

Coordination

Hanitra Randrianasolo, Christian Castellanet,
Philippe Coquart, Vincent Ribier

Le rôle de l'aide publique au développement

dans le renforcement des États
et des citoyennetés



Atelier-Débat, 19 octobre 2010, Jardin Tropical de Paris
Une initiative Gret - Cirad - Coordination Sud

Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des États et des citoyennetés

Coordination des actes

Christian Castellanet
Philippe Coquart
Hanitra Randrianasolo
Vincent Ribier

Animation des débats

Christian Castellanet
Jean-Jacques Gabas

Auteurs

Christine Andela
Bernard Billaudot
Philippe Lavigne Delville
Jean-Pierre Olivier de Sardan
Vincent Ribier
Mahaman Tidjani Alou
Mamadou Traoré



Collection Débats et controverses n° 5

Sommaire

AVANT-PROPOS par le Groupe "Efficacité de l'aide"	5
INTRODUCTION par Nathalie Dupont	9
PREMIÈRE SESSION Approche théorique et historique	11
Introduction par Christian Castellanet	13
Réponses de Bernard Billaudot.....	15
Réponses de Christine Andela	23
Réponses de Jean-Pierre Olivier de Sardan.....	28
Commentaires, débats et points de vue.....	33
L'indépendance des pays africains en question	33
La crise de légitimité du politique.....	34
Paradoxes et pistes de réflexion complémentaires.....	37
SECONDE SESSION Etudes de cas	39
Introduction par Jean-Jacques Gabas	41
Niger : l'aide internationale a des effets contrastés <i>par Philippe Lavigne Delville et Mahaman Tidjani Alou</i>	42
Madagascar : entre crise et fragilité, les impacts de l'aide relèvent de l'affaiblissement et non du renforcement <i>par Vincent Ribier</i>	49
Mali : l'expérience de la FECONG ou la création d'un espace de concertation novateur par la société civile <i>par Mamadou Traoré</i>	53
Commentaires, débats et points de vue.....	56
L'émergence d'organisations de la société civile comme interlocutrices politiques.....	56
De la persistance des défauts de l'aide	57
POSTFACE	
Préambule	61
Le retour en force de la notion d'État développeur.....	62
Quel État développeur démocratique pour l'Afrique ?	67
Quelles implications pour l'aide ?	69
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXE	73

AVANT-PROPOS

Cet atelier est le troisième organisé par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Après avoir traité les thèmes de l'aide budgétaire (« L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ? », Débats et Controverses n°2, 2009), puis celui des justifications de l'aide (« L'aide publique au développement : quelles justifications ? Débats et Controverses, n°3, 2010 », ce groupe a décidé d'aborder les relations entre l'aide publique au développement (APD) et le renforcement des États.

Le renforcement des États est l'un des objectifs affichés de la Déclaration de Paris, d'une part à travers l'importance donnée à l'« appropriation » de l'aide publique au développement par les pays concernés, d'autre part par l'importance donnée à l'alignement des donateurs sur les priorités nationales et également sur les systèmes publics nationaux en matière de budget et d'administration (alignement qui se traduit par la priorité donnée à l'aide budgétaire et l'aide programme¹).

