

ACTEURS ET POLITIQUES PUBLIQUES

[Jean-Jacques Gabas](#)

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2003/4 n° 124 | pages 33 à 47

ISSN 0302-3052

ISBN 2-8041-4304-X

DOI 10.3917/med.124.0033

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-33.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Acteurs et politiques publiques

Jean-Jacques GABAS (*)

INTRODUCTION¹

Les relations qu'entretiennent les politiques publiques avec les acteurs sont complexes et de nature fort différentes selon les périodes et les lieux. S'interroger sur la prise en compte des acteurs "pertinents" dans la construction d'une politique publique nécessite, dans un premier temps, de questionner cette notion même d'acteur, de voir pourquoi certains peuvent être qualifiables de "pertinents" et d'autres non, et ensuite d'analyser comment ces acteurs sont ou non pris en compte par les politiques publiques.

Les acteurs sur lesquels s'appuient les politiques de développement ne sont pas nécessairement ceux qui ont un rôle ou une fonction stratégique. Ils masquent les acteurs parfois réels, à savoir ceux qui influencent réellement les échanges, la répartition du produit, les décisions collectives, c'est-à-dire ceux qui ont du pouvoir. L'acteur est-il celui que l'on voit ou bien celui qui dans l'ombre agit réellement sur l'orientation des décisions prises et la redistribution de la richesse² ?

Ces acteurs visibles sont en premier lieu des représentations, des images le plus souvent constituées à partir de modèles. Ces acteurs ne sont d'ailleurs pas tous nommés de la même façon selon les disciplines scientifiques et de ce fait n'ont pas la même signification ; le sens est différent et les mots employés en sont le signe.

L'objet de cet article est de mettre en lumière les décalages qui existent entre l'identification de la place et du rôle des acteurs par les différentes disciplines scientifiques et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans une première partie sera développée l'approche en termes d'acteurs pertinents, dans une tradition ruraliste de l'économie du développement en France, en particulier, avec les conséquences en termes de construction d'indicateurs. En parallèle, le contenu des politiques publiques basées sur le "tout Etat" sera analysé comme présentant un décalage avec une approche scientifique pluridisciplinaire. La seconde partie, a pour objet de montrer à nouveau le risque majeur de décalage entre les analyses très fines des logiques d'acteurs et les mesures de politiques

(*) Université Paris XI - Orsay - Institut d'Etudes Politiques de Paris
jjgabas@club-internet.fr

¹ L'auteur tient à remercier les deux référés anonymes pour leurs commentaires constructifs.

² Hibou B. (sous la dir.) 1999, *La privatisation des Etats*, Karthala, Paris.

publiques qui sont en voie de privatisation ou de reprise très marquée par les bailleurs de fonds. L'interrogation sur la construction d'une politique publique doit rester posée, de même que celle de la construction des espaces de coordination entre les acteurs, car un glissement risque de s'opérer d'une politique affichée de recherche de la justice vers une mise en œuvre de plus en plus édulcorée.

1- AGENT, ACTEUR, SUJET ?

Les mots ont un sens précis et sont utilisés par les différentes disciplines selon une acception, qui le plus souvent les rangent dans la sphère de l'acquis. Ils sont utilisés car la discipline les utilise et ils sont le plus souvent oubliés dans leur signification profonde. Et pourtant, ils sont lourds de sens et de conséquences sur l'orientation des politiques de développement.

1.1 *La notion d'acteur pertinent*

La réflexion sur les acteurs et leur pertinence s'inscrit en France dans une tradition longue, dont les sources sont notamment celles de l'humanisme. Aux Etats-Unis, les travaux de T. Schultz et de J. Mellor, au cours des années soixante, évoquent les acteurs du développement rural, insistent sur la rationalité des producteurs dans leurs choix d'investissements et de ce fait se démarquent des approches très globales de l'économie duale développées, par exemple, par A. Lewis.

Dans la lignée de F. Perroux on voit apparaître un foisonnement d'analyses au cours des années soixante-dix et quatre-vingt. Ce foisonnement a été caractéristique des approches adoptées, en particulier, par les économistes agricoles africanistes³.

Les travaux de Ph. Couty, J.M. Gastellu (et son remarquable article "Mais où sont donc ces unités que nos amis cherchent tant en Afrique ?"⁴), toujours d'une très grande actualité), G. Ancey, Ph. Bonnefond, R. Badouin, F. Ruf, pour n'en citer que quelques-uns, sont là pour le prouver.

Ces approches des années soixante-dix et quatre-vingt sont aux frontières de l'économie, de la géographie et de la sociologie/anthropologie. Cette porosité

³ Voir, à ce sujet, la communication de B. Losch et J.P. Colin : "Mais où diable Mamadou a-t-il caché sa fonction de production ? Economie rurale africaniste française et institutionnalisme : des rendez-vous possibles", présentée au colloque organisé conjointement par la Society for the advancement of socio-economics et la Society for economic anthropology, Irvine (Californie), 27-29 mars 1992.

