guinée-Bissau, Burundi et peut-être même l'Angola) ;
- des niveaux de corruption élevés qui appauvrissent les services publics, alimentent les frustrations et aggravent les inégalités sociales quand ils ne permettent pas d'assurer une redistribution équitable et informelle des ressources (Nigeria, les deux Congo) ;
- des pouvoirs mal légitimés et de plus en plus contestés (Zimbabwe), parfois avec des tensions régionales non résolues (Cameroun, Éthiopie) ;
- des régimes parlementaires qui n'en sont pas vraiment, avec des fraudes et des processus de

cooptation et de sélection en guise d'élections (Nigeria, Éthiopie, Rwanda), etc.

De fait, beaucoup de pays africains demeurent des zones de non-droit qui ne favorisent ni l'investissement ni la consolidation de relations de coopération. Les impasses de la démocratisation démontrent en outre les échecs des modèles d'exportation des puissances occidentales en la matière. Il importe à cet égard de revenir sur les présupposés de la communauté internationale : une focalisation excessive sur le moment des élections au détriment des pratiques du politique au quotidien ; des illusions quant à une corrélation entre développement, démocratisation, prévention des conflits et stabilité politique ; des certitudes trompeuses sur les mérites des ONG et de la société dite « civile ».

Décembre 2009

Sommaire

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
LE CONSTAT.....	6
D'indéniables progrès depuis la fin de la guerre froide	6
Les « anocracies » : des transitions démocratiques dans l'impasse	11
LE CAS DU NIGERIA	17
Le poids du régionalisme	17
La force du clientélisme.....	20
Une démocratie discréditée.....	23
Des élections à risques.....	25
Trois scénarios pour un futur proche.....	27
<i>Premier scénario : « business as usual »</i>	<i>27</i>
<i>Deuxième scénario : le cercle vertueux.....</i>	<i>29</i>
<i>Troisième scénario : le coup d'État</i>	<i>30</i>
LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE : DES MODELES A REPENSER	33
Des présupposés trompeurs	33
L'exemple des fondations politiques allemandes.....	38
L'illusion des ONG.....	41

Introduction

L'Afrique subsaharienne est revenue sur les espoirs de démocratisation qu'avait suscités la fin de la guerre froide et des régimes de parti unique. L'heure est à la désillusion. Les transitions démocratiques des années 1990 sont dans l'impasse et ne semblent plus pouvoir déboucher sur une réforme radicale des modes de gouvernance des dirigeants africains. La Corne de l'Afrique paraît s'être définitivement enfoncée dans un état de guerre permanente. De leur côté, le Gabon, la République démocratique du Congo et le Togo ont perpétué des dynasties laïques « à la syrienne », tandis que la Mauritanie et la Guinée Conakry ont renoué avec la « tradition » du coup d'État. Aujourd'hui, même des pays réputés pour leur fonctionnement démocratique, le Sénégal et l'Afrique du Sud, sont menacés d'une dérive autoritaire. Au cours des deux dernières décennies, le continent a toutefois enregistré des progrès par rapport aux dictatures qui sévissaient dans les années 1980. Objet de la première partie de cette étude, le bilan politique de la région n'est pas complètement négatif. Dans la plupart des cas, les Africains sont en réalité gouvernés par des régimes qui ne sont ni des juntes militaires ni des démocraties parlementaires.

Des chercheurs américains parlent à ce propos « d'anocracies »¹. Le terme désigne des États plus ou moins faillis, se caractérisant par une autorité centrale inexistante ou purement virtuelle, des niveaux de violence et de corruption élevés, des pouvoirs mal légitimés et contestés, des tensions régionales récurrentes et des systèmes parlementaires qui n'en sont pas vraiment du fait de fraudes électorales massives. Analysé dans la deuxième partie de l'étude, le cas du Nigeria est symptomatique à cet égard. Pays le plus peuplé d'Afrique, il vit de sa rente pétrolière et connaît une compétition effrénée autour du partage des prébendes de l'État. Les élections y font figure de mascarade et cachent mal un système de gouvernement et de parrainage, le *godfatherism*, qui repose en fait sur la cooptation au sein des clientèles du pouvoir. Les Nigériens ne sont pas dupes et ne croient plus beaucoup aux mérites de la démocratie, qu'ils appellent ironiquement *democracy* : « la folie populaire ».

¹ Weart, Spencer, *Never at war : why democracies will not fight one another*, New Haven, Conn. , Yale University Press, 1998.

Mais les échecs des réformes politiques entreprises sur le continent renvoient aussi la communauté internationale aux limites de sa capacité d'influence dans la région, notamment pour ce qui est de son assistance à la « bonne gouvernance ». Les modèles exportés par les puissances occidentales ne se sont pas toujours révélés adaptés pour démocratiser l'Afrique. La troisième partie de l'étude analyse plus précisément les présupposés de la communauté internationale en la matière, avec : une focalisation excessive sur le moment des élections au détriment des pratiques du politique au quotidien ; des illusions quant à une corrélation entre développement, démocratisation, prévention des conflits et stabilité politique ; des certitudes trompeuses sur les mérites des ONG et de la société dite « civile », etc. Sous prétexte d'améliorer la gouvernance des pays en difficultés, les bailleurs de fonds occidentaux ont en réalité cherché à contourner des administrations corrompues, au risque de vider complètement les pouvoirs publics de leur substance. Aujourd'hui, les politiques de coopération sont d'ailleurs en train de changer et on assiste à un retour en grâce de l'État africain. Pour le meilleur comme pour le pire, car l'aide internationale continue trop souvent de conforter des cliques présidentielles et des pouvoirs mal légitimés.

Le constat

Le Ghana, où le président Barack Obama a inauguré sa première tournée africaine en 2009, fait figure de symbole. Lors de l'élection de John Atta Mills en 2008, le pays a en effet connu une véritable alternative démocratique et incarne la face heureuse d'un continent engagé sur la voie du développement, avec une vie politique apaisée, une économie assainie et un retour à la croissance. Le Ghana n'est en fait pas le seul à avoir vu sa situation s'améliorer depuis la guerre froide. L'Afrique du Sud, elle, est définitivement sortie de la tourmente de l'apartheid malgré un début de récession économique et l'élection d'un président fortement soupçonné de corruption en la personne de Jacob Zuma. Pour leur part, la Sierra Leone, le Libéria, la Côte d'Ivoire et l'Angola ont renoué avec la paix : un acquis certes fragile, mais ô combien préférable aux années de plomb de la guerre civile. La tendance paraît même généralisable en dépit de la persistance de régimes autoritaires « à l'ancienne » au Togo, au Gabon ou au Burkina Faso, sans parler des dictatures au Zimbabwe, en Érythrée ou en Guinée équatoriale.

D'indéniables progrès depuis la fin de la guerre froide

L'Afrique subsaharienne a enregistré d'indéniables progrès sur le plan politique. Avant 1990, les pays au sud du Sahara n'avaient quasiment pas connu d'alternatives démocratiques. À l'époque, le coup d'État ou l'insurrection populaire semblait être la seule façon de renverser des régimes dictatoriaux. À meilleure preuve, aucun dirigeant africain n'avait accepté de quitter le pouvoir suite à une défaite électorale. Olusegun Obasanjo au Nigeria en 1979, Léopold Sédar Senghor au Sénégal en 1980, Ahmadou Ahidjo au Cameroun en 1982 ou Julius Nyerere en Tanzanie en 1985 étaient des exceptions qui confirmaient la règle puisqu'ils avaient volontairement choisi de lâcher les rênes de l'État pour mieux organiser leur succession (cf. tableau 1). La plupart de leurs pairs étaient quant à eux à la tête de juntes ou de régimes de parti unique. En 1990, seulement 5 pays africains sur un total de 54 n'étaient pas des

dictatures civiles ou militaires² ! Dix ans plus tard, en revanche, 16 avaient dépassé le stade des élections et pouvaient prétendre au statut de « démocraties en devenir »³.

Tableau 1. Les modalités de la mise à la retraite des chefs d'État africains : 1960-2007

	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07
Par des élections	0	0	1	12	7
Par un départ volontaire	1	2	5	9	10
Par un coup d'État	27	30	22	22	7

Source : Hydén, Göran, *African politics in comparative perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 19 ; Mustapha, Abdul Raufu et Whitfield, Lindsay (dir.), *Turning Points In African Democracy*, Oxford, James Currey, 2009, p. 2.

Autre caractéristique, l'Afrique subsaharienne était extrêmement instable. De 1946 à 2006, 44 % des coups d'États réussis ou avortés dans le monde se sont produits en Afrique subsaharienne⁴. En tête du palmarès arrivait un pays comme le Soudan, avec 18 cas sur la période considérée, contre 15 au Nigeria, 13 aux Comores et 12 respectivement en Mauritanie et au Bénin. Seuls la Bolivie, la Syrie et l'Irak dépassaient ou égalaient ces records avec, respectivement, 22, 20 et 15 coups d'États réussis ou avortés. Par ailleurs, le continent africain était ravagé par les conflits armés. Avec environ 10 % de la population de la planète, il recensait 18 % des homicides et ses guerres produisaient plus de morts que les autres régions du monde au milieu des années 1990⁵. Résultat, l'Afrique semblait condamnée à demeurer un continent « sauvage », en proie à des crises humanitaires récurrentes. À l'échelle planétaire,

2 Zeleza, Paul Tiyambe & McConaughay, Philip (dir.), *Human rights, the rule of law, and development in Africa*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004, p. 1.

3 Lindbergh, Staffan, « Forms of State, Governance, and Regimes: Reconceptualizing the Prospects for Democratic Consolidation in Africa », *International Political Science Review*, vol. 22, n° 2, avril 2001, p. 174.

4 Mack, Andrew et al., *Human Security Brief 2007*, Vancouver, Simon Fraser University, 2008, p. 28 et 39. Voir aussi McGowan, Patrick, « African military coups d'État, 1956-2001: frequency, trends and distribution », *Journal of Modern African Studies*, vol. 41, n° 3, septembre 2003, p. 339-362.

5 Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey: Rights at Risk*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 175 ; Berghof Research Institute for Constructive Conflict Management (dir.), *Prevention and Management of Violent Conflicts: an international directory*, Utrecht, European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 1998.

on y comptabilisait un réfugié sur quatre en 1990 (soit 2,8 millions sur 11). Suite à la crise des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique, le ratio est même monté à près d'un sur deux en 1995 (avec 6,8 millions de réfugiés sur 14,5), avant de retomber à son niveau antérieur (3,3 millions sur 12 selon les chiffres des Nations unies pour l'année 2000)⁶.

Depuis lors, la tendance est à une diminution du nombre de guerres et de coups d'États réussis ou avortés. Il importe à cet égard de nuancer la vision par trop pessimiste d'une Afrique condamnée à la violence « perpétuelle ». À l'échelle planétaire, aucun pays du continent n'a été aussi souvent en guerre que les États-Unis depuis 1945⁷. Contrairement aux idées reçues, les dépenses militaires de l'Afrique subsaharienne sont à l'avenant : évidemment bien moindres que dans le monde développé, elles ne représentent, en moyenne, que 2 % du produit national brut de la zone considérée, contre 3 % en Amérique du Nord entre 2000 et 2003⁸. Autre surprise, les pays au sud du Sahara connaissent moins de tensions sécessionnistes que ce que l'on pouvait attendre d'une région dont les frontières artificielles ont été héritées de la colonisation : de 1960 à 2002, seulement 27 % de ses guerres relevaient d'une telle problématique, contre 44 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, 47 % en Asie et 84 % en Europe⁹. D'une manière générale, la propension des Africains à la violence mérite d'être relativisée. Sur la période 1945-2007, le nombre de conflits majeurs par État y a été d'environ 0,2, soit l'équivalent de la moyenne mondiale et deux fois moins qu'au Moyen-Orient et au Maghreb (0,5)¹⁰.

Au final, la propension du continent à la violence armée n'a sans doute pas fondamentalement changé au cours des cinq dernières décennies, l'Afrique représentant 30 % des pays en guerre dans le monde en 2006 comme en 1960 au moment des indépendances¹¹. Mais la situation est certainement meilleure que pendant le pic du milieu des années 1990, lorsque des conflits armés ravageaient l'Angola, le Burundi, le Rwanda, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda, le Libéria, la Sierra Leone et les deux Congo tout à la fois.

6 <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home>

7 Gantzel, Klaus Jürgen et Schwinghammer, Torsten, *Warfare since the second world war*, New Brunswick, Transaction Publ., 2000, p. 95 ; Fearon, James et Laitin, David, « Ethnicity, Insurgency, and Civil War », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 1, février 2003, p. 75-90.

8 Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 310 et 316.

9 Englebort, Pierre, « Whither the Separatist Motive? », in Boas, Morten et Dunn, Kevin (dir.), *African guerrillas: raging against the machine*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007, p. 55.

10 Schwank, Nicolas et Mayer, Lotta, « The Global Conflict Barometer », in Ricci, Andrea (dir.), *From early warning to early action? The debate on the enhancement of the EU's crisis response capability continues*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, Direction générale des relations extérieures, 2008, p. 26.

11 Schwank, Nicolas et Mayer, Lotta, *op. cit.*, p. 26.

En 2006, l'Afrique ne comptait plus « que » six pays en guerre, contre quinze en 1997¹². Deux ans après, ils n'étaient plus que trois, à savoir le Tchad, la Somalie et le Soudan. Les spécialistes considéraient que les autres foyers de tensions du continent, dans le delta du Niger ou au Kivu, étaient des « crises sévères » mais ne méritaient pas le qualificatif de guerre¹³. Et la tendance à la baisse était encore plus flagrante si l'on en jugeait par le nombre de morts résultant de combats, qui était passé de 68 % du total mondial en 1960 à 13 % en 2005.