Cette attention portée au renforcement des États ne date pas de la Déclaration de Paris ; dans une première phase, après les indépendances, la « coopération » française en particulier avait un objectif de renforcement des États nouvellement créés, et ce jusque dans les années 1980. Avec l'ajustement structurel, les institutions financières internationales (IFI) ont imposé des cures d'amaigrissement drastiques aux États, et les bailleurs ont préféré faire transiter l'aide par des organisations non gouvernementales (ONG) ou des projets ou programmes autonomes. Depuis le début des années 2000, les institutions financières internationales et les bailleurs se sont rendu compte qu'on avait été trop loin dans l'affaiblissement des États suite à l'ajustement structurel, et que ni les ONG ni le secteur privé ne pouvaient se développer sans des États fonctionnels. C'est aussi de cette époque que date la préoccupation pour les « États fragiles », pays dans lesquels précisément les États sont faibles ou peu préoccupés par les besoins de la majorité de leur population. Cette préoccupation s'est traduite par une publication de la Banque mondiale intitulée *Bâtir des États performants. Créer des sociétés engagées*, de septembre 2005. Cette publication, centrée sur l'Afrique, fait un bilan sans concession des dix années antérieures où en théorie tous les gouvernements aussi bien du Sud que du Nord se sont fixé comme priorité une amélioration de la gouvernance. Au niveau de l'analyse, elle pointe la nécessité d'appuyer simultanément le renforcement des États et la capacité des « sociétés » et des citoyens à exiger de leurs gouvernements qu'ils remplissent leur mission régaliennne et répondent aux besoins des citoyens. Renforcer les États uniquement sur une base budgétaire, de renforcement des capacités des fonctionnaires ou de réforme technocratique des institutions semble voué à l'échec s'il n'y a pas simultanément émergence d'une demande citoyenne, d'une exigence de redevabilité des gouvernements et des administrations publiques.

Cette préoccupation s'est retrouvée lors de la réunion d'Accra, ce qui s'est traduit par l'élargissement des objectifs de la Déclaration de Paris, en visant désormais « l'appropriation démocratique » et en prévoyant explicitement un rôle pour la société civile dans ce processus. Ce qui revient à reconnaître la dimension politique du développement et du changement social. On sent cependant qu'au-delà de l'accord de principe, personne n'est très au clair sur la manière dont l'APD peut contribuer ou non à renforcer des États « démocratiques » ou « responsables » (ces termes eux-mêmes demandent définition), non de manière cosmétique ou en trompe-l'œil, mais

¹ Cette stratégie – qui ne va pas de soi – a fait l'objet d'un premier atelier du groupe de travail et a donné la publication *L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ?* Atelier-débat, mercredi 14 mai 2008, OCDE, Paris, Solanet, Guillaume (dir.) ; Chellali, Kamel (dir.) ; Castellanet, Christian (dir.) ; Bergamaschi, Isaline ; Coquart, Philippe ; Fourmy, Sébastien *et al.* Collection « Débats et controverses », Gret, Paris, 2009.

en aidant à un changement profond de la nature de ces États ou, pour être plus précis, de la relation entre les États et leurs citoyens, ce qu'on a appelé en France la construction de la Nation. Cela suppose sans doute que soit abordée une perspective historique de long terme, et qu'un recul soit pris sur les dynamiques en œuvre depuis la colonisation puis les indépendances. Il est clair qu'aucune solution « rapide » ne peut être trouvée, même si l'on y met de gros moyens, comme l'a prouvé l'expérience désastreuse de « *nation building* » des États-Unis en Irak et en Afghanistan. L'alternative prônée par le DFID (Agence de coopération britannique : Department for International Development) consistant à appuyer des personnes et groupes déterminés « porteurs de changement » au sein de l'appareil d'État, qui rappelle de fait la vieille stratégie d'influence des élites en vue d'une réforme « *top-down* » de l'État, mérite d'être évaluée, mais a montré ses limites dans un certain nombre de cas récents (Ouganda, etc.). Il ne s'agit pas pour autant d'appuyer une « société civile » restreinte qui ne serait composée que d'ONG spécialisées fonctionnant comme des « chiens d'alerte » appuyés par les bailleurs, mais bien de contribuer au renforcement de la citoyenneté², à travers un ensemble d'activités incluant notamment (mais pas seulement) l'appui aux organisations de la société civile dans ses différentes composantes. De ce point de vue, la réflexion sur « l'efficacité des ONG » lancée à la suite du séminaire d'Accra ne fait guère de sens (et peut devenir un piège !) si on entend la mener de manière séparée de celle portant justement sur la relation réciproque État - société civile - citoyens.