⁴ *Cahiers ORSTOM*, Série Sciences Humaines, 18(1-2), 1980.

entre les disciplines s'explique, justement, par la prise en compte de la complexité dans la rationalité des acteurs et surtout dans le fait que ces derniers ne peuvent se réduire à *l'homoeconomicus*, si cher aux économistes orthodoxes. L'agent représentatif de la pensée néo-classique n'existe pas. Il faut que cet agent soit identifié comme un acteur social, économique et politique lui-même enchâssé dans un réseau de relations (par référence aux travaux de K. Polanyi). Cette approche prend en compte l'histoire, les relations de parenté, les relations de pouvoirs et se situe, notamment, dans la lignée des travaux de G. Balandier. Le marché est questionné comme lieu optimal de coordination, ainsi que la rationalité du producteur dans ses rapports au marché. Partir de l'identification des acteurs sociaux, de leurs asymétries de pouvoirs, ainsi que du ou des modes de production auxquels ils participent, devient le fil conducteur de la recherche. Il s'agit d'analyser les changements dans les rapports sociaux par l'introduction et la généralisation de rapports marchands ; l'étude des changements dans les rapports de production est privilégiée, en termes de transition au mode de production capitaliste, du fait de la tendance à la généralisation de rapports de production capitaliste et d'une répartition inégale du produit et de la propriété de la terre.

Cette approche insiste beaucoup sur la représentation que l'observateur se fait d'une réalité. Celle-ci n'existe pas en tant que telle : c'est toujours un construit à partir d'un cadre analytique. Donc, un acteur "pertinent" est celui que l'on regarde et que l'on retient en fonction de son objet de recherche. Un acteur est stratégique selon l'étude menée et les objectifs de politique économique explicitement affichés. Qu'est-ce qu'un ménage ? Un petit producteur ? Rien en tant que tel. Certes, ce sont des agents au sens de la comptabilité nationale, une catégorie statistique dite représentative. Mais, ils ne deviendront acteurs que lorsqu'ils auront été compris dans leur appartenance à des réseaux, à leur "situation sociale", c'est-à-dire dans leur position sociale. Toute une réflexion remettait en question ces catégories d'agents abstraits, jugées non pertinentes car ne correspondant pas à des entités agissant selon une rationalité discernable.

1.2 *La collecte d'informations sur les acteurs pertinents*

Cette réflexion est menée en parallèle avec les tentatives de reconstruction des cadres de la comptabilité nationale en y intégrant la petite production non-marchande (travaux de R. Bates, dans la cadre du Centre de développement de l'OCDE), et en construisant des systèmes statistiques liés aux besoins de la planification (en particulier les travaux de M.F. Fabre et P. Thenevin pour le ministère de la Coopération, de même que les recherches réalisées au sein de la direction de la coopération à l'INSEE, en France).

L'implication de ce courant a été d'insister sur la prise en compte de la collecte de données, la construction d'une typologie d'acteurs, la mise au point et la réalisation d'enquêtes souvent lourdes du fait que les équipes de chercheurs étaient présentes sur le terrain pour une période longue. Une réflexion sur la construction d'indicateurs de transition (au système capitaliste) était féconde, avec notamment une attention portée sur les micro ou macro-indicateurs, ayant comme corollaire l'éternelle difficulté de l'agrégation des données au niveau local, comme l'exprime Marceau Rochette (1980)⁵ : "en définitive, ce qui est essentiel dans la notion d'échelle, ce n'est pas la surface couverte et le nombre d'individus concernés, c'est la distance qui sépare l'indicateur et son utilisateur de l'individu et du quotidien. Les macro-indicateurs centraux ou complémentaires ne saisissent qu'une collectivité anonyme et orientent des décisions fondamentales agissantes à terme ; les micro-indicateurs saisissent des hommes et des groupes parfaitement identifiés et conduisent à des décisions immédiatement actives sur eux". Au-delà de cette recherche d'indicateurs de transition, cette focalisation sur les acteurs pertinents s'est connectée à l'analyse des processus productifs en termes de méthodes des effets et à l'analyse des projets de développement.

La plupart de ces travaux sont restés très (trop ?) confidentiels, c'est-à-dire trop enfermés entre chercheurs, irriguant trop peu les décideurs politiques (eux-mêmes enfermés dans leur logique administrative décisionnelle). Il est pourtant clair que l'orientation générale de ces travaux était fondée sur le souci de ne pas sombrer dans ce que A. Hirschman appelait le syndrome de l'économiste en mission ayant "l'habitude d'émettre des avis péremptoirs et des prescriptions en invoquant des principes économiques et des remèdes ayant une valeur universelle (...), après avoir fait connaissance au strict minimum avec le "patient"⁶.