Ravagé par une des guerres les plus meurtrières du continent au moment de la sécession du Biafra entre 1967 et 1970, le Nigeria est emblématique à cet égard. Pays le plus peuplé d'Afrique, il n'a jamais connu de phénomène de guérilla au sens premier du terme, à savoir un mouvement politique ayant délibérément opté pour la lutte armée et capable de tenir des zones « libérées ». La crise biafraise est l'exception qui confirme la règle, puisqu'il s'agissait initialement d'une mutinerie de militaires ibo. À présent, le Nigeria doit contenir quatre principaux foyers insurrectionnels dont un seul, dans le delta du Niger, est vraiment actif. Les trois autres, à Lagos, dans l'Est ibo et dans le Nord musulman, apparaissent comme des conflits « dormants », bien que susceptibles de resurgir à tout moment. Dans le Sud-Ouest, les dirigeants de la milice yorouba de l'OPC (*Oodua Peoples Congress*) ont en l'occurrence été « achetés » et plus ou moins intégrés aux structures de pouvoir locales. Dans le Sud-Est, et plus particulièrement dans l'Anambra, le mouvement indépendantiste du MASSOB (*Movement for the Actualisation of a Sovereign State of Biafra*) s'est quant à lui assagi et son leader, Ralph Uwazurike, a été libéré de façon conditionnelle afin de restaurer le dialogue avec les autorités. Dans le Nord musulman, enfin, les groupes islamistes de « Talibans » ont récemment fait l'objet d'une répression féroce, même s'ils n'ont sans doute pas complètement disparu.

Plusieurs éléments laissent ainsi à penser que le Nigeria n'est plus menacé de désintégration, contrairement à ce qu'on peut lire dans une certaine presse avide de sensations, sans parler des rapports catastrophistes du département d'État américain. Sur le plan économique, tout d'abord, une interdépendance grandissante lie davantage les régions entre elles et les prive de la possibilité de s'affranchir des prébendes redistribuées par le pouvoir central. À la différence des années 1960, aucun des 36 États de la fédération nigériane n'est aujourd'hui viable à lui seul ; que ce soit en pays ibo ou ijaw, les milieux d'affaires, quant à eux, n'ont pas intérêt à sortir du « marché commun » que constitue le poids lourd démographique du continent. De plus, le traumatisme de la guerre du Biafra est encore

12 Banque africaine de développement, *Rapport sur le développement en Afrique 2008/2009 : règlement des conflits, paix et reconstruction en Afrique*, Paris, Economica, 2009, p. xii & 106-7.

13 HIKK, *Conflict Barometer 2008*, Heidelberg, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2008.

vivace et refrène l'aventurisme des opposants tentés par la lutte armée. Concernant la région du delta, enfin, le rapport de force s'avère trop inégal. Avant d'être pendu par la junte militaire en 1995, le leader du MOSOP (*Movement for the Survival of Ogoni People*), Ken Saro-Wiwa, expliquait déjà à l'auteur de ces lignes que si des millions d'Ibo avaient échoué à obtenir l'indépendance du Biafra, une poignée d'Ogoni n'avait aucune chance de remporter une victoire militaire. Le constat vaut aujourd'hui pour les Ijaw du delta, qui ne demandent d'ailleurs pas à quitter la fédération nigériane mais à en réformer le mode de redistribution de la manne pétrolière. Des chefs de factions comme Asari Dokubo ou Government Ekpemupolo « Tompolo » savent qu'ils ne sont pas de taille à affronter une armée en terrain découvert. Au mieux, ils peuvent entretenir un état d'hostilité et bloquer une partie de la production pétrolière, mais certainement pas lancer une guerre contre le gouvernement fédéral.

Autre paramètre rassurant, des régimes de type parlementaire s'enracinent au Nigeria. La Quatrième République bat désormais des records de longévité par rapport aux trois précédentes depuis l'indépendance du pays en 1960. Pour la première fois, les élections de 2007 ont permis l'arrivée à la présidence d'un nouvel homme dans le cadre d'une transition qui, à défaut d'être harmonieuse, a au moins rompu avec la « tradition » de prise du pouvoir par la force. Ancien gouverneur de Katsina, Umaru Musa Yar'Adua est certes un pur produit du sérail. Avec des pontes comme Abubakar Atiku, il a par exemple participé en 1990 à la formation du *People's Front*, un embryon du SDP (*Social Democratic Party*) en 1991 puis du PDP (*People's Democratic Party*) en 1998, le parti au pouvoir depuis la fin du régime militaire en 1999. De plus, Umaru Musa Yar'Adua est le frère du fameux général Shehu Musa Yar'Adua, mort emprisonné du temps de la dictature en 1997, et depuis lors comparé un peu hâtivement à Nelson Mandela par certains Nigériens. Présenté comme un continuateur des réformes politiques et économiques engagées par son prédécesseur Olusegun Obasanjo, le candidat du parti-État a par ailleurs bénéficié du soutien de la communauté internationale, qui s'inquiétait du profil de ses principaux rivaux, en l'occurrence un affairiste corrompu, Abubakar Atiku, d'une part, et un militaire connu pour ses penchants islamistes et nationalistes, Mohamed Buhari, d'autre part. Aux yeux des masses nigérianes, l'actuel président Umaru Musa Yar'Adua était toutefois un parfait inconnu face à ses opposants ; homme du terroir, il n'était presque jamais sorti de son pays et n'avait pas plus de notoriété auprès des ambassades occidentales à Abuja. Manipulé par Olusegun Obasanjo, son parachutage à la tête de l'État n'en est paru que plus étonnant.

Bien entendu, il est encore trop tôt pour savoir si le Nigeria est désormais à l'abri des dictatures militaires. Mais, d'une manière générale, l'Afrique subsaharienne est moins frappée par les coups

d'États¹⁴. Les récents événements de Mauritanie et de Guinée Conakry, où des militaires ont pris le pouvoir en 2008, ne doivent pas induire en erreur. Ces deux pays ne sont pas représentatifs du continent. Quant au cas de Madagascar, il s'agit d'abord d'une insurrection populaire : appelée en renfort par l'opposition, l'armée a pris le parti de la rue mais le sort du président déchu, Marc Ravalomanana, n'est pas encore scellé. En Guinée-Bissau, encore, l'attentat et la mort du président João Bernardo Vieira début 2009 relevaient de la vengeance, voire du règlement de comptes mafieux entre trafiquants de drogue ; les militaires n'ont pas profité de la situation pour s'emparer du pouvoir.

Les « anocracies » : des transitions démocratiques dans l'impasse

Sur le reste du continent, on assiste plutôt à la consolidation de régimes qui ne sont ni vraiment des dictatures militaires ni vraiment des démocraties parlementaires. Dans la plupart des cas, les Africains évoluent en réalité dans une sorte de zone grise entre guerre et paix. Victimes d'une insécurité quotidienne qui met en évidence la grande fragilité d'États en devenir, ils vivent dans un « entre-deux » que certains qualifient « d'anocracies ». Le terme, qui fait référence à des États plus ou moins faillis, souligne les limites des transitions démocratiques amorcées au début des années 1990. Certes, l'Afrique a largement rompu avec les régimes de parti unique du temps de la guerre froide. Mais début 2009, elle comptait encore plus de quinze présidents au pouvoir depuis au moins vingt ans, notamment au Gabon, au Zimbabwe, en Libye, en Égypte, en Guinée équatoriale, en Angola et au Cameroun. Bien des pays connaissent en outre un pluralisme de façade qui cache mal la concentration de l'exécutif entre les mains d'une petite clique. Constitutionnellement, certains limitent d'ailleurs le nombre de partis politiques légaux, comme à Djibouti ou au Somaliland. D'autres ne les autorisent pas du tout, tel l'Ouganda¹⁵.

Les « anocracies » présentent plusieurs caractéristiques que l'on peut résumer ainsi : concentration et absence de séparation des pouvoirs ; corruption endémique ; clientélisme exacerbé ; vacuité des programmes politiques ; anémie des appareils administratifs ; fraudes électorales à répétition ; faible légitimité des institutions ; persistance des tensions ethno-régionalistes ; injustices sociales ; instabilité chronique de gouvernements en proie à de nombreuses contestations, etc. Dans des pays comme la Somalie, le Libéria ou la

14 Mack, Andrew *et al.*, *Human Security Report 2005*, Vancouver, University of British Columbia, Human Security Centre, 2005.

15 Carbone, Giovanni, *No-Party Democracy? Ugandan Politics In Comparative Perspective*, Boulder, Lynne Rienner, 2008.

République centrafricaine, l'autorité centrale est soit inexistante, soit purement virtuelle, notamment en province loin des capitales. Dans d'autres comme le Togo ou le Gabon, elle s'apparente plutôt à une « polyarchie » qui voit une petite élite accaparer les leviers de l'État et les rouages de l'économie. Derrière les parlements issus de scrutins truqués, on assiste en réalité à la consolidation de mouvances présidentielles qui reposent sur des processus de cooptation et de sélection en guise d'élections. Dans les faits, le suffrage n'est pas universel. Parfois, l'opposition légale est réprimée violemment, comme en Éthiopie, au Zimbabwe ou au Rwanda. Mais le plus souvent, il suffit de manipuler les résultats des élections, comme au Nigeria en 2007, ou les dispositifs constitutionnels, comme au Niger en 2009, pour écarter les contestataires et perpétuer des régimes dominés par un homme fort. Sans même parler de la Tunisie ou de l'Algérie, le Niger, le Burkina Faso, le Tchad, le Cameroun et Djibouti font désormais partie de ces pays qui ont violé ou bricolé leur loi fondamentale de façon à mettre en place des systèmes de présidence à vie.

Sans doute serait-il fastidieux de lister un à un les différents éléments qui, dans toutes leurs variantes, définissent les « anocracies ». D'une manière générale, le concept tourne autour des dysfonctionnements du pouvoir central¹⁶. Il se nourrit de nombreux travaux académiques qui caractérisent les États faibles ou déliquescents par un fort niveau de violence criminelle, l'absence d'autorité effective sur tout ou partie du territoire national, des institutions déficientes, une corruption générale, un recours systématique et abusif à la coercition, une baisse de l'espérance de vie, une inflation élevée conjuguée à une fuite importante des capitaux, des risques récurrents de famine, un déclin du revenu par habitant, le sous-développement des infrastructures et l'écroulement des services publics, notamment en matière de santé et d'éducation. Très en vogue dans le monde anglo-saxon depuis la fin de la guerre froide, ces thèses dominent aujourd'hui les analyses concernant les pays du continent africain. En parlant d'États « faillis » ou « effondrés », elles présentent cependant l'inconvénient de laisser croire qu'autrefois, la puissance publique était moins criminelle, voire plus légitime, et qu'elle assumait davantage son monopole sur la violence, en particulier du temps de la colonisation. Résultat, des analyses à courte vue tendent trop souvent à occulter la dimension historique et structurelle du problème.

En réalité, certains États africains étaient déjà des entités artificielles au moment des indépendances¹⁷. Leur souveraineté

16 Weart, Spencer, *Never at war: why democracies will not fight one another*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1998.

17 Jackson, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; Englebort, Pierre, « The Contemporary African State: Neither African Nor State », *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 4, septembre 1997, p. 767-76.

nationale était assez virtuelle, faute de viabilité économique et politique. Beaucoup avaient en fait été reconnus par les Nations unies pour la simple raison que la communauté internationale avait besoin d'interlocuteurs officiels sur le continent, quitte à légitimer les élites locales qui avaient investi les appareils gouvernementaux en vue de mettre la main sur les finances publiques et l'aide au développement¹⁸. Autrement dit, les dysfonctionnements d'aujourd'hui sont aussi un héritage colonial, et pas seulement un effet des retournements de la conjoncture internationale depuis la fin de la guerre froide. Régulièrement cités comme des cas d'école en la matière, la Somalie et le Liberia, par exemple, étaient précisément des pays dont l'administration étatique avait toujours été sous-développée. Il serait très réducteur de mettre leur implosion sur le seul compte du retrait du soutien des grandes puissances après la chute du mur de Berlin. Les raisons de leur effondrement sont infiniment plus complexes. Ce qui fait la différence à présent, c'est moins leur incapacité à assurer les fonctions régaliennes d'un État que le niveau de violence qui a pu les ravager depuis le début des années 1990. Certains auteurs voient ainsi une corrélation directe entre l'effondrement de l'État et les violations des droits de l'homme en Afrique¹⁹. Mais encore faudrait-il être capable de mesurer la dégradation de la situation depuis la période des indépendances. D'autres chercheurs remarquent que la recension des violations des droits de l'homme s'est considérablement affinée et prend désormais en compte des abus moins importants, quitte à donner l'impression d'une aggravation là où, en réalité, on devrait plutôt constater une amélioration au cours des trente dernières années²⁰. Dans tous les cas, les dictatures ne sont certainement pas les seules à connaître des guerres civiles qui contribuent à affaiblir la puissance publique.

De fait, la violence et la répression ne sont assurément pas les seuls critères de définition des « anocracies » ou des « États faillis », deux concepts qui ne sont d'ailleurs pas toujours synonymes, loin de là. La primauté des relations lignagères est un autre paramètre important, en ce sens qu'elles structurent le champ politique au risque de décomposer l'État-nation en clientèles « ethniques ». Le phénomène n'est pas nouveau. Mais les luttes identitaires et communautaires ont parfois fini par se substituer complètement aux projets de construction nationale ou socialiste qui avaient pu animer et mobiliser les populations africaines contre le colonisateur au moment des indépendances. Aujourd'hui, la plupart des gouvernements au pouvoir semblent n'avoir aucune vision de l'avenir de leur pays, sans même parler d'idéologie politique. Hormis l'Afrique du Sud, qui continue dans une certaine mesure de se

18 Clapham, Christopher, *Africa and the international system: the politics of state survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

19 Akinrinade, Babafemi, *Human rights and state collapse in Africa*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2009.

20 Mack, Andrew *et al.*, *op. cit.*, p. 47.

construire en opposition au passé de l'apartheid, les luttes coloniales d'autrefois ne jouent plus un rôle suffisamment structurant pour répondre aux défis du développement et porter des projets de société en rassemblant la population contre un ennemi commun. À présent, seuls quelques régimes autoritaires continuent de s'articuler autour de véritables socles idéologiques, tels le nationalisme spartiate du président Issayas Afeworki en Érythrée ou la refondation d'un Rwanda expurgé de ses haines ethniques sous l'égide de Paul Kagamé.

Sur le reste du continent noir, gouvernements et oppositions donnent plutôt le sentiment de se disputer le pouvoir pour mettre la main sur les prébendes de l'État dans des économies de rente. L'enjeu politique de la compétition porte, au mieux, sur le mode de partage des ressources entre différentes clientèles, et non sur des désaccords idéologiques quant à la manière de gouverner. Les communistes n'ayant jamais réussi à lancer des mouvements de masses en Afrique, les intégristes islamistes ou chrétiens sont peut-être les derniers à proposer des programmes de refonte totale de la société ! Autrement, les pouvoirs en place paraissent d'abord animés par l'appât du gain. Les transitions « démocratiques » des années 1990 n'ont pas mis un terme à des systèmes de gouvernement qui reposent sur une corruption endémique et une redistribution informelle des biens publics pour acheter la paix sociale. Certes, les « kleptocraties » ne sont pas l'apanage des « anocracies » : Mobutu n'avait nullement attendu la fin de la guerre froide pour mettre en coupe réglée le Congo. De plus, il convient de relativiser le phénomène à l'échelle du continent.