Le comité d'organisation de l'atelier a proposé de structurer les débats autour de trois grandes questions :

Première question. Si l'on peut s'entendre pour dire qu'il y a des États qui existent dans les divers pays africains aujourd'hui, que peut-on dire de ces États ? Comment les caractériser ? Qu'apporte une mise en perspective historique longue (remontant à avant la colonisation) à ce sujet ?

Seconde question. Si le développement d'un pays du Sud signifie avant tout, ou principalement, une modernisation de ce pays et de son État, comment peut-on caractériser un État et un pays modernes ? Quel est l'objectif visé par cette modernisation en ce qui concerne la dimension (ou la composante) politique du « vivre ensemble » des membres de ce pays ? La modernisation en question contient-elle la démocratie ? Ou peut-on identifier des États modernes non démocratiques ? Est-ce seulement l'État (État central et collectivités territoriales) et son fonctionnement qui sont concernés ? Qu'est-ce que ladite démocratie implique ? N'y a-t-il pas d'ailleurs différents modèles de démocratie ? Quelle place occupe la citoyenneté et comment la définit-on ? La citoyenneté est-elle concevable indépendamment de l'État moderne ? Qu'est-ce qui manque à ce sujet dans beaucoup de pays du Sud, tout particulièrement en Afrique ?

Troisième question. Beaucoup, notamment dans les ONG, considèrent que l'APD doit, pour être efficace, s'appuyer sur la « société civile » des pays aidés : ce rôle accordé à la société civile, ce qui implique en premier lieu qu'elle existe, va-t-il de pair ou va-t-il à l'encontre du renforcement de l'État ? Quelle est la relation entre société civile organisée, citoyenneté et démocratie ?

² Le concept de citoyenneté doit être précisé, au-delà du contenu habituel de définition d'un ensemble de droits et devoirs liés à l'appartenance à une communauté humaine donnée, face à un État. La citoyenneté n'est pas seulement liée au projet politique démocratique (à différentes échelles). On peut la concevoir comme une définition institutionnelle du comportement attendu des individus intégrés dans un projet politique donné – un projet de cité – en échange de garanties morales, matérielles, sociales, etc. (d'après Peter Hochet – Labo citoyenneté – Ouagadougou, Burkina Faso).

Organisation de l'atelier

Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide : composé de représentant des ONG et de la recherche sur la coopération au développement, ce groupe vise à animer les débats sur l'efficacité de l'aide afin d'alimenter les réflexions de la commission APD de Coordination Sud. Les réflexions du groupe visent à proposer des alternatives aux paradigmes dominants de mise en œuvre de l'aide promus par les institutions multilatérales.

Coordination de l'atelier et des actes

Christian Castellanet, agronome et écologue. Il s'est investi dans le domaine de la recherche-action pour le développement rural et la gestion des ressources naturelles. Directeur scientifique au Gret, il est coanimateur du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

Philippe Coquart, économiste du développement, ancien agent de l'Agence française de développement. Il participe aux travaux de la commission APD de Coordination Sud et fait partie du comité de rédaction de Techniques financières et développement.

Jean-Jacques Gabas, économiste détaché au Cirad, UMR ART-Dev. Il est président d'honneur du Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (Gemdev), et également maître de conférences à l'Université Paris XI, ainsi qu'à Paris I et à Sciences-Po Paris.

Vincent Ribier, chercheur au Cirad, département Environnement et sociétés, UMR ART-Dev. Il est membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

Hanitra Randrianasolo, agronome et économiste. Elle est membre d'Ametis à l'IUT d'Orsay, Université Paris XI.

Première session : Approches théorique et historique

Nathalie Dupont, responsable du pôle Plaidoyer, Coordination Sud.

Bernard Billaudot, économiste. Il est professeur émérite et chercheur au Centre de recherche en économie de Grenoble (CREG), Université Pierre-Mendès-France, Grenoble II.

Christine Andela, coordinatrice en chef, Collectif des ONG pour la sécurité alimentaire et le développement rural (Cosader), Cameroun.

Jean-Pierre Olivier de Sardan, anthropologue. Il est directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il vit et travaille au Niger.