⁵ "Etat des travaux sur les indicateurs de suivi de projets", AMIRA, décembre 1980, p.56.

⁶ A. Hirschman, *L'économie comme science morale et politique*, Gallimard, Paris 1984, cité par J.P. Colin et B. Losch.

Que retenir de cette approche en termes d'acteurs ? Une grande émulation sur le plan de la réflexion, et de la recherche épistémologique. Dans ce contexte analytique, comment se sont situées les politiques publiques ?

1.3 Une politique économique sans référence aux acteurs pertinents

Cette réflexion sur les acteurs n'a pas entraîné de réflexion sur les politiques. En premier lieu, les années soixante et soixante-dix sont celles du "tout Etat", en particulier en Afrique sub-saharienne. Cela signifiait, par exemple, dans le domaine agricole que les politiques étaient fondées sur un modèle relativement simple : les prix des céréales étaient administrés, des sociétés d'Etat dans le secteur agricole encadraient la production et avaient le monopole de la commercialisation, en un mot, toute la filière était intégrée. Cette situation a subi une profonde mutation à partir du début de la décennie quatre-vingt. En effet, le rapport Berg sur les politiques céréalières menées dans les pays d'Afrique de l'Ouest est venu remettre profondément en cause la place de l'Etat, jugé comme inefficace. Les programmes d'ajustement structurel ont redéfini le rôle de l'Etat dans le secteur agricole notamment, en mettant l'accent sur la collecte de l'information sur le fonctionnement des marchés agricoles et céréaliers en particulier⁷. Cette affirmation de ce nouveau rôle s'inscrit dans la logique de construction de l'action collective chère à la tradition libérale. En effet, J. Buchanan affirme que le marché conduit à un choix social cohérent au niveau collectif ; quant à F. Hayek, l'Etat est là pour "garantir un ordre spontané résultant de la coordination décentralisée d'acteurs individuels". La liberté d'action de chaque acteur est accompagnée par la construction d'une statistique publique sur les prix, elle-même largement diffusée auprès des acteurs. Ce fut la principale fonction dévolue à l'Etat à partir du milieu des années quatre-vingt, fortement appuyée par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Cette politique agricole nouvelle cherchait surtout à redéfinir les politiques en matière d'aide alimentaire, de stockage de céréales, de distribution des intrants, ainsi que les politiques de commercialisation. Peut-on pour autant affirmer que ces orientations politiques se sont basées sur la prise en compte des stratégies des acteurs ? Peut-on pour autant dire que ces acteurs nouveaux (en particulier les commerçants) ont contribué à la formulation des politiques publiques ? Peut-on pour autant dire que les stratégies des acteurs ont été prises en compte dans les mesures de politiques économiques ? Rien n'est moins sûr. Par contre, une réflexion sur les projets de développement par l'approche dite participative abordait les stratégies d'acteurs, mais le lien avec la politique macroéconomique était absent. Il y avait deux sphères qui coexistaient : celle au niveau micro et celle macro.

⁷ cf. notamment, Egg J. Gabas J.J. (sous la dir.), "La prévention des crises alimentaires au Sahel", OCDE, Club du Sahel, 1997, Paris.

Cette réflexion s'est éteinte au début des années quatre-vingt-dix⁸ pour les raisons invoquées précédemment. Le temps long du développement se faisant discret, au profit du temps court devant résoudre les déséquilibres financiers. La logique de résolution de la dette et de la crise financière des Etats s'est accompagnée d'une prise en compte d'acteurs dits représentatifs, tels que l'Etat, la société civile, le secteur privé.

2- INSTITUTIONS ET COMPLEXITÉ DES ESPACES DE NÉGOCIATION

Au cours des années quatre-vingt-dix, deux courants se sont développés en parallèle, de nature assez différente : les modèles d'équilibre général calculable (MEGC) et l'institutionnalisme.

Les MEGC s'inscrivent dans une tradition néo-classique et servent de modèles de planification dans plusieurs pays (Mauritanie, Tunisie, etc.). Au-delà de leur grand intérêt, qui réside dans la recherche de la cohérence, ces MEGC se basent sur des matrices de comptabilité sociale dans lesquelles, faute de données fiables, on reconstruit les flux d'échanges entre agents. Mais ces agents sont des consommateurs, producteurs. L'analyse est restée très économiciste⁹, sans qu'il y ait eu une réflexion sur les relations de pouvoirs entre ces acteurs, l'objectif étant de poursuivre la mise en œuvre de politiques publiques centrées sur la réduction du déficit des finances publiques, redonnant aux forces du marché cette capacité théorique à construire l'intérêt général.