Certains pays, en l'occurrence, sont relativement épargnés par la corruption, tels le Rwanda, le Botswana ou l'Érythrée. Dans d'autres, comme au Zimbabwe, c'est l'inflation qui permet de vider les caisses de l'État, permettant à la classe dirigeante de jouer sur les taux de change. Dans la plupart des cas, cependant, la prévarication, les détournements de fonds et les fausses factures sont monnaie courante, notamment au Nigeria, au Kenya et dans les deux Congo. Quand ils ne permettent pas de compenser l'effondrement des services publics en redistribuant les ressources de l'État dans les circuits parallèles de la « famille présidentielle élargie », des niveaux de corruption élevés reviennent alors à alimenter les frustrations et à aggraver les inégalités sociales : autant de facteurs susceptibles de provoquer des conflits et de déstabiliser des pouvoirs mal légitimés et contestés.

Malgré une certaine amélioration au cours des dix dernières années, l'Afrique subsaharienne n'est en effet pas à l'abri de la violence. La criminalité quotidienne, rappelons-le, reste un problème majeur dans bon nombre de pays. Les guerres, elles, ne représentent qu'une petite partie des violences armées : 250 000 morts par an sur

un total de 740 000 à l'échelle mondiale selon les chiffres les plus récents²¹. Mais les risques de confrontations continuent de se nourrir de déséquilibres structurels qui sont toujours d'actualité, qu'ils soient d'ordre économique ou démographique. La pyramide des âges, pour commencer, ne laisse pas d'inquiéter. Bien que le continent ait amorcé sa révolution démographique et vu son taux de fécondité baisser, la moitié des Africains a toujours moins de vingt ans. Or, plus la proportion de jeunes est importante, plus la propension au conflit est forte²². En outre, les motifs « classiques » de guerres interétatiques n'ont pas tous disparu, ainsi qu'en témoignent les tensions frontalières entre le Cameroun et le Nigeria ou l'Éthiopie et l'Érythrée. Quant à des pays comme la Sierra Leone, le Liberia, la Guinée-Bissau, le Burundi et peut-être même l'Angola, ils n'ont pas complètement échappé aux menaces de guerre civile. Enfin et surtout, les blocages politiques de démocraties qui n'en sont pas vraiment peuvent encore déboucher sur des violences. Le problème dépasse largement le cas de l'Afrique. En général, les démocraties jeunes, faibles et incomplètes paraissent plus vulnérables aux risques de conflagration. D'après des études statistiques qui couvrent la période allant de 1816 à 1992, elles seraient davantage susceptibles de basculer dans la guerre que les dictatures²³. L'histoire récente de la Géorgie est emblématique, et le phénomène serait encore plus marqué dans les pays à faible revenu²⁴. En Afrique, on pense par exemple à la trajectoire de l'Éthiopie qui, au sortir de la dictature Mengistu en 1991, a essayé de se démocratiser et s'est vite retrouvée en guerre contre l'Érythrée en 1999.

Le moment des élections, en particulier, est souvent très violent. En Angola, les combats ont repris lorsque les guérilleros de l'UNITA (*União Nacional para a Independência Total de Angola*) ont refusé de reconnaître leur défaite en 1992 ; en Côte d'Ivoire, l'incapacité à se mettre d'accord sur la définition du corps électoral a conduit à une crise politique qui déboucha sur une guerre civile en 2002 ; au Kenya, la victoire frauduleuse du parti présidentiel a donné lieu à des affrontements en 2007 ; au Zimbabwe, encore, la répression contre l'opposition est montée d'un cran lors du scrutin de 2008 ; au Gabon, enfin, la proclamation des résultats du vote a entraîné des pillages en 2009. Bien entendu, il arrive aussi que des démocraties jeunes passent paisiblement l'épreuve des élections, comme au Ghana en 2008. La compétition électorale n'est certainement pas le seul motif de violence politique. D'après des

21 Geneva Declaration, *The Global Burden of Armed Violence*, Geneva, Small Arms Survey, 2009.

22 Brunborg, Helge, Tabeau, Ewa et Urdal, Henrik (dir.), *The Demography of Armed Conflict*, Berlin, Springer, 2006.

23 Hegre, Håvard, Ellingsen, Tanja, Gates, Scott et Gleditsch, Nils Petter, « Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992 », *The American Political Science Review*, vol. 95, n° 1, mars 2001, p. 33-48.

24 Collier, Paul, *Wars, guns and votes: Democracy in Dangerous Places*, New York, Harper, 2009, p. 20.

études statistiques, les régimes dont les gouvernements sont peu contrôlés entre deux élections connaissent également un risque élevé de conflit²⁵. La question est évidemment de savoir si c'est l'absence de démocratie ou, au contraire, son introduction qui favorise la violence. Le débat est loin d'être tranché et nourrit de vives discussions. D'un côté, les « traditionalistes » et les « culturalistes » prétendent que les Africains ne sont pas prêts pour la démocratie et sont « naturellement » prédisposés à subir des régimes dictatoriaux. À les en croire, l'introduction du multipartisme aurait ouvert la boîte de Pandore et réveillé les vieux démons ethniques. D'un autre côté, des chercheurs contestent cette interprétation car ils ne constatent aucun lien entre démocratisation et propension au conflit²⁶. Plus que le degré de démocratie, concluent-ils, ce sont sans doute la rapidité et la brutalité des transitions d'un régime à l'autre qui induisent l'instabilité et le risque de confrontation armée.

25 Hegre, Håvard, Ellingsen, Tanja, Gates, Scott et Gleditsch, Nils Petter, *op. cit.* ; Henderson, Errol et Singer, David, « Civil War in the Post-Colonial World, 1946-92 », *Journal of Peace Research*, vol. 37, n° 3, mai 2000, p. 275-299 ; Soysa (de), Indra, « Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989-99 », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n° 4, juillet 2002, p. 395-416.

26 Vreeland, James Raymond, « The Effect of Political Regime on Civil War: Unpacking Anocracy », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, n° 3, juin 2008, p. 401-25 ; Treier, Shawn et Jackman, Simon, « Democracy as a Latent Variable », *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 1, janvier 2008, p. 201-217.

Le cas du Nigeria

Démocraties « incomplètes » et « mafieuses » : tels pourraient finalement être les maîtres mots des « anocracies », la violence étant une variable non suffisante pour définir le concept. Grande puissance pétrolière et pays le plus peuplé du continent, le Nigeria en symbolise tous les maux à cet égard. En effet, il réunit la plupart des ingrédients d'une « anocratie », avec un fort niveau de corruption, des élections frauduleuses, un clientélisme exacerbé, une classe dirigeante sans projet de société, des luttes politiques mafieuses, un affairisme effréné, des manipulations ethniques, des tensions régionalistes résurgentes, etc. Mal légitimé, le pouvoir central à Abuja est fragile. Il commande beaucoup mais se fait peu obéir. Malade et nommé par son prédécesseur, le président Umaru Musa Yar'Adua reste très dépendant du soutien des gouverneurs régionaux. Une pareille situation l'oblige à négocier en permanence des alliances de circonstances qui minent son autorité et compromettent son intégrité avec des hommes extrêmement corrompus. Le champ politique se structure ainsi autour du partage des prébendes de l'État entre des clientèles dont la fluidité relègue au second rang les rivalités entre les trois principaux partis du pays, à savoir le PDP (*People's Democratic Party*) d'Umaru Musa Yar'Adua, l'ANPP (*All Nigeria People's Party*) du général à la retraite Mohamed Buhari et l'AC (*Action Congress*) de l'ancien vice-président Abubakar Atiku.

Le poids du régionalisme

De fait, les oppositions de nature idéologique ou programmatique ne sont guère déterminantes. Au Nigeria, la scène politique s'organise plutôt suivant un jeu incessant de retournements d'alliances sur la base de clientèles dont les intérêts communs transcendent largement les prétendues « frontières ethniques ». Ainsi, les candidats en lice au moment de l'élection présidentielle de 2007 ne s'opposent pas vraiment sur des questions de politique générale et leurs programmes ne présentent pas de différences fondamentales. Tardivement propulsé sur le devant de la scène par la machine du parti-État, Umaru Musa Yar'Adua, qui devait l'emporter, se pose simplement en continueur de son prédécesseur Olusegun Obasanjo, dont il ne remet pas en cause la gestion. Il incarne une certaine forme de *statu quo* et, au-delà des proclamations de bonnes intentions, n'annonce aucun projet précis pour résoudre la crise du

delta du Niger, dynamiser les institutions démocratiques ou assainir l'économie. L'ancien vice-président Abubakar Atiku, lui, reste tout aussi vague et se définit surtout comme un opposant personnel d'Olusegun Obasanjo. Seul Mohamed Buhari, qui avait été à la tête de la junte au pouvoir de 1984 à 1985, avance quelques propositions concrètes qui témoignent plutôt de sa fermeté et d'un passé militaire au cours duquel il n'a pas hésité à licencier des dizaines de milliers de fonctionnaires civils. Opposé à la tenue d'une conférence nationale où l'on débattrait à nouveau du principe de dérivation et d'augmentation du pourcentage des ressources allouées aux régions productrices de pétrole, il se dit ainsi favorable à une réduction de 36 à 15 du nombre d'États fédérés, quitte à heurter les élites locales. À un moment, la rumeur le soupçonne même de vouloir nationaliser l'industrie pétrolière, sans doute à cause des antécédents d'un homme qui, lors de son passage au pouvoir, avait refusé de dévaluer le Naira, de privatiser les entreprises publiques et de signer des accords avec le Fonds monétaire international.

Pour le reste, les débats politiques entre les candidats avant les élections de 2007 sont d'une indigence étonnante dans un pays qui cultive la liberté de parole, connaît peu de censure et compte une intelligentsia extrêmement dynamique, avec une presse parmi les plus virulentes du continent. En fait de démocratie, l'enjeu du scrutin tourne essentiellement autour de la répartition régionale des pouvoirs suivant un principe de « *zoning* » qui prévoit de façon informelle une rotation de la présidence entre le Sud à dominante chrétienne et le Nord à majorité musulmane. Discuté lors de la Constituante de 1995 et amendé en 1999, le dispositif n'est pas clairement inscrit dans la Constitution mais encadre la vie politique du pays. Les élections de 2007 répondent aux attentes de ce point de vue. Après Olusegun Obasanjo, chrétien yorouba du Sud-Ouest, il est en effet admis que la plus haute charge de l'État doit revenir à un musulman du Nord. Umaru Musa Yar'Adua satisfait en l'occurrence ces conditions car il est membre de l'aristocratie peule du califat de Sokoto et originaire de l'État de Katsina, comme Mohamed Buhari d'ailleurs.

Le partage du pouvoir répond ainsi à des considérations d'équilibre « ethnique » qui, en sous-main, dessinent de subtils quotas informels à tous les échelons de l'administration territoriale. En effet, le principe de « *zoning* » veut non seulement que la présidence « tourne » entre six sous-régions du Nord et du Sud, mais aussi que les gouverneurs soient choisis à tour de rôle dans trois districts sénatoriaux au niveau des États fédérés, d'une part, et que les responsables des collectivités locales proviennent alternativement des cantons (*wards*) à l'intérieur de chaque district, d'autre part. Concrètement, la règle, non écrite, oblige à trouver des candidats originaires d'une communauté différente de celle de leur prédécesseur. Dans l'État du Rivers, par exemple, les Okrika avaient déjà eu deux gouverneurs avec Melford Okilo de 1979 à 1983 puis Rufus Ada George de 1992 à 1993. À la suite de Peter Odili, un Ndoni igbophone au pouvoir depuis 1999, les Ikwerre ont donc

obtenu en 2007 l'investiture de Celestine Omehia, un homme qui, pour des raisons de procédure, devait ensuite laisser le pouvoir à son cousin Rotimi Chibuike Amaechi. Dans un État voisin mais plus homogène comme le Bayelsa, qui est peuplé d'Ijaw, les pontes du PDP ont, pour leur part, suivi une démarche identique à un niveau clanique et non plus ethnique. En 2007, la compétition pour la nomination aux primaires du parti présidentiel a en l'occurrence mis en compétition des prétendants originaires des trois districts sénatoriaux de la région, à savoir Sagbama à l'Ouest, Brass à l'Est et Yenagoa au Centre, avec, respectivement, Chief Francis Doukpola, Timipre Sylva et Ndutimi Alaibe. Proche d'Abubakar Atiku, ce dernier n'a pas été retenu car il venait de la même zone que le gouverneur Diepreye Alamieyeseigha, élu en 1999 et destitué en 2005. Les notables du cru ont préféré choisir Timipre Sylva, un assistant et le protégé du ministre de l'Énergie de l'époque, Edmund Maduabebe Daukoru.

Un pareil système se retrouve évidemment à l'intérieur du parti-État, dont la direction suit aussi un principe de rotation régionale. Après l'élection d'Umaru Musa Yar'Adua, le poste devait revenir à un Ibo en mars 2008. À l'instar des primaires de décembre 2006, le processus a laissé peu de place au choix d'un leader par la base militante. Les candidatures proposées sont surtout venues de deux États, l'Imo (avec Ezekiel Izuogu) et l'Ebonyi (avec Sam Egwu, Anyim Pius Anyim et Frank Ogbuewu), au prétexte que ceux-ci étaient les moins bien représentés au sein des instances du parti. Résultat, la présélection a éliminé les candidats plus populaires mais originaires d'autres régions. D'aucuns y ont d'ailleurs vu les interférences d'Olusegun Obasanjo. Comme pour Umaru Musa Yar'Adua, celui-ci préférerait en effet confier la direction du PDP à un homme facilement manipulable parce que sans base sociale. Il lui fallait notamment se débarrasser de la candidature d'Anyim Pius Anyim, président du Sénat de 2001 à 2003 et auteur d'une procédure d'*impeachment* à son encontre en 2002. Au cas où il aurait été élu à la tête du parti, cet opposant aurait sûrement demandé l'abrogation du « Conseil des Sages », un dispositif taillé sur mesure juste avant les élections d'avril 2007 afin de laisser l'ancien président aux commandes et de garantir son immunité face à d'éventuelles poursuites judiciaires. Au final, les délégués ont dû se rabattre sur un candidat de consensus, Vincent Ogbulafor, un Ibo originaire de l'État d'Abia, démis de son poste de secrétaire national du PDP par Olusegun Obasanjo en 2005.