Seconde session : Études de cas

Philippe Lavigne Delville, anthropologue. Il est actuellement chercheur Gret / IRD, UMR 201, affecté au Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) au Niger.

Mahamane Tidjani Alou, professeur agrégé de science politique. Il est actuellement doyen de la Faculté des sciences économiques et juridiques (FSEJ) de l'Université Abdou de Niamey, et chercheur au Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) au Niger, qu'il a dirigé de 2001 à 2007.

Vincent Ribier, chercheur au Cirad, département Environnement et sociétés, UMR ART-Dev. Il est membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

Mamadou Traoré, secrétaire du conseil d'administration, chargé du Renforcement de capacités à la FECONG (Fédération des collectifs d'ONG du Mali).

INTRODUCTION

Nathalie Dupont,
Coordination Sud

« *Est-ce que l'aide favorise le développement ?* » Telle est la question qu'on peut encore se poser à ce jour. Si les réponses sont certainement complexes, les réussites et les échecs tout au long des quarante à cinquante années qui ont suivi la décolonisation légitiment le questionnement.

C'est ainsi que le renforcement de l'État et de la citoyenneté a fait l'objet d'une réflexion commune de la part de groupements de recherche, de plates-formes d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'associations venant des pays du Sud depuis 2009, sachant que depuis le tournant des années 2000, la position du « *Oui ! L'aide est utile au développement !* » est revenue en force.

En effet, au tournant des années 2000, la Déclaration des Objectifs du millénaire pour le développement a relancé l'idée qu'il était nécessaire d'éradiquer la pauvreté sur les besoins de base telles la santé, l'éducation... Ensuite en 2005, la Déclaration de Paris a été une révolution chez les bailleurs, avec cette fois-ci l'idée de la nécessité d'une harmonisation des différents acteurs dans leurs objectifs et leurs pratiques, d'une appropriation par l'État et par la société civile et, surtout, d'un alignement des bailleurs sur les politiques nationales. Une déclaration vertueuse, s'il en est, qui trouve son fondement dans la nécessaire coordination des acteurs de plus en plus nombreux : multilatéraux, bilatéraux, etc., mais aussi énormément d'acteurs privés et associatifs, de plus en plus de fondations, sans parler de multiples coopérations de village à village.

La Déclaration de Paris reflétait une volonté de travailler ensemble et de ne plus imposer sa vision, de chercher à répondre au renforcement des États et à leurs propres visions. « *Est-ce que les choses se sont passées aussi bien ?* », telle est une autre question qu'on peut se poser cinq ans après. En 2011, un forum final sur l'efficacité de l'aide se tiendra à Séoul. Et il est vraiment important pour nous, membres d'ONG et de groupements de recherches, d'apporter notre pierre à cette réflexion !

Un premier atelier s'est tenu en 2009 sur l'aide budgétaire, un second sur les finalités de l'aide et, ce 19 octobre 2010, un troisième sur le renforcement des États et de la citoyenneté, alors que de par le monde, il existe cinquante à soixante États fragiles.

« *Comment doit-on faire pour permettre à ces États fragiles d'être plus démocratiques, capables de mettre en œuvre et d'assurer leur fonction régaliennne, et d'ainsi disposer d'une fonction publique qui travaille, d'hommes politiques responsables ?* », telles sont les questions qui animent ce troisième atelier. En se remémorant que certaines pratiques, par exemple américaines en Irak, peuvent à leur tour nous interpeller. Alors, concrètement, se posent les questions : « *Comment aller dans ces États fragiles ? Que peut-on faire ? Comment faire ?* » Pour répondre à autant de questionnements, ce troisième atelier est divisé en deux sessions bien distinctes. La première est consacrée aux approches théorique et historique sur le renforcement des États et des citoyennetés en Afrique historique ; la seconde, aux études de cas.