2.1 *Les courants de l'institutionnalisme*

En parallèle, la montée en puissance de l'école institutionnaliste, au cours de cette décennie quatre-vingt-dix, s'est révélée avec les travaux de D. North, O. Williamson et J. Stiglitz, en particulier. La science politique a bien évidemment été associée à ce mouvement. Il est question d'acteurs, d'institutions, d'organisations, de normes, d'espaces de médiation multiples.

En science politique, trois courants néo-institutionnalistes peuvent être identifiés, chacun d'eux ayant de l'acteur une approche spécifique : l'institutionnalisme des choix rationnels, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique. *L'institutionnalisme des choix rationnels* postule que "les acteurs pertinents ont un ensemble déterminé de préférences ou de goûts (se conformant habituellement à des conditions plus précises, telles que le principe de la transitivité) et se comportent de façon complètement utilitaire

⁸ En France, cette remise en question s'est manifestée dès 1990 avec la dissolution du groupe AMIRA (Amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain) né en 1975 et une reconsidération du dispositif de la recherche pour le développement (ORSTOM, CIRAD, en particulier).

⁹ Cf. Travaux du GIS DIAL

pour maximiser la satisfaction de ces préférences, souvent à un haut niveau de stratégie qui présuppose un nombre important de calculs"¹⁰. Les acteurs créent l'institution sur des accords de coopération ; "le développement d'une institution s'explique par référence à l'efficacité avec laquelle elle sert les finalités matérielles de ceux qui l'acceptent" (Ibid.). On sous-estime les asymétries de pouvoir entre acteurs. Dans ce contexte analytique et conceptuel, pourquoi les institutions changent-elles et ne sont-elles donc pas naturellement stables ?

Le courant de *l'institutionnalisme sociologique* remonte à la fin des années soixante-dix ; il insiste sur le fait que les institutions ne sont pas nécessairement adoptées pour être plus efficaces (en termes de fins et de moyens) mais qu'elles sont adoptées selon des pratiques culturelles ; les organisations adoptent de nouvelles pratiques institutionnelles si celles-ci renforcent leur légitimité sociale, ou celle de leurs adhérents.

Quant au courant de *l'institutionnalisme historique*, celui-ci s'intéresse aux relations de pouvoirs. Les représentants de cette approche partent du constat qu'il y a un monde saturé d'institutions et ils attirent l'attention sur "la façon dont les relations de pouvoir inscrites dans les institutions existantes confèrent à certains acteurs ou intérêts davantage de pouvoir qu'à d'autres concernant la création de nouvelles institutions"¹¹. Ils ont une démarche très inductive ; à partir de l'histoire, des archives, d'enquêtes, en remontant la mémoire des acteurs, pourquoi les acteurs se sont comportés comme ils l'ont fait ? Cette remontée de l'histoire, du parcours, est assez proche, semble-t-il, des enquêtes donnant aux acteurs le moyen de comprendre comment et pourquoi ils ont le sentiment de vivre une réalité, par exemple celle d'être devenus pauvres (exprimer leurs signes de pauvreté et les facteurs qu'ils estiment être majeurs comme source de leur pauvreté).

2.2 *Institutions et stratégies des acteurs*

Ces trois courants, au-delà de leurs spécificités, prennent en compte les jeux multiples des acteurs, ainsi que la construction d'institutions, remettent le balancier entre le "tout Etat" et le "tout marché" sur un champ beaucoup plus complexe du jeu social et politique, de la négociation, et donc de la coordination qui intègre des échelles différentes: local, régional et mondial. La réflexion actuelle sur cette complexité du jeu des acteurs dépasse très largement la tradition "ruraliste" française et de l'économie du développement.

¹⁰ Peter Hall, Rosemary Taylor, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue Française de Science politique*, 3-4, 1997.

¹¹ Peter Hall, Rosemary Taylor, *op. cit.*

Quel rôle réel est dévolu aux Etats pour construire un espace public ? J. Stiglitz développe l'hypothèse "qu'un préalable aux marchés performants, et plus particulièrement aux marchés de transactions atemporelles, est l'existence d'institutions assurant les droits de propriété privée, l'applicabilité des contrats et la transparence de l'information. Il faut pour cela un Etat"¹². Robert Salais¹³, aborde la question de la coordination économique en situation d'incertitude. Toute coordination est incertaine par définition, et nécessite donc des institutions. Cette coordination débouche sur la question de l'action collective. Les institutions répondent à une attente de la part de chacun en termes de règles, de garantie, de justice : "l'institution est reliée à la réalisation d'un bien, sinon commun, du moins partagé : la possibilité pour les individus de mener à bien leurs projets de vie".