Au-delà des oppositions de personnes, la convention du PDP a ainsi permis de réintroduire dans l'arène politique des groupes de pression régionaux qui restaient singulièrement absents de l'organigramme des échelons supérieurs de l'État, tant à l'Assemblée qu'au niveau de l'exécutif. Marginalisés depuis leur défaite à la fin de la guerre du Biafra en 1970, les Ibo étaient en l'occurrence les grands perdants des élections de 2007. Leur lobby, *Ohaneze*, reprochait notamment à Umaru Musa Yar'Adua d'avoir choisi pour acolyte un

Ijaw, Goodluck Jonathan, et d'avoir dérogé à la règle informelle selon laquelle la vice-présidence de la fédération devait revenir à un Ibo pour compenser leur éviction systématique de la plus haute fonction de l'État. En proie à une situation quasi insurrectionnelle dans la ville d'Onitsha, la région était d'autant plus sensible qu'un mouvement, le MASSOB, avait repris le flambeau de la lutte pour l'indépendance, à défaut de rallier le parti APGA (*All Progressives Grand Alliance*) d'Emeka Odumegwu Ojukwu, l'ancien leader de la sécession biafraise. À l'occasion du renouvellement des instances du PDP, la promotion d'un Ibo était donc particulièrement importante pour asseoir l'assise nationale d'Umaru Musa Yar'Adua, un représentant de l'*establishment* du Nord.

De fait, les lobbies du Sud n'ont rien perdu de leur virulence, qu'il s'agisse du groupe *Ohaneze* dans l'Est ou de la plate-forme *Afenifere* des chefs traditionnels de l'Ouest, qui avait un moment pris position en faveur de Mohamed Buhari. Les Yorouba, en particulier, se sont vite sentis visés par les manœuvres d'Umaru Musa Yar'Adua visant à s'affranchir de la tutelle d'Olusegun Obasanjo, qui venait de leur région. Quant aux Ijaw du delta, ils ne se sont pas satisfaits de la nomination d'un des leurs, Goodluck Jonathan, comme colistier du candidat du PDP. Inexpérimenté en politique mais parachuté par Abuja à la tête de l'État du Bayelsa en 2006 puis à la vice-présidence de la fédération en 2007, ce spécialiste de zoologie paraissait bien falot et faisait figure, au mieux, de « pantin », au pire, de « traître » vendu à la cause du pouvoir central. D'une manière générale, les élites chrétiennes du Sud n'ont pas tardé à se plaindre de l'augmentation du nombre de postes officiels attribués à des musulmans apparentés de près ou de loin au grand lobby du Nord, l'*Arewa Consultative Forum*. Déclinées dans des versions soit laïque, sous la forme du coup d'État militaire, soit religieuse, avec la crainte récurrente d'un « jihad », les récriminations contre la « mafia de Kaduna » ont notamment repris de la vigueur, entérinant le mythe d'un complot permanent de l'*establishment* du Nord.

La force du clientélisme

Pour autant, il serait réducteur de supposer que les apparentements politiques suivent une logique purement ethnique. Pendant trop longtemps, le Nigeria a exclusivement été analysé à l'aune des luttes entre les « *Big Three* », à savoir les Haoussa-Peuls du Nord, les Yorouba de l'Ouest et les Ibo de l'Est, qui, à eux trois, constituent environ la moitié de la population. Qu'on l'envisage sous un angle linguistique, géographique, religieux ou biologique, le concept d'ethnie s'avère en fait bien trop fluide pour être opérationnel. Souvent, il complique plutôt qu'il ne facilite l'analyse. Il n'y a certes pas lieu de revenir ici sur les limites des théories tribalistes. Notons simplement que l'assise politique d'Umaru Musa Yar'Adua, un musulman modéré, transcende les affiliations religieuses et

régionales. Bien que frauduleuses, les élections de 2007 ont par exemple montré que le candidat du PDP avait fait le plein de voix dans des régions chrétiennes du Sud et de la « *Middle Belt* ». Umaru Musa Yar'Adua a en effet rassuré les populations non musulmanes face à son principal concurrent, Mohamed Buhari, qui était favorable à une application stricte de la charia et qui s'est présenté sous la bannière de l'ANPP avec pour directeur de campagne le gouverneur islamiste de l'État de Zamfara, Ahmed Sani Yerima. Ce dernier, qui avait vainement cherché à être investi aux primaires de l'ANPP, s'était en l'occurrence effacé en échange de garanties sur son avenir politique. Il a notamment apporté avec lui son trésor de guerre constitué de capitaux saoudiens placés dans une banque islamique, Jaiz International, liée à l'IDB (*Islamic Development Bank*) de Jeddah et lancée par ses soins en 2003 avec un aréopage de notables tels qu'Aminu Dantata (un fameux homme d'affaires de Kano), Abdullateef Adegbite (le secrétaire général du Conseil supérieur des affaires islamiques du Nigeria) et Arisekola Alao (le chef des musulmans yorouba). Financé par le monde arabe et trop dépendant des réseaux intégristes du Nord faute de base sociale dans le Sud, Mohamed Buhari a ainsi poussé les chrétiens à voter pour le musulman Umaru Musa Yar'Adua.

Transcendant les compétitions d'ordre ethnique, clanique ou religieux, les rivalités de personnes et le parrainage des « *kingmakers* » sont en réalité l'élément central qui détermine la nomination des candidats aux élections, notamment au niveau des gouvernements des 36 États de la fédération nigérienne. Connue sous le nom de « *godfatherism* », le phénomène signale les caractéristiques mafieuses d'un système où les entrepreneurs politiques attendent de leur investissement un retour sous forme de contrats et de prébendes. Proche du racket de protection, il est également porteur de violence et on ne compte plus les conflits qui ont opposé les gouverneurs et leurs parrains. Résumés dans le tableau 2, les cas du Kwara, de l'Oyo, de l'Anambra et d'Enugu le montrent bien : au sein du PDP, la plupart des élus déçus sous couvert de lutte contre la corruption sont en fait « tombés » parce qu'ils s'étaient brouillés avec leur « protecteur ». La nomination de leurs successeurs a alors mis en évidence toute l'influence des hommes de l'ombre qui, dans les milieux d'affaires ou les chefferies dites « traditionnelles », ont financé les campagnes des partis en lice.

À cet égard, les élections de 2007 ne dérogent pas à la règle. Au niveau des États, la compétition met de nouveau aux prises les « *kingmakers* » qui avaient sévi lors des deux précédents scrutins de 1999 et 2003. Bien qu'accusé de trafic de devises aux États-Unis, le candidat du PDP dans l'Anambra, Andy Uba, est ainsi l'assistant du président Olusegun Obasanjo et le frère de Chris Uba, un « parrain » qui s'était brouillé avec le précédent gouverneur et qui avait obtenu sa destitution de façon pour le moins mouvementée. Dans l'État du Plateau, on retrouve également les pontes du PDP qui avaient d'abord soutenu en 1999 l'élection du gouverneur Joshua Dariye

avant que celui-ci soit accusé de blanchiment d'argent, arrêté à Londres en 2004 et renversé fin 2006. Ancien gouverneur du Plateau pendant la Seconde République de 1979 à 1983, le premier parrain de Joshua Dariye, Solomon Lar, s'était en l'occurrence disputé avec Olusegun Obsanjo et avait rallié son rival Atiku Abubakar. Dans la perspective du scrutin d'avril 2007, il a donc appuyé le candidat de l'AC, Pam Dung Gyang, qui a cependant été défait par un homme d'Abuja au passé militaire, Jonah Jang.

À l'évidence, le *godfatherism* fausse la compétition électorale. En premier lieu, il relativise de beaucoup l'impression de renouvellement de la classe dirigeante. En réalité, les nouveaux venus sont des hommes liges appuyés par des routiers de la politique. Outre ses aspects affairistes, le parrainage des notables est d'autant plus inquiétant qu'il revient aussi à essayer de placer des protégés afin d'assurer l'immunité des sortants face à d'éventuelles poursuites judiciaires pour détournements de fonds. En 2007, la plupart des gouverneurs dans la ligne de mire des enquêteurs ne peuvent pas se représenter pour un troisième mandat et savent qu'ils devront rendre des comptes une fois partis à la retraite. Ils veulent donc négocier leur soutien à Umaru Musa Yar'Adua en échange de garanties, quitte à menacer de saboter le processus électoral en cas contraire. À l'échelle des États, ils sont prêts à tout pour introniser des fidèles susceptibles de protéger leur immunité après le scrutin. Dans le Rivers, par exemple, Peter Odili doit renoncer à présenter son candidat Rotimi Amaechi, un Ikwerre objet d'investigations pour corruption et temporairement écarté du PDP en avril 2007. Mais il réussit à faire passer *in extremis* un adjoint et ancien ministre régional de l'Éducation, Celestine Omehia. De même, dans l'État du Delta²⁷, James Ibori, un Urhobo, parvient à imposer un cousin itsekiri, Emmanuel Eweta Uduaghan, pour lui succéder malgré l'opposition des notables ijaw de l'État, notamment Chief Edwin Clark.

Un tel système revient ainsi à pérenniser l'influence plus ou moins occulte d'une clique qui s'est énormément enrichie au pouvoir et qui utilise sa puissance financière pour placer des fidèles dans les rouages de l'État et acheter son immunité judiciaire une fois perdus les avantages d'une position électorale. Le cas de l'ancien gouverneur du Delta, James Ibori, est emblématique puisqu'il a habilement négocié son soutien à Umaru Musa Yar'Adua et a depuis échappé aux poursuites de la police et de la commission anti-corruption, l'EFCC (*Economic and Financial Crimes Commission*), malgré un casier judiciaire lourdement chargé. Lui et sa femme, Tessi, sont en l'occurrence suspectés d'avoir sponsorisé la violence et tiré parti financièrement des détournements de pétrole dans cette région.

27 Le delta du Niger, en l'occurrence, ne doit pas être confondu avec l'État du Delta, qui s'écrit avec un « D » majuscule et non minuscule. Le premier désigne une région géographique et écologique qui s'étend du pays edo, autour de Benin City, jusqu'à la frontière camerounaise, près de la ville de Calabar; le second, une entité administrative qui a pour capitale Asaba et pour principale agglomération Warri.

L'impunité des responsables des détournements de fonds publics est d'autant plus significative qu'elle entérine la corruption comme un système politique qui permet de redistribuer les prébendes de l'État aux clientèles du pouvoir. Elle se retrouve à tous les niveaux. Pour échapper à des poursuites judiciaires et garantir son immunité après les élections d'avril 2007, Olusegun Obasanjo lui-même s'est taillé un poste sur mesure à la tête d'un « Conseil des Sages » du PDP opportunément créé peu avant le scrutin.

Une démocratie discréditée

Résultat, le système parlementaire est discrédité et perçu par la population comme un moyen de mettre la main sur les prébendes de l'État. Olusegun Obasanjo n'y est pas pour rien. Au terme de deux mandats de quatre ans, il s'est en effet mis à dos une bonne partie de l'opinion publique en essayant de modifier la Constitution pour être autorisé à se présenter une troisième fois, quitte à acheter le vote des sénateurs et des députés. De plus, il s'est largement décrédibilisé en utilisant la lutte contre la corruption comme un moyen d'écraser l'opposition, à commencer évidemment par son vice-président Abubakar Atiku, avec qui il s'est brouillé et qu'il a vainement essayé d'écarter de la course électorale en 2007. Les poursuites engagées pour détournements de fonds publics se sont en l'occurrence concentrées sur des gouverneurs dissidents, notamment dans les États du Plateau, de l'Anambra et de l'Oyo. Enfin et surtout, le président Olusegun Obasanjo n'a pas apporté les « dividendes » de la démocratie que les Nigériens espéraient au sortir de la dictature militaire du général Sani Abacha en 1999 : le rétablissement des services publics, une véritable politique de développement et une meilleure répartition des richesses en période de croissance économique et de hausse des prix du pétrole.

En 2007, l'indigence des programmes des candidats alimente par ailleurs la faiblesse de la participation électorale. Les électeurs n'ont pas confiance dans le système politique et ont le sentiment qu'au-delà des rivalités personnelles, il n'existe pas vraiment de différences entre les partis en lice, à savoir le PDP, l'ANPP et l'AC. La suite des événements leur donne raison puisque le PDP, une fois confirmé au pouvoir, achète littéralement la défection des cadres des deux principales formations de l'opposition, qui sont invités à rejoindre un gouvernement élargi. Le parti-État parvient ainsi à diviser la base militante de l'ANPP et de l'AC. L'objectif est d'isoler leurs leaders Mohamed Buhari et Atiku Abubakar, qui s'entêtent à demander une annulation des élections et refusent de retirer leur plainte contre l'INEC (*Independent National Electoral Commission*). Concrètement, les manœuvres du pouvoir en place à Abuja sont vite couronnées de succès. Une fois pourvus de charges gouvernementales, les responsables de l'ANPP et de l'AC ordonnent bientôt à leurs partisans de ne pas venir témoigner aux procès

intentés par Mohamed Buhari et Atiku Abubakar. Comme pour les élections de 2003, la procédure de recours est de toute façon invalidée par la Cour suprême fin 2008.