PREMIÈRE SESSION

Approche théorique et historique sur le renforcement des États et des citoyennetés en Afrique

INTRODUCTION

par Christian Castellanet,
Gret

Cet atelier est le dernier des trois ateliers programmés par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD). Les deux premiers ateliers ont porté sur l'aide budgétaire et sur les justifications de l'aide. Pour en situer le thème, il est utile de rappeler qu'une des composantes majeures de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est l'idée « *qu'il faut remettre l'État au poste de commande, et qu'il n'y a pas de développement sans État fort, structuré, fonctionnel...* ». Cela se traduit officiellement par un certain nombre de recommandations et de modes opératoires destinés à renforcer l'État. Concrètement, la Déclaration de Paris prône, d'un côté, le retour à la gestion par l'État des financements internationaux, en particulier *via* l'aide budgétaire. Il s'agit de s'assurer que les États soient bien à l'origine – d'où le terme d'« appropriation » – et détiennent le contrôle des programmes les concernant. Et de l'autre côté, elle préconise la mise en place d'outils pour renforcer ces États dans leurs composantes administrative et fonctionnelle ; dans la formation et dans la structuration de la fonction publique... C'est ce qu'on peut qualifier de « souhait général » de la Déclaration de Paris.

Mais aujourd'hui, les expériences montrent **que ce souhait se heurte à une réalité qui est la faiblesse ou la fragilité des États** dont on vient de faire mention en introduction de cette journée. La fragilité renvoie à un certain nombre de failles largement identifiées, objet d'une vaste littérature sur les États fragiles, et force est de constater que malgré moult efforts, le renforcement ne se fait pas spontanément. Il est maintenant admis qu'il ne suffit pas d'injecter de l'argent dans un État rencontrant des difficultés de divers ordres pour assurer son renforcement. Le fait de mettre en place des outils modernes de gestion administrative et financière et de renforcer les capacités des fonctionnaires n'est pas non plus suffisant en soi. Aussi, une discussion sur cette notion de renforcement des États, au-delà d'une vision simpliste qui consisterait à dire « qu'il n'y a qu'à injecter de l'argent, qu'à former les fonctionnaires », s'est imposée.

Un bilan a été fait sur la première phase de la Déclaration de Paris et **l'une des conclusions de la réunion d'Accra stipule qu'on ne peut pas oublier le rôle de la société civile** : elle a quelque chose à dire et quelque chose à faire dans le développement, y compris dans le renforcement des États. Aussi, l'accent qu'on met sur le renforcement de l'État ne signifie pas l'abandon de l'appui à la société civile, qui elle-même doit se renforcer. **Soumettre à vérification l'hypothèse qu'elle a un rôle à jouer** justement dans le bon fonctionnement des États et de la démocratie en promouvant, entre autres, la citoyenneté, est un des enjeux des débats de cet atelier. Toujours dans ce cadre du bilan, il est important après une décennie néolibérale de se rendre compte qu'on avait besoin de l'État et de resituer la vision du « moins d'État ». Mais maintenant que ce consensus est établi, une autre période serait celle de la réflexion autour de la nature de cet État. On évoque souvent, par exemple, **l'État moderne**. Une question fondamentale est : à quoi cette modernité fait-elle référence ? Coïncide-t-elle avec celle d'un État démocratique ?

Cet atelier trouve sa raison d'être dans la volonté d'étoffer les analyses, les éléments de réponse à des questions concrètes que nous avons regroupées en trois grandes catégories :