On se trouve aujourd'hui dans une période où s'entremêlent plusieurs phénomènes qui se déroulent dans des moments assez proches : les processus en cours de décentralisation, l'avancée vers des systèmes démocratiques, les élections municipales dans plusieurs pays, les changements dans les stratégies des bailleurs de fonds, etc.. Tous ces événements bouleversent profondément les espaces de coordination entre acteurs et, de ce fait, la construction du politique¹⁴. Cette complexification du jeu politique se trouve exprimée, par exemple dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et les inégalités ou encore dans la nouvelle convention de Cotonou, signée en juin 2000 entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) : les actions de coopération sont à mener, au moins dans le discours, de plus en plus avec les acteurs économiques locaux (organisations paysannes, associations diverses, etc.) pertinents, ainsi qu'avec les pouvoirs publics locaux.

Mais la tentative de prise en compte de cette complexification de l'espace obtenu est certainement un aspect des plus dynamiques et, dans le même temps, celui qui peut aussi entraîner le plus d'effets pervers du fait même de cette difficulté à l'aborder et le "gérer". Quelques travaux scientifiques récents ou discours politiques de bailleurs de fonds, sont révélateurs de cette tendance et de ce risque d'appauvrissement dans la construction du politique.

¹² Gerald Meier, Joseph Stiglitz (sous la dir.), *Aux frontières de l'économie du développement. Le futur en perspectives*, Banque mondiale, éditions Eska, Paris, 2002.

¹³ R. Salais et al. (sous la dir.), *Institutions et conventions. La réflexivité de l'action économique*, Editions de l'EHESS, Paris, 1998.

¹⁴ Aujourd'hui, dans la plupart des pays, les politiques sont plus largement commentées dans la presse, notamment, que dans les années quatre-vingt.

2.3 *La prise en compte insuffisante des acteurs dans l'élaboration des politiques économiques*

Prenons l'exemple des hypothèses développées par les équipes de recherche dans le cadre du programme PRUD¹⁵. Celles-ci concernent notamment, et pour la plupart, la constitution d'une typologie d'acteurs et l'analyse fine de leur rationalité, l'analyse des stratégies d'intermédiation, la gouvernance locale, le développement local et ses liens avec les processus de mondialisation. Les acteurs, tels la diaspora, sont intégrés dans le champ analytique¹⁶.

Les travaux en termes de réseaux, par exemple les modou-modou¹⁷, montrent l'extrême complexité de leur intégration au niveau de l'activité économique locale et internationale : ce sont de vrais acteurs organisés en réseau et ils ne sont ni des ménages, ni des entrepreneurs individuels. Les travaux sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest portent aussi sur cette analyse du jeu des acteurs. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, il en est de même avec les travaux de socio-économie portant sur la perception de l'insécurité alimentaire par les populations elles-mêmes à partir d'enquêtes (cf. travaux de S. Maxwell¹⁸). D'autre part, ces acteurs finement analysés, ne sont jamais abordés indépendamment de leurs relations complexes avec la sphère publique (cf. les travaux de J.F. Bayart et de B. Hibou en particulier, *op. cit.*). Quant à l'approche locale, celle-ci est abordée en relation avec les macro-acteurs (les firmes multinationales) qui interviennent dans la fourniture de services publics dans les villes (eau, assainissement, etc.). Tous ces exemples de travaux cités de façon non exhaustive, montrent que la construction du politique est extrêmement délicate, complexe, que les notions d'espace public, de bien public, de bien commun, sont sans cesse à interroger, afin de positionner le rôle de l'Etat. S'il est de plus en plus question d'acteurs précis, et de moins en moins d'acteurs flous (tels qu'un paysan pauvre, une population cible, un petit producteur, des agents qui seraient "représentatifs" de la catégorie pour laquelle on veut une amélioration de ses conditions de vie), force est de constater que les asymétries de pouvoirs que l'on observe en faveur des bailleurs de fonds ou encore des firmes multinationales, risquent d'appauvrir la construction du politique.

¹⁵ Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD), financé par le ministère des Affaires étrangères, dont la responsabilité scientifique est confiée au GEMDEV (Groupement d'intérêt scientifique Economie mondiale - Développement).

¹⁶ Par exemple, les rapatriements de revenus de travailleurs maliens en France au Mali, dans la région de Kayes en particulier, sont estimés comme étant supérieurs à l'aide publique au développement (APD) totale reçue par le Mali.

¹⁷ Les modou-modou sont des commerçants issus de Touba au Sénégal, suite à la crise de l'économie arachidière.