L'insécurité ambiante joue aussi un rôle pour discréditer la présidentielle de 2007, en particulier dans les États du Delta, de Bayelsa et du Rivers, qui connaissent des records d'abstention. Si les Yorouba de Lagos ou les Ibo du Sud-Est refusent d'aller aux urnes, c'est souvent pour ne pas cautionner un scrutin truqué d'avance. Mais les habitants du delta, eux, s'abstiennent surtout parce qu'ils craignent une explosion de violence autour des bureaux de vote, sans parler des difficultés à se déplacer dans la mangrove. La faiblesse de la participation électorale permet alors aux autorités de bourrer les urnes sans témoins. À l'échelle nationale, le terrain a été préparé bien à l'avance, dès le recensement de mars 2006. Contrairement aux usages en vigueur, les opérations de dénombrement de la population n'ont ainsi pas conduit à l'établissement de listes électorales. De plus, les résultats provisoires du recensement ont révélé des anomalies statistiques : les fiefs de l'opposition, à commencer par Lagos, ont manifestement été sous-évalués afin de gonfler l'importance des zones acquises à la mouvance présidentielle. Enfin, les chiffres détaillés n'ont pas été publiés avant le scrutin, autorisant toute sorte de manipulation à l'échelle des collectivités locales, quitte à avoir un nombre d'électeurs supérieur à celui des habitants. À en croire des témoins dignes de confiance, la Commission chargée d'organiser le vote, l'INEC, a en l'occurrence distribué des cartes d'électeurs à des enfants de moins de treize ans, notamment dans le Bauchi, un État reculé du Nord musulman. On pourrait multiplier les exemples et rappeler comment, dans l'État yorouba d'Ogun, le président Olusegun Obasanjo avait déjà été réélu à plus de 101 % en 2003. Le scrutin d'avril 2007 ne devait pas échapper à la règle : plus de deux mois avant, l'INEC affirmait déjà avoir enregistré 61 millions d'électeurs, soit 44 % d'une population composée pour moitié de jeunes de moins de vingt ans !

En réalité, le résultat du vote s'est décidé au moment des primaires du PDP en décembre 2006. Au premier tour, le candidat du président sortant, Umaru Musa Yar'Adua, n'avait obtenu les voix que de 100 délégués sur les 4 000 réunis à Abuja. Olusegun Obasanjo a alors mis tout son poids dans la balance pour littéralement acheter le soutien des caciques et voir son poulain investi par le parti-État. Prompts à dénoncer les limites de la « *democracy* » et toujours à l'affût d'un bon jeu de mots, les Nigériens parlent à ce propos d'un processus de sélection et non d'élection. Le résultat du scrutin d'avril 2007 étant connu d'avance, la question à l'époque n'est pas de savoir qui va gagner mais de connaître l'ampleur de la fraude et des violences. En effet, les élections au Nigeria s'accompagnent généralement de troubles qui ne tiennent pas seulement aux tensions entre les candidats, mais aussi aux crispations du pouvoir et aux défaillances des forces de l'ordre. Sur le registre bien connu de « moi ou le chaos », les déclarations du président sortant exacerbent en

l'occurrence la situation. Tout à son inimitié avec Abubakar Atiku, Olusegun Obasanjo fait du scrutin une affaire personnelle en affirmant qu'il « passerait ou casserait » (*do or die*). Mal entraînée, sous-équipée, minée par la corruption et peu combative face à des groupes armés, la police, quant à elle, n'est pas impartiale. La moitié de ses 300 000 agents n'existe que sur le papier, les autres étant au service du pouvoir ou occupés à se partager la solde des matricules « fantômes ». Responsable de divers massacres dans le Bayelsa en 1999 et la Benue en 2001, l'armée nigériane n'est guère mieux lotie et produit tout autant d'insécurité. En guise de pacification, les forces de l'ordre ont l'habitude de tirer pour tuer et tendent généralement à envenimer les conflits, notamment en période électorale. Les chiffres sont éclairants : lorsqu'elles interviennent pour s'interposer entre des belligérants, il y a plus de 50 % de chances qu'elles aggravent la situation et provoquent un nombre accru de morts, produisant autant de motifs et de martyrs susceptibles d'encourager la population à lutter contre les représentants du pouvoir²⁸.

Des élections à risques

Au cours des mois qui précèdent le scrutin d'avril 2007, on recense ainsi l'assassinat de plusieurs agents de l'INEC et de quatre candidats aux postes de gouverneurs dans les États du Plateau, de Lagos, d'Ekiti et de Bauchi. Lors du vote à proprement parler, on relève une centaine de morts, une proportion certes moindre que dans des pays comme les Philippines ou le Guatemala à la même époque²⁹. Mais en réalité, les accrochages ont démarré bien avant car, on l'a vu, le résultat des élections se décide dès les primaires du parti-État. De façon significative, les violences politiques mettent surtout aux prises des factions rivales au sein du PDP, bien plus que les formations de l'opposition contre les agents du gouvernement. Autre particularité qui en dit long sur les enjeux du scrutin, les fraudes n'entraînent pas de protestations massives après le déroulement des opérations. Désabusée, la population ne se mobilise pas pour réclamer de nouvelles élections ou le recompte des votes. Certains, optimistes, y voient la maturité d'une opposition qui ne veut pas donner à Olusegun Obasanjo un prétexte pour déclarer l'état d'urgence et se maintenir au pouvoir. D'autres soulignent plutôt le caractère impopulaire des deux candidats perdants, Mohamed Buhari et Abubakar Atiku, respectivement un dictateur connu pour sa brutalité et un ancien chef des douanes, institution qui compte parmi les plus corrompues du pays. En comparaison, Umaru Musa

28 Nigeria Watch, *Second Annual Report on Public Violence*, 2007. Accès : http://www.nigeriawatch.org/annual_reports/annual_reports.html

29 Nigeria Watch, *First Annual Report on Public Violence*, 2007. Accès : http://www.nigeriawatch.org/annual_reports/annual_reports.html

Yar'Adua fait figure de modéré. Promu un peu malgré lui aux plus hautes fonctions de l'État, il n'est pas vraiment impopulaire. Selon toute probabilité, il aurait de toute façon été élu. Les manipulations frauduleuses de son prédécesseur l'ont malheureusement privé de la légitimité démocratique des urnes.

De fait, le processus électoral de 2007 confirme que la violence fait intrinsèquement partie du jeu politique au Nigeria. Pour s'imposer, les prétendants n'hésitent pas à lever des armées privées recrutées parmi les jeunes de la rue ou les unités d'autodéfense déjà constituées. En pays yorouba, les candidats en lice font appel aux miliciens de l'OPC (*Oodua Peoples Congress*). Dans le Rivers, encore, des pontes du PDP se disputent le contrôle de la localité ogoni de Bodo par l'intermédiaire de gangs issus des *cult societies* : des confréries étudiantes devenues de véritables mafias, avec leurs rituels d'initiation et leur langage codé. Ministre du Commerce puis des Finances du gouvernement régional de Peter Odili à partir de 1999, Kenneth Kobani recrute en l'occurrence les *Klansmen* et leurs équivalents pour les jeunes de la rue, les *Deebam*, sans oublier les patrouilles traditionnelles d'autodéfense, dites *Gbovinkodor*. Député de Gokana à l'Assemblée du Rivers, Gabriel Pidomson mobilise quant à lui les *cultists* d'une confrérie rivale, les *Vikings*, et de sa branche urbaine, *Deewell*. À la tête de la collectivité locale de Gokana depuis 1999, son concurrent direct, Fred Barivule Kpakol, réplique en lançant dans la bataille les *Gberesaakoo Boys*, une milice qu'il avait fondée en 2001 et qui tirait son nom d'un guerrier ogoni au pouvoir il y a un siècle.

D'une manière générale, la région pétrolière de Port Harcourt, dans le Rivers, est particulièrement emblématique des pratiques mafieuses de la classe dirigeante. Dans un contexte général de forte criminalité, la compétition électorale ne fait que mettre en évidence l'extraordinaire hétérogénéité des acteurs de la violence politique, avec une police corrompue, des détachements de l'armée qui vendent leur protection au plus offrant, des milices d'autodéfense, des *cult societies*, des gangs de la rue et une guérilla en devenir, en l'occurrence les rebelles du MEND (*Movement for the Emancipation of the Niger Delta*). Les « militants » qui attaquent les compagnies pétrolières constituent une nébuleuse mal identifiée. Au moment des élections, tant en 2003 qu'en 2007, ils sont recrutés par les caciques locaux pour éliminer physiquement les opposants, y compris au sein du PDP. Depuis les années 1990, la nouveauté est que les confréries étudiantes ont opéré une jonction avec les gangs de la rue, renforçant d'autant leur capacité de nuisance, leur puissance de mobilisation et leur ancrage urbain. Les complémentarités sont évidentes. Tandis que les premières confirment leur emprise territoriale sur des quartiers entiers, les seconds accèdent au réseau national des *cult societies*, qui organisent les trafics d'armes et de drogues sur la plupart des campus universitaires de la fédération nigérienne.

À cet égard, une étude un peu plus approfondie de la scène insurrectionnelle du delta révèle des intérêts croisés entre les rebelles et la classe dirigeante, compliquant d'autant la qualification de la violence sous des rubriques « politique » ou « criminelle ». Sans aller trop loin dans le détail, mentionnons ainsi le cas des *Icelanders*, un gang de Port Harcourt qui est issu de la confrérie étudiante des *Vikings* et qui revendique jusqu'à 17 000 membres au moment des élections de 2007. Son évolution est significative de la fragmentation d'une scène insurrectionnelle instrumentalisée pour servir les intérêts des caciques locaux. On y trouvait deux factions : l'une dirigée depuis la banlieue d'Okrika par Ateke Tom, un allié de l'ancien gouverneur du Rivers, Peter Odili ; l'autre dissidente et emmenée par Soboma George, un franc-tireur qui avait créé sa propre bande, les *Outlaws*. Renégat, ce dernier avait rompu le contrat qui le liait à certains notables du PDP. Libéré à deux reprises lors de spectaculaires attaques contre la prison centrale de Port Harcourt en juin 2005 puis contre le principal commissariat de police de la ville en janvier 2007, il a alors été recruté par le MEND, attestant de la liaison opérationnelle entre combattants politiques et gangsters de la rue.

Trois scénarios pour un futur proche

Dans un tel contexte, la démocratie au Nigeria revient à gérer une instabilité chronique. Productrice d'inégalités sociales, elle n'est pas synonyme de développement pour la grande majorité de la population, qui vit aux marges de l'État et ne bénéficie pas des retombées de la manne pétrolière. Aussi peut-on s'interroger sur la pérennité d'un tel système de gouvernement. Trois scénarios sont envisageables : un *statu quo* qui consisterait à contenir le désordre sans véritable changement des pratiques politiques ; un cercle vertueux qui permettrait à Umaru Musa Yar'Adua d'affirmer l'emprise de l'État, de développer les services publics de base et d'apaiser les frustrations des populations du delta ; un coup d'État militaire qui réprimerait les protestations par la force, quitte à enflammer les conflits. La première éventualité est la plus probable ; la dernière, la moins plausible.

Premier scénario : « business as usual »

Les élections de 2007 ont consacré l'arrivée au pouvoir d'un homme « nouveau ». Mais en tant que tel, un changement de personnalité à la tête de l'État a peu de chances d'entraîner des modifications significatives de pratiques politiques qui se caractérisent par la prévarication, le recours à la violence et le parrainage intéressé d'hommes d'affaires douteux. Quoi qu'il en soit de son intégrité personnelle, Umaru Musa Yar'Adua est en effet issu du sérail et il n'a pas échappé aux pressions de son entourage lorsqu'il a gouverné l'État de Katsina de 1999 à 2007. À l'instar de ses homologues dans

d'autres régions du Nigeria, il a reçu l'appui de jeunes voyous du PDP pour se débarrasser de l'opposition lors des élections et il a bénéficié des financements d'un « parrain » pour asseoir son pouvoir, en l'occurrence un gros importateur de Kano, Dahiru Mangal, qui a la réputation d'avoir fait fortune dans la contrebande et qui, en échange de son soutien, a obtenu d'importants contrats gouvernementaux à Katsina³⁰.

Aujourd'hui, il convient donc de remettre en perspective les promesses de réformes politiques d'Umaru Musa Yar'Adua. Beaucoup semblent s'apparenter à de simples effets d'annonce. Le comité qui a été mis en place pour réviser la loi électorale le montre bien. Pour Umaru Musa Yar'Adua, il s'agit de donner des gages à l'opposition, quitte à reconnaître les « imperfections » du scrutin d'avril 2007. Mais en attendant, le responsable de l'INEC, Maurice Iwu, n'est pas démis de ses fonctions et persiste à prétendre que l'organisation de la dernière présidentielle a répondu aux standards démocratiques. Quant aux élections locales qui s'échelonnent de novembre 2007 à janvier 2008, elles utilisent les mêmes listes d'électeurs qu'en avril 2007 et permettent encore une fois de bourrer les urnes grâce à une abstention massive.

D'une manière générale, il y a peu de chances qu'Umaru Musa Yar'Adua parvienne à enrayer des pratiques de corruption qui sont parties intégrantes du système politique du fait qu'elles permettent de rétribuer des clientèles sans lesquelles il ne peut se maintenir au pouvoir. D'ores et déjà, les contrats attribués par Abuja ont servi à tisser des réseaux d'obligation en vue de renforcer l'assise du nouveau président. La lutte contre la corruption continue par ailleurs de cibler les dissidents et d'épargner les notables à qui le nouveau président doit sa « victoire » électorale. Depuis Londres, Scotland Yard s'est plaint des obstacles dressés par Abuja pour empêcher la justice britannique de recouvrer les fonds détournés et blanchis par d'éminents Nigériens proches du gouvernement, à commencer par l'ancien gouverneur de l'État du Delta, James Ibori. Officiellement, Umaru Musa Yar'Adua a certes promis de ne pas entraver les enquêtes de l'EFCC, y compris à l'encontre de son prédécesseur Olusegun Obasanjo. Mais la réalité des faits contredit ses déclarations. Le plus probable est qu'il va, bon gré mal gré, continuer de s'appuyer sur des réseaux mafieux pour gérer au jour le jour une instabilité chronique, quitte à renoncer aux réformes politiques d'envergure.

30 Sur les fraudes dans l'État de Katsina au moment des élections de 2007, voir par exemple Paden, John, *Faith and politics in Nigeria : Nigeria as a pivotal state in the Muslim world*, Washington D.C., US Institute Of Peace Press, 2008, p. 86-8.

Deuxième scénario : le cercle vertueux

Un scénario plus optimiste veut que le nouveau président parvienne à consolider sa position et à se débarrasser des éléments qui contribuent à aggraver la crise dans le delta en détournant les fonds destinés à l'amélioration des services publics. Un tel cheminement n'est pas complètement impossible. Il faut se rappeler qu'en 1999, Olusegun Obasanjo lui-même n'avait quasiment pas de base sociale, y compris dans son pays natal yorouba, qui devait massivement voter pour l'opposition au PDP, à savoir l'AD (*Alliance for Democracy*). À l'époque, le chef de l'État avait été propulsé à la tête d'une formation qui émanait des réseaux d'Atiku Abubakar et de Shehu Yar'Adua, le défunt frère de l'actuel président. Il a fallu attendre les élections de 2003 pour qu'Olusegun Obasanjo parvienne à s'affranchir de ses mentors et à se constituer une clientèle politique en ethnicisant le débat public, en truquant le scrutin et en ravissant à l'AD tous les États yorouba du Sud-Ouest à l'exception de Lagos. Prévue pour 2011, la prochaine présidentielle permettra de ce point de vue d'apprécier la véritable marge de manœuvre de son successeur « élu » en 2007.

En attendant, Umaru Musa Yar'Adua pourrait envoyer un signal fort en autorisant l'arrestation et la condamnation des anciens gouverneurs du Rivers et du Delta, Peter Odili et James Ibori. L'idée serait de mettre fin à l'impunité des hommes politiques qui alimentent la crise en s'appropriant les fonds destinés à financer des services publics. Sinon, il n'y a aucune raison pour que les nouveaux gouverneurs du Rivers et du Delta, Rotimi Amaechi et Emmanuel Uduaghan, se comportent mieux que leurs prédécesseurs et « protecteurs » Peter Odili et James Ibori, dont ils ont été les seconds ou à qui ils sont apparentés. Le démantèlement de la compagnie nationale du pétrole, la NNPC (*Nigerian National Petroleum Company*), va aussi permettre de tester la volonté d'Abuja de casser les réseaux mafieux qui vivent de la rente de l'or noir. S'il parvient à mener son projet à terme, le président pourrait alors faire coup double : conforter son pouvoir en plaçant ses hommes à la tête de la « nouvelle » NNPC, d'une part, et améliorer l'efficacité de cette hydre connue pour être le principal « trou noir » des finances publiques au Nigeria, d'autre part. Inspiré des modèles norvégien et brésilien, l'objectif est en principe d'éviter les conflits d'intérêts en séparant les fonctions de production et de régulation de l'industrie pétrolière. Remplacée par une compagnie nationale du pétrole appelée NOC (*National Oil Company*), la NNPC est ainsi éclatée en quatre entités : son Département des ressources pétrolières, le DPR, devient une Commission d'inspection, la PIC (*Petroleum Inspectorate Commission*) ; sa branche chargée de gérer les oléoducs, la PPMC (*Pipeline and Products Marketing Company*), passe sous le contrôle d'une Autorité gouvernementale, la PPDA (*Petroleum Products Distribution Authority*) ; son fonds d'investissements, le NAPIMS (*National Petroleum Investment Management Services*), cède la place à une entreprise, la NOGAHMSC (*National Oil and Gas Assets Holding and Management Services Company*).

Troisième scénario : le coup d'État

On ne peut cependant pas totalement exclure un troisième scénario qui verrait le retour au pouvoir de l'armée et renverrait le Nigeria aux années de plomb de la dictature du général Sani Abacha. Plusieurs éléments laissent à penser qu'Umaru Musa Yar'Adua n'est pas complètement à l'abri d'un coup d'État. En premier lieu, il paraît assez évident que les masses ne se soulèveront pas en cas de destitution d'un président civil par l'armée. Un coup d'État rencontrerait peu de résistances car les élections frauduleuses de 2007 ont largement nourri les désillusions des Nigériens quant aux mérites de la démocratie parlementaire, ironiquement rebaptisée « *democracy* ». À meilleure preuve, la rue n'a pas manifesté pour protester contre le résultat du scrutin mais s'est mobilisée deux mois plus tard contre la hausse des prix de l'essence, qui affecte une majorité d'habitants. Pour peu que des militaires démagogues s'engagent à améliorer les conditions de vie quotidienne des Nigériens, les putschistes pourraient avoir l'assentiment tacite d'une partie de la population. En 1993, le général Sani Abacha a ainsi bénéficié d'un certain état de grâce lorsqu'il a entériné l'annulation de l'élection d'un président, Moshod Abiola, qui, lui, bénéficiait d'un réel charisme et d'une large base sociale. C'est seulement dans un second temps, à partir de 1994, que les actions de protestation de la population contre la junte ont commencé à prendre de l'ampleur.

Concernant Umaru Musa Yar'Adua, le risque de coup d'État, s'il reste faible, paraît plus important que pour son prédécesseur, qui était un ancien militaire. De façon conjoncturelle, une rapide analyse tend à montrer un relatif affaiblissement des garde-fous censés empêcher le retour au pouvoir de l'armée. En effet, Olusegun Obasanjo ne sera bientôt plus en mesure, à lui seul, de protéger Umaru Musa Yar'Adua. Depuis qu'il n'est plus au pouvoir, l'ancien président n'a plus la même capacité à redistribuer les prébendes de l'État pour s'assurer de la fidélité de certaines clientèles politiques. En outre, il s'est attiré de nombreuses inimitiés parmi ses alliés d'autrefois, tant parmi les civils comme Peter Odili, à qui il avait promis la vice-présidence, que parmi des militaires influents comme les généraux Ibrahim Babangida, qui a vainement cherché à se présenter aux primaires du PDP en décembre 2006, et Theophilus Danjuma, le compagnon de route d'Olusegun Obasanjo lors du coup d'État de juillet 1975, qui a dénoncé les manœuvres de la présidence en vue d'obtenir un troisième mandat. L'armée, enfin, reste traversée de nombreux courants. Il ne suffit donc pas de contrôler la hiérarchie pour surveiller tous les mouvements de la base : complètement imprévisible, un putsch de sous-officiers n'est pas impossible, à l'instar des mutineries qui se transformèrent en tentatives de coup d'État en 1966 et 1976.

Tableau 2. Gouverneurs et « parrains » au Nigeria, un récapitulatif

État	Gouverneur (Parti)	Mandat effectif	« Parrain »	Motif du différend
Adamawa	Murtala Nyako (PDP)	2007-2011	Jubril Aminu	Jubril Aminu, un proche allié d'Olusegun Obasanjo, soutient un amiral à la retraite, Murtala Nyako, pour battre le candidat du vice-président Atiku Abubakar, qui est originaire de l'Adamawa.
Anambra	Chris Ngige (PDP)	2003-2006	Chris Uba	Nomination des ministres de l'État : gouverneur déposé en 2006 et remplacé par un homme de l'AGPA, Peter Obi, qui n'est pas autorisé à se présenter aux élections de 2007. Proche d'Olusegun Obasanjo, le frère de Chris Uba, Andy, est alors élu mais la Cour suprême réinstalle Peter Obi pour exercer son mandat jusqu'en 2010.
Bauchi	Ahmed Adamu Mu'azu (PDP)	1999-2007	Isa Yuguda	Isa Yuguda, qui avait financé la campagne d'Ahmed Adamu Mu'azu en échange de sa nomination au ministère de l'Aviation au niveau fédéral, veut succéder à son protégé en 2007 et se brouille avec lui en 2005. Il passe à l'ANPP et est élu en 2007.
Borno	Mala Kachallah (ANPP)	1999-2003	Ali Modu Sherriff	Nomination de ministres favorables à Sherriff et recrutés au sein de la « mafia » dite de Bama. Sherriff prend le contrôle de l'ANPP dans l'État et contraint Kachallah à se représenter sous les couleurs de l'AD... et à perdre les élections de 2003.
Delta	Emmanuel Eweta Uduaghan (PDP)	2007-2011	James Ibori	Bien qu'itsekiri, Emmanuel Eweta Uduaghan est soutenu par son cousin, un Urhobo gouverneur de l'État depuis 1999, malgré l'opposition des notables de la région, notamment Chief Edwin Clark.
Enugu	Chimaroke Nnamani (PDP)	1999-2007	Jim Nwobodo	Refus de céder la place en 2003.
	Sullivan Chime (PDP)	2007-2008	Chimaroke Nnamani	Fâché avec son poulain et successeur, Chimaroke Nnamani soutient le recours en justice de l'opposition, qui obtient l'annulation de l'élection de Sullivan Chime début 2008.
Kwara	Muhammed Lawal (PDP)	1999-2003	Olusola Saraki	Imposition du fils du « parrain », Bukola Saraki, comme candidat PDP et gouverneur du Kwara en 2003.

Osun	Bisi Akande (AD)	1999-2003	Bola Ige	Des dissensions entre Bisi Akande et son adjoint, Iyiola Omisore, conduisent ce dernier à basculer dans le camp du PDP et à se brouiller avec Bola Ige, qui est assassiné fin 2001. Soupçonné du meurtre et interdit de se présenter, Iyiola Omisore devient le parrain du nouveau gouverneur PDP de l'Osun en 2003, Olagunsoye Oyinlola
Oyo	Rasheed Ladoja (PDP)	2003-2007	Lamidu Adedibu	Partage du pouvoir et des prébendes : refusant de verser une dîme à son mentor, Rasheed Ladoja est déposé et réinstallé en 2006. Aux élections de 2007, Lamidu Adedibu soutient alors avec succès le vice-gouverneur Christopher Adebayo Alao-Akala.
Plateau	Joshua Dariye (PDP)	1999-2007	Solomon Lar puis Ibrahim Mantu	D'abord soutenu par Solomon Lar, un des principaux fondateurs du PDP en 1999, puis en 2003 par Ibrahim Mantu, le vice-président du Sénat, Joshua Dariye a fini par être « lâché » à cause d'une corruption trop visible, de son incapacité à gérer les émeutes de Jos en 2001, de litiges sur le partage des prébendes et de sa rivalité avec Ibrahim Mantu en vue de pourvoir le siège sénatorial du Plateau central en 2007. Poursuivi en justice et suspendu, il a provisoirement été remplacé par un administrateur nommé par Abuja, le général Chris Alli, dans le cadre d'un état d'urgence proclamé en 2004. Destitué fin 2006 au profit du vice-gouverneur Michael Bot-Mang, il a brièvement été rétabli dans ses fonctions juste avant les élections de 2007.

Le rôle de la communauté internationale : des modèles à repenser

Pays le plus peuplé d'Afrique, le Nigeria est symptomatique des travers de la démocratisation du continent. Mais les échecs en la matière renvoient aussi la communauté internationale aux limites de sa capacité d'influence et de ses propositions quant à la construction de l'État (*state building*) pour améliorer la gouvernance des pays pauvres. Malgré l'effacement progressif des antagonismes Est-Ouest, l'Afrique subsaharienne n'a en l'occurrence pas perdu toute pertinence stratégique, ne serait-ce qu'à cause des « menaces » qu'elle représente en termes de propagation du sida, d'explosion démographique, d'émigration illégale ou de trafics en tous genres, en particulier dans le cadre de la guerre contre le terrorisme depuis 2001. La multiplication des opérations de la paix le montre à sa manière : le continent continue d'occuper l'agenda des puissances occidentales. À meilleure preuve, les interventions à titre « humanitaire » ont même élargi leur mandat jusqu'à la reconstruction de pans entiers de l'État, de la magistrature aux systèmes de santé en passant par les dispositifs constitutionnels ou les codes électoraux, sans oublier évidemment la restructuration des appareils de sécurité, au premier rang desquels l'armée et la police.

Des présupposés trompeurs

Des efforts de médiations internationales jusqu'à l'aide au développement, les terrains de guerre ont ainsi servi de terrain d'essai aux promoteurs de modèles démocratiques et parlementaires à l'occidentale. Pas toujours avec succès, en l'occurrence : en effet, les opérations de la paix sont toujours susceptibles de geler une situation militaire et de figer les lignes de front sans pour autant résoudre le litige à l'origine des affrontements. Du Liberia en 1990 à la Côte d'Ivoire en 2003, l'Afrique subsaharienne est coutumière du fait³¹. À plusieurs reprises, des opérations de la paix ont en réalité

31 Pérouse de Montclos, Marc-Antoine, « Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique ? », *Politique étrangère*, vol. 71, n° 3, juillet 2006, p. 547-56.

contribué à y prolonger les hostilités. La situation tranche avec les conflits armés du temps de la guerre froide, qui se terminaient généralement par des victoires militaires et non des médiations de la communauté internationale. À l'époque, les affrontements avaient beaucoup plus de chances d'aboutir à des paix durables car leur conclusion permettait souvent de dénouer les crises politiques, en l'occurrence en faveur du vainqueur. Au contraire, les conflits suspendus par des médiations n'aidaient guère à résoudre le fond du problème et étaient davantage susceptibles de reprendre dans une période allant d'un à cinq ans après l'arrêt des combats, un cessez-le-feu, un armistice ou la signature d'un traité de paix³².

Depuis 1990, en revanche, les statistiques montrent que les guerres civiles ou interétatiques en Afrique subsaharienne se terminent de moins en moins par des victoires militaires, caractéristique qui s'applique aussi aux autres continents³³. La proportion de conflits résolus par des médiations est passée à 50 % entre 2000 et 2005, contre 21 % de 1950 à 1999 ; inversement, le pourcentage des victoires militaires chutait entre-temps de 40 % à 5 %. À en croire les auteurs de ces recherches, une telle évolution serait due à la multiplication et à l'efficacité grandissante des initiatives de paix susceptibles de stabiliser la situation dans la période très volatile des cinq années qui suivent l'arrêt des combats, peut-être parce que les interventions de la communauté internationale durent plus longtemps et s'accompagnent dorénavant de véritables projets de reconstruction étatique dans les pays en sortie de crise. En réalité, il est sans doute trop tôt pour en tirer des conclusions. Plus de la moitié des fins de conflits étudiées entre 2000 et 2005 sont « indéterminées », sans que l'on puisse préjuger de leur conclusion définitive sur la fameuse période des cinq ans après l'arrêt des hostilités. De plus, les cas de figure sont extrêmement variés. D'un côté, les victoires militaires de la NRA (*National Resistance Army*) dans le sud de l'Ouganda en 1986, du FPR (Front patriotique rwandais) au Rwanda en 1994 ou du MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) en Angola en 2002 ont effectivement permis de mettre un terme à des combats sanglants. De l'autre, des accords négociés sous l'égide de la communauté internationale en Sierra Leone à partir de 1999, en Côte d'Ivoire à partir de 2003 ou au Burundi à partir de 2000 ont aussi permis de lancer des dynamiques de paix. Entre ces deux extrêmes, il existe par ailleurs toute une série de guerres qui ne se sont conclues ni par des victoires militaires ni par la médiation réussie d'une tierce partie, par exemple en Somalie, au Kivu et au Darfour aujourd'hui.

32 Licklider, Roy, « The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-93 », *American Political Science Review*, vol. 89, n° 3, septembre 1995, p. 681-90.