¹⁸ Maxwell S. (2002), *Rethinking rural development*, ODI, Breifing paper, London. www.odi.org.uk

Cette multiplicité d'espaces de coordination entre acteurs privés et publics, eux-mêmes enchâssés dans des réseaux, pose effectivement la question de la construction d'une politique publique : qui la construit ? Quelle est l'institution faitière qui en a la légitimité en tenant compte de ce jeu d'acteurs ? N'y a-t-il pas le risque de voir une politique se (re)construire entre les seules mains de quelques grands acteurs, des bailleurs de fonds ou encore des firmes multinationales ? Plusieurs faits et comportements inclinent l'analyse vers ce renforcement du rôle des agences de coopération et vers une privatisation des politiques publiques.

Prenons quelques exemples qui illustrent le rôle croissant des bailleurs de fonds en Afrique. Les programmes d'ajustement municipaux, tels qu'ils sont conçus et mis en œuvre, sont basés sur un double discours : d'un côté, il est fait référence à un processus participatif souvent lourd (exemple au Sénégal, dans la commune de Pikine) au cours duquel les acteurs (associations de quartier, groupements multiples, petites entreprises, élus locaux, etc.) sont écoutés. Les grands principes de *l'empowerment*, de *l'ownership* dans les actions constituent l'axe prioritaire dans le discours. Mais d'un autre côté, cette consultation/participation aboutit à un programme de rigueur budgétaire locale où il s'agit le plus souvent de "compresser" les dépenses publiques inscrites au budget municipal. L'affectation des ressources apportées par les bailleurs de fonds bilatéraux et/ou multilatéraux se fera si, et seulement si, le programme d'ajustement est mis en œuvre. C'est-à-dire si les conditions sont effectivement satisfaites. Mais surtout il s'agit de mettre en lumière le fait que les programmes mis en œuvre le sont dans une affectation le plus souvent déconnectée du processus participatif antérieur. Cette situation est pour le moins paradoxale. Elle se retrouve dans plusieurs évaluations *ex post* de programmes de lutte contre la pauvreté et les inégalités : d'une part, les processus dits participatifs à l'élaboration de cadres stratégiques sont le plus souvent des processus consultatifs, et d'autre part ces cadres stratégiques restent encore très enfermés dans une approche en termes de projets et non de construction de politiques de lutte contre la pauvreté qui seraient de nature fiscale, sociale, redistributive, etc.. Il est d'ailleurs significatif que les débats publics sur les choix politiques en matière sociale, fiscale, agricole, etc., sont le plus souvent inexistantes.

Un autre fait significatif peut être relaté avec la dernière conférence ABCDE de la Banque mondiale qui s'est tenue à Paris, en mai 2003. Les seuls acteurs pertinents cités sont les décideurs politiques de l'Etat central, ainsi que les bailleurs de fonds. Quant aux actions envisagées, là aussi, elles ne se déclinent que sous forme de projets de développement financés par les agences de coopération ; il n'est que très rarement fait allusion à une politique fiscale, une politique de protection sociale, une politique de redistribution, une politique agricole, etc.. Autre exemple significatif, dès que la question du financement des biens publics mondiaux est abordée, celle-ci est traitée comme une aporie. Il s'ensuit que les biens publics mondiaux risquent fort de se décliner en une série

de projets ponctuels, alors que dans une conception d'économie politique¹⁹ ce concept a des implications en termes de coopération qui dépassent très largement une approche "projet" dont les limites sont connues depuis plus de trois décennies. Certes, chacun des acteurs "cherche sa place", dans un contexte où une régulation minimale par des règles est nécessaire, et la question du "comment" construire la "coordination" entre les acteurs devient essentielle, la simple régulation par le marché ou par l'Etat ayant montré toutes ses limites.

2.4 Les risques de privatisation des politiques publiques

L'analyse des acteurs locaux, eux-mêmes insérés dans un processus de mondialisation, s'est poursuivie dans le champ de l'économie politique internationale (EPI). Cette analyse en termes d'EPI met notamment l'accent sur le risque de privatisation des politiques publiques. Prenons un exemple parmi d'autres : celui de la réduction de la "fracture numérique"²⁰.

Actuellement, le fossé numérique estimé selon plusieurs indicateurs statiques ou dynamiques²¹ est une réalité. On estime, par exemple, que plus de 85% des villages en Afrique ne sont pas connectés à un réseau téléphonique, et que le téléphone mobile est facturé dix fois le prix d'une communication sur un poste fixe. En zone urbaine, les communications restent coûteuses, les usagers, faute de pouvoir acheter des cartes de 20 ou 50 unités, sont obligés d'acheter des minutes à de petits revendeurs (le prix est largement supérieur à une communication en France, par exemple). L'objectif de combler le fossé numérique est affiché depuis 1982, remis plusieurs fois à l'ordre des priorités dans les stratégies de développement et rappelé dans les objectifs du millénaire des Nations Unies, en septembre 2000. Mais, si l'accès aux technologies de la communication reste pour le moins difficile (cf. les différents rapports du PNUD sur le développement humain), il y a une confusion quant à la notion même de fossé numérique : celle-ci est le plus souvent confondue avec celle de fossé dans l'accès à internet. Or les communications, par exemple entre villages, ne sont pas du domaine de l'internet.