33 Mack, Andrew *et al.*, *Human Security Brief 2007*, Vancouver, Simon Fraser University, 2008, p. 27 et 35.

Aussi convient-il de s'interroger tout à la fois sur l'impact des opérations de la paix et des programmes d'exportation de la démocratie. Les deux vont souvent de pair car les politiques de la communauté internationale en matière de (re)construction de l'État se déploient plus facilement — mais pas seulement — au sortir de guerres civiles. Leur impact n'en reste pas moins sujet à caution. En effet, les efforts de reconstruction se focalisent trop souvent sur le moment des élections au détriment des pratiques du politique au quotidien. Résultat, les réformes entreprises ne touchent pas l'État en profondeur et se contentent d'instaurer un pluralisme de façade, quitte à entériner la mainmise des mouvances présidentielles au pouvoir du temps des régimes de parti unique. Bien entendu, la communauté internationale n'est pas seule en cause. Il arrive que les électeurs eux-mêmes ramènent au pouvoir les dictateurs d'hier, comme Didier Ratsiraka à Madagascar en 1997 et Mathieu Kérékou au Bénin en 1996 puis 2001. Mais les préoccupations des bailleurs de fonds se limitent généralement à la seule sphère politique sans chercher à réduire les inégalités sociales.

Centrés sur les procédures électorales, la défense des droits de l'homme et la liberté de la presse, les programmes de démocratisation se réduisent alors à de simples exercices formels qui confortent les pouvoirs en place du moment que ceux-ci donnent quelques gages de leur volonté d'ouverture³⁴. Les élections présidentielles, en particulier, retiennent toute l'attention (et les financements) de la communauté internationale. Enjeux importants de la vie politique d'un pays à l'échelle la plus fine, les scrutins locaux mériteraient pourtant d'être observés avec autant d'application car ils comptent parmi les plus frauduleux. Au Nigeria, par exemple, le bourrage des urnes municipales s'avère d'autant plus facile que le taux de participation électorale est moindre qu'au niveau national³⁵. Mais les instituts spécialisés se préoccupent essentiellement de surveiller les présidentielles et les législatives, réduisant d'autant leur capacité à améliorer les pratiques politiques de l'échelon le plus corrompu d'un système de gouvernement fédéral en trois tiers.

Au-delà des discours formatés et convenus de la communauté internationale sur les mérites de la « bonne gouvernance », un examen plus approfondi montre en l'occurrence que les ratés des réformes entreprises en Afrique ne proviennent pas seulement d'un rejet des greffes démocratiques pour des raisons de nationalisme ou d'incompatibilité culturelle. Ils tiennent également à des présupposés trompeurs quant à une sorte de corrélation « magique » entre

34 Robinson, William, *Promoting polyarchy: globalization, US intervention, and hegemony*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

35 Le phénomène n'est certes pas généralisable dans tous les pays en développement. Aux Philippines, le taux de participation électorale est plus important au niveau local que national car les enjeux des scrutins municipaux intéressent plus directement les citoyens. Ceux-ci sont donc plus difficiles à truquer, car davantage suivis.

développement, démocratisation, prévention des conflits et stabilité politique³⁶. En effet, les bailleurs de fonds occidentaux continuent de penser que leur aide économique peut efficacement influencer le cours des réformes visant à améliorer la gouvernance des administrations africaines. Leur conviction repose sur l'hypothèse selon laquelle plus le produit intérieur brut par habitant d'un pays est élevé, plus un système démocratique a des chances de perdurer³⁷. En conséquence de quoi, les programmes de lutte contre la pauvreté devraient avoir un impact politique.

Encore faudrait-il pour cela que l'aide publique au développement soit un vecteur de croissance économique, ce qui est loin d'être évident. On ne reviendra pas ici sur les nombreuses controverses à propos des échecs à répétition de l'assistance internationale. Tout juste notera-t-on que, de 1913 à 1950, le produit par habitant des Africains a augmenté pendant que celui des Asiatiques (hors Japon) diminuait légèrement³⁸. Depuis la période des indépendances, en revanche, la situation s'est inversée alors que le continent est devenu la région du monde la plus assistée *per capita*, avec un total de 568 milliards de dollars d'aide entre 1960 et 2003³⁹. Du temps de la guerre froide, notamment, l'assistance internationale a renforcé la mentalité rentière de la classe dirigeante, dissuadé l'épargne, alimenté la corruption, relancé l'inflation et miné l'assise fiscale des États. À en croire les chiffres disponibles, il existerait ainsi en Afrique une corrélation inverse entre l'aide apportée et la hausse de la richesse nationale⁴⁰. Plus les fonds de la coopération internationale sont importants, plus le produit national brut est bas, et vice-versa. À ceci s'ajoute le fait qu'il n'y a pas de relation directe et établie entre richesse nationale et pluralisme politique. Autrement dit, quand bien même l'aide au développement permettrait réellement de favoriser la croissance économique, rien ne laisse supposer qu'elle aurait aussi un effet d'entraînement en matière d'ouverture démocratique et de justice sociale. Ce ne sont pas forcément les pays les plus pauvres qui sont les plus dictatoriaux. Inversement, les plus riches ne sont pas nécessairement les plus respectueux des libertés civiques. En Afrique noire, le Gabon et le Sénégal sont là pour en témoigner : il n'y a pas de correspondance automatique entre le revenu par habitant et la nature démocratique des régimes en place.

36 Pérouse de Montclos, Marc-Antoine, « États, ONG et prévention des conflits dans les pays du Sud : quelques éléments de réflexion », in Bagayoko-Penone, Niagalé et Hours, Bernard (dir.), *État, ONG et production de normes sécuritaires dans les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 135-49.

37 Przeworski, Adam, « What makes democracy endure ? », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 1, janvier 1996, p. 39-55.

38 Maddison, Angus, *Contours of the world economy 1-2030 AD: essays in macro-economic history*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

39 Easterly, William, « The Utopian Nightmare », *Foreign Policy*, n° 150, septembre 2005, p. 61.

40 Erixon, Fredrik, *Aid and development: will it work this time?* London, International Policy Network, 2005, p. 3.

De fait, la croissance économique n'induit pas le pluralisme politique et peut aggraver les inégalités sociales. Dans le même ordre d'idées, la démocratie n'est pas un préalable indispensable au développement, pas plus que la dictature, d'ailleurs. Pour Mushtaq Khan, par exemple, le phénomène peut prêter à confusion : la richesse des pays occidentaux ne provient pas de leur caractère démocratique⁴¹. Mais leurs systèmes parlementaires sont plus durables car ils reposent sur des économies de marché qui permettent de mieux redistribuer les ressources, avec des États qui taxent jusqu'à la moitié du produit intérieur brut. Au contraire, dans des pays en développement comme l'Inde, la majorité de la population ne bénéficie pas de services publics et n'est pas insérée dans une économie moderne. Les citoyens n'ont donc aucune raison de discuter du budget de leur gouvernement puisque la ventilation de ses dépenses n'affecte pas leur vie quotidienne. Résultat, la population ne se mobilise pas en fonction de griefs sociaux et a davantage à gagner en se plaçant sous le patronage d'un notable corrompu qui redistribue une partie des prébendes de l'État. Bien qu'ils soient par essence fort instables, les systèmes clientélistes ou communautaires constituent ainsi une forme « normale » de gouvernement, et non une aberration par rapport à un modèle européen. Les pays au sud du Sahara sont symptomatiques de ce point de vue.

Les bailleurs de fonds occidentaux persistent néanmoins à imaginer que leur aide au développement puisse faire d'une pierre deux coups et promouvoir des réformes de gouvernement. Officiellement, le mimétisme n'est plus de mise. Depuis la période coloniale, les coopérations de « substitution » sont passées de mode au profit de « partenariats » plus souples et davantage susceptibles de transmettre les savoir-faire en renforçant les capacités de la société dite « civile », quitte à admettre certaines déviances par rapport aux normes européennes. Mais il y a loin de la théorie à la pratique. En réalité, les bailleurs de fonds continuent d'appliquer des modèles directement transposés depuis le Vieux Continent. Inspirés des idées d'Alexis de Tocqueville à propos du rôle de contre-pouvoir des associations dans la démocratie américaine du XIX^e siècle, ils entretiennent notamment des présupposés trompeurs quant aux mérites des ONG et d'une société « civile » dont la vitalité serait censée garantir la « bonne gouvernance » des pouvoirs publics.

41 Khan, Mushtaq, « Markets, States and Democracy : Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries », *Democratization*, vol. 12, n° 5, décembre 2005, p. 704-24.

L'exemple des fondations politiques allemandes

L'expérience des fondations politiques allemandes en Afrique est intéressante à rappeler à cet égard, car elle précède la mode des ONG et la montée en puissance du modèle libéral à la fin des années 1980. Issues des partis représentés au Parlement, ces institutions de droit privé ont d'abord servi à endiguer la menace communiste, avant de se reconvertir dans l'appui à la « bonne gouvernance » au sortir de la guerre froide. Les deux principales d'entre elles, en particulier, ont largement contribué à relayer la diplomatie de leur pays à l'étranger du fait qu'elles émanaient des formations au pouvoir, à savoir la CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) pour la Fondation Konrad Adenauer, la KAS (*Konrad Adenauer Stiftung*), et le SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) pour la Fondation Friedrich Ebert, la FES (*Friedrich Ebert Stiftung*). Leurs cadres étaient eux-mêmes appelés à prendre des postes de responsabilité dans les gouvernements démocrates chrétiens ou sociaux-démocrates. Au début des années 1960, le directeur du département international de la FES, Siegfried Bangert, était ainsi l'éminence grise de la politique africaine de l'Allemagne de l'Ouest.

Lorsqu'elles s'implantent sur le continent noir au moment des indépendances, les fondations politiques allemandes poursuivent en l'occurrence des objectifs idéologiques dans le cadre des Internationales de partis, socialiste ou démocrate-chrétienne. À l'époque, la FES essaie notamment de privilégier les régimes « progressistes » qui sont susceptibles de partager ses idéaux. Faute d'être autorisée à intervenir en Éthiopie, en Algérie, en Guinée Conakry ou en Tanzanie, elle doit cependant se rabattre sur des pays pro-occidentaux comme l'Ouganda, Madagascar et le Kenya, où elle mène des programmes d'éducation civique en coopération avec les fondations des présidents Milton Obote, Philibert Tsiranana et Jomo Kenyatta. En 1964, la FES commence alors à tenter d'exporter le modèle syndical allemand au Kenya, à Madagascar et en Zambie. Par la suite, son travail s'élargit aux coopératives en 1973, puis aux médias et aux partis politiques quand Willy Brandt prend la présidence de l'Internationale socialiste en 1976, et enfin aux petites entreprises à partir de 1983⁴². La nouveauté du moment est que la FES ne se contente plus de coopérer avec les pouvoirs en place et entreprend de soutenir les oppositions extraparlimentaires, une décision hautement controversée. En Afrique australe dans les années 1980, la fondation appuie notamment les mouvements de libération qui ont fait le choix de la clandestinité et de la lutte armée, à

42 Hillebrand, Ernst et Vinai, Volker, « The Friedrich Ebert Stiftung and Germany policy on Africa: some remarks », in Engel, Ulf et Kappel, Robert (dir.), *Germany's Africa policy revisited: interests, images and incrementalism*, Münster, Lit, 2002, p. 127-39.

savoir l'ANC (*African National Congress*) en Afrique du Sud, la SWAPO (*South West Africa People's Organization*) en Namibie ou la ZANU (*Zimbabwe African National Union*) et la ZAPU (*Zimbabwe African People's Union*) au Zimbabwe.

Au-delà des affinités idéologiques, l'implantation des fondations politiques allemandes en Afrique tient aussi aux liens personnels de leurs dirigeants. Ainsi, la HSS (*Hanns Seidel Stiftung*), qui émane de la CSU (*Christlich-Soziale Union*) bavaroise, s'investit beaucoup au Zaïre et au Togo parce que le leader de son parti, Franz Josef Strauss, est très proche des présidents Mobutu Sese Seko et Gnassingbé Eyadéma. En Zambie, le responsable du département international de la FES, Siegfried Bangert, est quant à lui un ami personnel de Kenneth Kaunda. Autre caractéristique de l'époque, on se préoccupe moins de démocratiser le continent que de l'ancrer dans le camp de la « liberté » ou du « progrès ». Résultat, on se soucie peu de coopérer avec des dictateurs et de cautionner leurs agissements. On tarde également à réaliser qu'en réalité, les pouvoirs qu'on soutient freinent le développement économique et l'ouverture politique des pays concernés. La FES, qui démarre des projets dans la Guinée de Sékou Touré en 1980, continue par exemple de coopérer pendant longtemps avec les partis autoritaires ou uniques issus des mouvements nationalistes à l'indépendance, tels la KANU (*Kenya African National Union*) au Kenya, l'UNIP (*United National Independence Party*) en Zambie, le FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) au Mozambique, le CCM (*Chama Cha Mapinduzi*) en Tanzanie, le PAICV (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*) au Cap Vert ou l'UPC (*Uganda People's Congress*) en Ouganda.

Les clivages idéologiques de la guerre froide, il est vrai, sont beaucoup plus marqués qu'aujourd'hui. Dans un même pays, il n'est pas rare de trouver des fondations allemandes aux antipodes sur la scène politique. L'Afrique du Sud est emblématique à cet égard. D'un côté, la FES y soutient les réseaux clandestins de l'ANC. Son pendant libéral, la FNS (*Friedrich Naumann Stiftung*), travaille quant à elle avec le *South African Institute of Race Relations*, un centre de recherches qui émane du parti progressiste de Helen Suzman, seule députée de l'opposition à l'apartheid dans un Parlement exclusivement blanc. À l'autre extrémité de l'échiquier politique, la KAS appuie en revanche les conservateurs noirs de l'Inkatha, en lutte contre l'ANC ; la HSS, elle, suscite la controverse car elle cautionne le projet de développement séparé des races en coopérant avec le gouvernement autoritaire du homeland « indépendant » du Bophuthatswana.