Derrière cette confusion internet/télécommunications, se cache en fait un jeu subtil d'acteurs.

Car depuis le milieu de la décennie quatre-vingt-dix, l'ère du "fondamentalisme libéral" s'est abattu sur ce secteur des télécommunications (entre 1987 et 2002,

¹⁹ Gabas J.J. Hugon P., "Les biens publics mondiaux et la coopération internationale", *L'Economie politique*, 12, 4^{ème} trim. 2001

²⁰ Voir : séminaire COBEA/GEMDEV 2002-2003 "Technologie de l'information et des communications et développement", et livre à paraître aux éditions Karthala, mars 2004.

²¹ "Adoption et diffusion de l'accès à l'Internet: fossé numérique ou effet de rattrapage en Afrique ?" , par Audrey BAUDRIER, communication présentée au séminaire COBEA GEMDEV 2002-2003, publiée dans l'ouvrage COBEA/GEMDEV "TIC et développement en Afrique" (*op. cit.*)

22 sociétés sur le continent africain ont été privatisées, totalement ou partiellement). Cette ouverture des monopoles publics s'est d'ailleurs réalisée sans la moindre transparence dans l'évaluation du prix de cession des sociétés : ces évaluations ont été réalisées dans la plupart des cas par les cinq grandes sociétés mondiales (Andersen, Pricewaterhouse Coopers, KPMG, Deloitte Touche Tohmatsu et Ernst & Young), elles-mêmes en marché d'audit avec ces mêmes repreneurs.

Il s'agit, à travers cet exemple, d'illustrer simplement la réalité du mécanisme d'une prise de décision politique. La privatisation des Offices des Postes et Télécommunications a entraîné une participation des firmes multinationales des télécommunications dans le capital des opérateurs publics, mais surtout une participation des grandes firmes (Sony, Motorola, ATT, Alcatel, Siemens, etc.) au conseil d'administration de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) et dans tous les multiples "*think tanks*". De nouveaux groupes mondiaux, tel Cisco qui a le monopole mondial des équipements de réseau internet, envahissent les marchés, africains notamment. Ce sont eux les décideurs politiques : ils imposent leur modèle au nom du "partenariat" public/privé, construisent les politiques de développement des télécommunications dans les pays d'Afrique notamment, fixent les normes, les choix d'implantation des réseaux sur des critères de rentabilité. Qu'en est-il de l'entretien des réseaux existant, de l'objectif de connecter les zones rurales entre elles ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une privatisation des politiques publiques, s'éloignant de la construction d'un service public ?

D'autre part, sur le plan de la formation des cadres, la constitution d'académies Cisco, selon J.L. Fullsack²², s'est imposée : "La conception des réseaux de Cisco "enseignée" dans ses académies est basée sur les concepts de réseaux tout IP²³ mettant en œuvre les gros routeurs (Cisco évidemment). Un tel réseau n'est pas compatible avec le réseau commuté existant dans ces pays et devra donc se superposer à lui, alors qu'une alternative d'intégration des trafics et services IP et commutés dans les réseaux existant aurait constitué la meilleure réponse aux besoins des Offices des Postes et Télécommunications en termes économiques, technologiques et de compétences humaines". Cet exemple est lourd de sens car il montre qu'une coopération multilatérale, l'UIT, a externalisé ses activités de formation au profit de sociétés privées, notamment l'USTTI (US Telecommunication Training Institute), délaissant de fait les écoles régionales.

Y-a-t-il donc une absence réelle de liberté d'action des pouvoirs publics quant à la fixation des prix, au choix des infrastructures, à la politique d'extension du réseau, au choix des normes techniques, etc. ? Ou bien ne sommes-nous pas dans une situation de collusion des pouvoirs publics et privés ? Cette question

²² In ouvrage COBEA/GEMDEV, *TIC et développement*, *op.cit.*

²³ Internet Protocole

rejoint la réflexion de Jean Coussy²⁴, pour lequel les politiques publiques seraient sur une phase de réhabilitation après celle du "fondamentalisme libéral" dans le contexte et la poursuite de la globalisation. Ce retour se caractérise par la construction d'un tissu de plus en plus complexe de relations entre le secteur privé et public : "les acteurs privés se voient jouer le rôle d'exécuter les décisions publiques prises en fonction d'objectifs collectifs", avec comme expression le développement de financements joints publics/privés.

CONCLUSION

Il ressort au moins deux implications de cette réflexion. L'une concerne le nécessaire dialogue entre disciplines scientifiques, l'autre concerne la définition d'une politique publique.

Implication sur le dialogue entre disciplines ?

La plupart des disciplines (sociologie, anthropologie, géographie, sciences politiques) qui analysent avec finesse les stratégies d'acteurs n'évoquent que très peu les problèmes économiques fondamentaux de partage de richesse, de distribution de revenus, de logique de fixation des prix, de politique fiscale, de politique agricole, de politique commerciale, pour ne citer que quelques pans d'une action publique. On se trouve face à deux ensembles de réflexions qui paraissent actuellement assez disjoints, sans de réelles passerelles.

Douglass C. North dans "Aux frontières de l'économie du développement²⁵" le dit à sa manière : "A propos du développement, ce que nous cherchons à comprendre, c'est le processus de formation, d'évolution et de développement des marchés politiques aussi bien que des marchés économiques, et la manière dont se déroule ce processus. (...). Il nous faut développer un ensemble d'outils théoriques en économie politique, car c'est le politique qui spécifie et qui applique les règles du jeu économique, et nous n'avons pas encore cette bonne compréhension des mécanismes d'interaction entre la politique et l'économie, qui nous permettrait de mieux dominer le sujet. (...). Il nous faut parvenir à mieux comprendre les normes sociales et les contraintes informelles qui sont fondamentalement à l'origine des bonnes ou des mauvaises performances des pays en développement. (...). Il nous faut pour cela recueillir auprès des anthropologues et des sociologues ce qu'ils ont pu découvrir concernant les contraintes informelles, et intégrer cette connaissance dans la théorie économique et politique".

Implication pour une politique publique : comment la définir ?

²⁴ "Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?", Jean Coussy, *L'Economie politique*, premier trimestre 2003, n°17

²⁵ Banque mondiale, éditions Eska, Paris, 2002.

Pourquoi ne pourrait-on partir des travaux de John Rawls²⁶ ? Simplement parce que les orientations actuelles des politiques publiques sont celles de l'équité et de la justice. Il est frappant de voir avec quelle insistance les politiques de développement mettent en avant la justice, ne serait-ce qu'avec la lutte contre la pauvreté, la fourniture de biens publics mondiaux, les objectifs du millénaire des Nations Unies. On ne peut qu'être interpellé par cette insistance qui marque une certaine distance avec les paradigmes antérieurs. Il n'est d'ailleurs pas question de faire un procès d'intention aux décideurs politiques nationaux ou étrangers qui affichent de tels objectifs ; ils ne sont pas diaboliques et manifestent un réel souci de s'attaquer aux inégalités. Dès lors, il importe de mettre les responsables de ces discours en face de leurs obligations et des implications que cela occasionne pour que le discours ne produise pas d'illusions sans lendemain. Que dit John Rawls ? Il faut répartir les biens premiers "via la structure de base de la société". Selon John Rawls²⁷, "une doctrine d'économie politique doit comporter une interprétation de ce qu'est le bien public basée sur une conception de la justice. Celle-ci doit guider les réflexions du citoyen quand il examine des questions de politique sociale et économique". John Rawls insiste beaucoup sur la procédure de choix et sur les institutions qui sont à même de constituer un gouvernement démocratique "autorisant la propriété privée du capital et des ressources naturelles". Ces institutions seraient organisées autour de quatre fonctions : les allocations, la stabilisation, les transferts sociaux et la répartition. Les allocations ont pour objet d'éviter les positions dominantes sur le marché, de garantir la concurrence ; la stabilisation doit parvenir au plein-emploi ; les transferts sociaux sont du ressort de l'Etat pour garantir les besoins fondamentaux. Enfin, la répartition est du domaine de la politique fiscale (héritage et impôts) pour produire des biens publics.

Enfin, Stiglitz²⁸ incite à poursuivre la réflexion sur la construction d'une politique publique: "à considérer le besoin d'expression et de participation comme un moyen d'assurer des réformes politiquement soutenables, et à reconnaître comme un droit fondamental le fait que les individus aient leur mot à dire sur les décisions ayant un impact sur leur existence et sur leurs conditions de vie (Sen, 1999) (...). Nous avons considérablement amélioré notre compréhension des économies de marché - les marchés ne trônent plus sur le piédestal sur lequel on les avait érigés à une certaine époque - ainsi que notre perception de l'importance des forces non économiques (en particulier des forces politiques) dans le processus de réforme. Cependant, notre compréhension de ces processus est encore loin d'être parfaite. Nous en

²⁶ "L'éthique économique de John Rawls", Jean-Paul Maréchal, *L'Economie politique*, Ier trimestre 2003, n°17 et Robert Salais, 1998, *op. cit.*

²⁷ repris dans Jean-Paul Maréchal, *op. cit.*

²⁸ Stiglitz et G. Meier, 2002 *op. cit.*, p.358

sommes au moins arrivés au stade auquel nous savons que nous ne savons pas".