À l'époque, certaines fondations allemandes commencent certes à travailler avec des ONG dans les États qui interdisent la formation de partis politiques. En Ouganda, où elle avait soutenu le *Democratic Party* contre le gouvernement autoritaire de Milton Obote en 1981, la KAS critique ainsi le président Yoweri Museveni parce qu'il refuse de rétablir le multipartisme après son arrivée au pouvoir

par les armes en 1986. À la différence de la FES, qui collabore avec le nouveau régime en assurant la formation juridique de ses conseillers municipaux, la fondation démocrate chrétienne doit donc se résoudre à appuyer des coopératives ou des organisations de développement comme l'ACFODE (*Action for Development*) et l'USCU (*Uganda Savings and Co-operative Union*). Parmi elles, la FAD (*Foundation for African Development*), qui date de 1979, permet de financer discrètement le *Democratic Party*, dont elle a adopté l'hymne et la couleur verte : son activisme vaudra d'ailleurs au représentant de la KAS d'être interrogé par la police secrète et accusé d'ingérence dans les affaires intérieures du pays lors de son affectation à Kampala de 1988 à 1993⁴³.

Plus fondamentalement, plusieurs raisons tout à la fois pratiques, conjoncturelles et structurelles expliquent pourquoi les fondations politiques allemandes se tournent de plus en plus vers les ONG. Statutairement, d'abord, ces organisations de droit privé ne sont pas autorisées à financer directement des campagnes électorales ; elles doivent donc se contenter de soutenir des associations apparentées aux formations de leur choix. De plus, les fondations politiques allemandes sont bien obligées de trouver d'autres types de partenaires dans les pays où il n'existe pas de partis frères. En Afrique, l'exception est en l'occurrence la règle, tant pour la KAS faute d'un courant démocrate chrétien aussi puissant qu'en Amérique latine, que pour la FES en l'absence de formations socialistes dignes de ce nom. Au fil du temps, les désillusions accumulées à l'égard des partis au pouvoir ou dans l'opposition ont aussi joué un rôle. Parfois réduites à de simples coquilles vides, les formations politiques africaines ont souvent déçu leurs partenaires occidentaux, qui ont alors réorienté leurs programmes en direction d'associations censées être plus représentatives de la société civile.

Depuis Dakar, la FES avait par exemple mis en place en 1980 un système appelé POLIS et destiné à mutualiser les moyens des partis de la région en leur permettant de se réunir à intervalles réguliers. Mais le projet a dû s'arrêter au bout de quatre ans à cause de problèmes de communication entre les membres du réseau. Dès lors, la FES s'est contentée de poursuivre sa coopération avec un nombre limité de formations politiques dûment sélectionnées, à savoir le PS au Sénégal, l'ANC en Afrique du Sud et la SWAPO en Namibie. Dans la Tanzanie « socialiste », où elle était très active depuis l'Indépendance, elle a ainsi pris ses distances avec l'ancien parti unique et commencé en 1991 à appuyer les réformes constitutionnelles destinées à faciliter la transition démocratique du pays, y compris en aidant la centrale syndicale OTTU (*Organisation of Tanzanian Trade Unions*) à s'adapter aux défis du pluralisme. Il faut dire que la FES était elle-même concurrencée par d'autres

⁴³ Dicklitch, Susan, *The elusive promise of NGOs in Africa: lessons from Uganda*, New York, St Martin's Press, 1998.

fondations allemandes. Proche du parti d'opposition CHADEMA (*Chama cha Demokrasia na Maendeleo*), la FNS, par exemple, est arrivée en Tanzanie pour soutenir les journalistes indépendants et elle a organisé le débat télévisé entre les deux principaux candidats en lice à la présidentielle de 1995.

L'illusion des ONG

De la part des fondations allemandes et, plus généralement, des bailleurs de fonds occidentaux, l'engouement pour les médias et les organisations issues de la société civile interroge cependant les mérites de coopérations qui affaiblissent l'assise des États africains en voulant trop systématiquement contourner leurs appareils administratifs. En réalité, il convient de revenir sur la thèse tocquevillienne selon laquelle les associations constituent un contre-pouvoir et représentent les aspirations à la démocratie de la population. La société civile ne se réduit pas aux ONG et n'est jamais que le reflet de l'État. À l'image des nazis d'hier ou des islamistes d'aujourd'hui, qui ont parfaitement su investir le champ associatif, elle peut aussi produire des effets pervers, déstabiliser la scène politique, diviser les ensembles nationaux, exacerber les clivages sociaux, réveiller les tensions ethniques, favoriser la xénophobie et affaiblir la puissance publique. Il n'est donc absolument pas évident que la prolifération d'ONG ou de journaux garantisse l'avènement de régimes pluralistes⁴⁴. De l'Allemagne de Weimar dans les années 1920 jusqu'au Rwanda des années 1990 en passant par le Liban des années 1970, l'existence d'une forte dynamique associative n'a empêché ni la guerre ni les dérives autoritaires⁴⁵. Toutes proportions gardées, les plus fortes concentrations d'ONG observées en Afrique se trouvent ainsi dans une dictature militaire, la Gambie, et dans une des dernières monarchies absolues de la planète, le Swaziland⁴⁶ !

De fait, le secteur associatif peut être aussi véreux et corrompu que la fonction publique d'États en crise permanente : ces « anocracies » dont les dysfonctionnements proviennent bien autant de la classe dirigeante que de leurs clientèles dans la société dite

44 A partir des années 1980, par exemple, l'appui de la FES aux médias en Afrique n'a guère permis de favoriser le dialogue politique, ainsi que l'institution le reconnaît elle-même. Cf. Hillebrand, Ernst et Vinai, Volker, « The Friedrich Ebert Stiftung and Germany policy on Africa: some remarks », in Engel, Ulf et Kappel, Robert (dir.), *Germany's Africa policy revisited: interests, images and incrementalism*, Münster, Lit, 2002, p.137.

45 Edwards, Michael, « Some Practical Limits of the NGO Role: A Critical Perspective », in Brinkerhoff, Jennifer, Smith, Stephen et Teegen, Hildy (dir.), *NGOs and the Millennium Development Goals: citizen action to reduce poverty*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, p. 49-52.

46 Fisher, Julie, *Nongovernment : NGOs and the political development of the Third World*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 1998, p. 162-3.

« civile ». Beaucoup d'ONG africaines ne sont que des niches fiscales, des one-man-shows ou des « porte-valises » au service des intérêts personnels de leur leader. De manière caricaturale, le chef de l'État sénégalais, Abdoulaye Wade, les a ainsi comparées à des « croque-morts » à la recherche de subsides et de victimes⁴⁷ ! Il est vrai que le fonctionnement interne des ONG laisse également à désirer en termes de gouvernance, qu'il s'agisse de rendre des comptes aux donateurs ou d'élire un président en assemblée générale. Parfois, leur autoritarisme est d'ailleurs assumé si l'on en croit Makau Mutua, un fondateur de la Commission des droits de l'homme au Kenya, la KHRC (*Kenya Human Rights Commission*) :

« C'est précisément parce qu'elle n'est pas liée par les contraintes d'un régime démocratique que la société civile et, plus particulièrement, les ONG de défense des droits de l'homme peuvent constituer des groupes de pression efficaces. La démocratie est lente, procédurière et propice à des blocages de toutes sortes. Au contraire, les groupes de pression réagissent rapidement parce qu'ils sont plus souples. Comment une ONG de défense des droits de l'homme pourrait-elle travailler efficacement si elle devait systématiquement obtenir l'assentiment de ses employés, de son conseil d'administration et de ses adhérents avant de prendre la moindre décision ? Si c'était le cas, les ONG n'auraient aucune influence sur la question des droits de l'homme »⁴⁸.

Pour autant, on est en droit de s'interroger sur la représentativité d'organisations qui sont plutôt élitistes et qui, contrairement aux syndicats, ne sont pas élues par les populations dont elles disent promouvoir les intérêts. Financées depuis l'étranger, les ONG de défense des droits de l'homme sont basées en ville et leur rayonnement social est des plus réduits en dehors des capitales. En l'absence de soutiens en milieu rural, leurs combats paraissent quelque peu abstraits aux yeux des masses paysannes. En Ouganda, soulignent par exemple des spécialistes, leurs demandes irréalistes ne correspondent nullement aux besoins immédiats et matériels des villageois⁴⁹. De crainte de heurter leurs bailleurs de fonds et le régime de Yoweri Museveni, elles se contentent de tenir des séminaires sur les vertus des élections et du pluralisme mais ne se préoccupent guère d'enquêter concrètement sur les violations des droits de l'homme, une activité autrement plus dangereuse. Résultat, les ONG dépolitisent les droits civiques et sociaux, au risque de les vider de leur substance⁵⁰. En effet, elles canalisent et étouffent les

47 *Liberté*, Genève, 23 avril 2008.

48 Mutua, Makau (dir.), *Human Rights Ngos In East Africa: Political and Normative Tensions*, University Of Pennsylvania Press, 2008, p. 35.

49 Dicklitch, Susan et Lwanga, Doreen, « The Politics of Being Non-Political: Human Rights Organizations and the Creation of a Positive Human Rights Culture in Uganda », *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n° 2, mai 2003, p. 482-509.

50 Jenkins, Robert, « Mistaking "Governance" for "Politics": Foreign Aid, Democracy and the Construction of Civil Society », in Kaviraj, Sudipta et Khilnan, Sunil (dir.),

revendications de la population sous prétexte de lutter contre la pauvreté. Loin de répondre aux besoins de la majorité silencieuse, qui s'interroge sur les mérites d'une démocratisation sans développement, elles individualisent et compartimentent les protestations sociales, qu'elles refusent de traiter de façon collective sur un mode syndical. Souvent dirigées par d'anciens révolutionnaires de gauche ralliés à des programmes réformistes, elles préfèrent diviser la population en différentes catégories de « bénéficiaires » (femmes, paysans, handicapés...) qui empêchent la constitution de fronts populaires et cassent les solidarités de classe⁵¹. Harri Englund considère même que les ONG « dépossèdent » les pauvres avec des discours technocratiques et incompréhensibles pour les masses rurales. Au Malawi, en l'occurrence, leurs programmes d'éducation civique et d'assistance judiciaire ont simplement confirmé les hiérarchies existantes en promouvant des modèles d'identification aux élites dirigeantes⁵². D'une manière générale, écrivent certains auteurs, les ONG « contribuent très marginalement à améliorer le sort des pauvres. En revanche, elles sont beaucoup plus efficaces pour dissuader les Africains de renverser les systèmes politiques, économiques et sociaux qui les oppressent »⁵³.

À travers les ONG, le souci de « renforcer les capacités de la société civile », pour reprendre la terminologie employée par les bailleurs de fonds occidentaux, ne garantit donc pas la démocratisation des « anocracies ». Au contraire, l'argent des organisations internationales peut corrompre les initiatives de la base. Au Congo-Kinshasa, remarquent des spécialistes, il a « perverti la vie associative » et « annihilé la société civile »⁵⁴. En portant atteinte aux souverainetés nationales, le soutien accordé au secteur associatif des pays du Sud est même susceptible de desservir la cause qu'il défend. En effet, il heurte les sensibilités locales et provoque des réactions xénophobes contre l'ingérence des Occidentaux. Il nourrit notamment les théories du complot qui, trop souvent, permettent aux dictateurs d'exciter la fibre nationale pour justifier leurs exactions et leurs échecs en matière de développement. Contre-productif et limité à une élite urbaine, l'activisme des ONG financées par les Occidentaux fait alors peser un soupçon de manipulation sur tous les

Civil society: history and possibilities, New York, Cambridge University Press, 2001, p. 250-68.

51 Petras, James et Veltmeyer, Henry, *La Face cachée de la mondialisation : l'impérialisme au XX^e siècle*, Paris, Parangon, 2002, p. 193-211.

52 Englund, Harri, *Prisoners of freedom: human rights and the African poor*, Berkeley, University of California Press, 2006.

53 Manji, Firoze et O'Coill, Carl, « The missionary position: NGOs and development in Africa », *International Affairs*, vol. 78, n° 3, juillet 2002, p. 568.

54 Giovannoni, Marco, Trefon, Théodore, Kasongo Banga, Jérôme et Mwema, Charles, « Agir à la place – et en dépit – de l'État : ONG et associations de la société civile à Kinshasa », in Trefon, Théodore (dir.), *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'État*, Paris, L'Harmattan, Cahiers africains, n° 61-62, 2004, p. 119-134.

mouvements de protestation dans lesquels les pouvoirs en place voient systématiquement la main de l'étranger. Résultat, l'agitation d'une petite poignée de professionnels de la communication et du plaidoyer risque de délégitimer les aspirations démocratiques des masses.

Porteuses d'espoirs déçus et mal placés, les ONG ont sans doute vécu leur âge d'or à cet égard. Elles vont sûrement perdurer par défaut, parce que les bailleurs de fonds n'ont pas encore trouvé mieux pour les remplacer. Mais les politiques de coopération sont d'ores et déjà en train d'évoluer vers une réhabilitation des États africains. Dans les années 1980, l'émergence des ONG avait coïncidé avec la montée en puissance des critiques libérales contre la lourdeur bureaucratique d'administrations corrompues. Aujourd'hui, on assiste à un retour de balancier. Dans des pays en reconstruction comme le Mozambique (et depuis peu l'Afghanistan), les bailleurs de fonds de l'aide internationale essaient dorénavant de financer directement les pouvoirs publics. Le retour en grâce de l'État est cohérent au regard des échecs des politiques d'ajustement structurel. À partir des années 1980, celles-ci avaient en effet conduit à achever de démanteler les services publics de base : un processus qui, reconnaissons-le, n'avait pas attendu les recommandations de la Banque mondiale pour prendre de l'ampleur à mesure que les dirigeants post-indépendance entreprenaient de piller les ressources de leur propre pays.

Le blocage des transitions démocratiques amorcées au début des années 1990 a par ailleurs mis en évidence les limites de politiques qui visaient à affaiblir des administrations corrompues en appuyant la « société civile des ONG » ou en privatisant les dernières fonctions régaliennes de l'État. Aujourd'hui, les « anocracies » qui régissent une bonne partie du continent noir ne sont ni des dictatures militaires ni des régimes parlementaires au sens où on l'entend sur le Vieux Continent. Elles se distinguent plutôt par la faiblesse de leur appareil administratif, la corruption de leur classe dirigeante et la persistance des inégalités sociales : autant de caractéristiques qui placent l'État au cœur de toute réflexion sur la démocratisation du pouvoir, de la compétition politique et du partage des ressources nationales. Reste évidemment à savoir comment améliorer la « gouvernance » des « anocracies » africaines en évitant tout à la fois de contourner leurs appareils administratifs et de renforcer des mouvances présidentielles habituées à instrumentaliser l'aide internationale. Ce double défi sera l'enjeu des coopérations à venir au XXI^e siècle.