- **Première question :** si l'on peut s'entendre pour dire qu'il y a des États qui existent dans les divers pays africains aujourd'hui, que peut-on dire de ces États ? Comment les caractériser ? Qu'apporte une mise en perspective historique longue (remontant à avant la colonisation) à ce sujet ?
- **Seconde question :** si le développement d'un pays du Sud signifie avant tout, ou principalement, une modernisation de ce pays et de son État, comment peut-on caractériser un État et un pays modernes ? Quel est l'objectif visé par cette modernisation en ce qui concerne la dimension (ou la composante) politique du « vivre ensemble » des membres de ce pays ? La modernisation en question contient-elle la démocratie ? Ou peut-on identifier des États modernes non démocratiques ? Est-ce seulement l'État (État central et collectivités territoriales) et son fonctionnement qui sont concernés ? Qu'est-ce que ladite démocratie implique ? N'y a-t-il d'ailleurs pas différents modèles de démocratie ? Quelle place occupe la citoyenneté et comment la définit-on ? La citoyenneté est-elle concevable indépendamment de l'État moderne ? Qu'est-ce qui manque à ce sujet dans beaucoup de pays du Sud, tout particulièrement en Afrique ?
- **Troisième question :** beaucoup de personnes, notamment dans les ONG, considèrent que l'APD doit s'appuyer sur la « société civile » des pays aidés pour être efficace : ce rôle accordé à la société civile, qui implique en premier lieu qu'elle existe, va-t-il de pair ou va-t-il à l'encontre du renforcement de l'État ? Quelle est la relation entre société civile organisée, citoyenneté et démocratie ?

Christian Castellanet, agronome et écologue. Il s'est investi dans le domaine de la recherche-action pour le développement rural et la gestion des ressources naturelles. Il est coanimateur du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Il est actuellement directeur scientifique au Gret, sur le campus du Jardin tropical de Paris René-Dumont.

Contact : castellanet@gret.org
Site Internet du Gret : www.gret.org

Publications récentes :

- Castellanet C., Solanet G., Ficatier Y., 2010, *Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles*, Paris : AFD, coll. « Expost. Série évaluation et capitalisation », n° 31.
- Castellanet C., Arnal G. (dir.), 2010, *L'aide publique au développement : quelles justifications ?* Nogent-sur-Marne, Gret, coll. « Débats et controverses », n°3.
- Castellanet C., 2008, *Les Biens Publics Mondiaux : un nouveau paradigme pour la coopération internationale ?*, Paris, Techniques financières et développement, 1991.
- Méral Ph., Castellanet C., Lapeyre R. (dir.), 2008, *La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps*, Paris/Nogent-sur-Marne, Karthala - Gret, coll. « Économie et développement ».

Réponses de Bernard Billaudot

Université Grenoble II

Préambule

Mon intervention dans cette table ronde n'entend pas être celle d'un praticien. Ma principale préoccupation est de faire voir qu'il n'y a pas une seule façon de répondre aux questions posées, d'y répondre « scientifiquement », s'entend.

(...) Le problème qui se pose est alors celui du choix de la théorie qu'on doit retenir pour rendre compte de « ce qui est ». Et en sciences humaines et sociales, il y a toujours, sur le front de la recherche, diverses théories qui s'affrontent. Il est admis que le critère qui permet de départager les théories concurrentes et/ou complémentaires est leur performance, plus précisément leur pertinence entendue comme leur capacité à expliquer les faits ou phénomènes observés (« ce qui est »)³.

La théorie positive peut être comparée à un chat : elle doit être capable d'attraper des souris. Si une théorie n'attrape que de petites souris et laisse échapper les grosses ou certaines grosses souris, elle doit être mise de côté au profit d'une théorie qui attrape ces dernières. (...)

Première question : si l'on peut s'entendre pour dire qu'il y a des États qui existent dans les divers pays africains aujourd'hui, que peut-on dire de ces États ? Comment les caractériser ? Qu'apporte une mise en perspective historique longue (remontant à avant la colonisation) à ce sujet ?

³ En sciences humaines et sociales, pour des raisons qui seraient trop longues à expliquer ici, ce ménage prend beaucoup de temps à se faire et il est rarement complet.

La vision classique de l'histoire de l'humanité qui s'est imposée à l'époque moderne en Occident est de considérer qu'il y a eu un « avant » l'avènement de cette époque et un « après », c'est-à-dire une grande césure entre les sociétés prémodernes et les sociétés modernes. Et que ce sens de l'histoire est celui du progrès. Dans ces conditions, la colonisation se conçoit comme l'apport de la « civilisation », si ce n'est aux « sauvages », du moins aux peuples qui sont en retard (enfermés dans la tradition et la pensée préscientifique).

Et la décolonisation se conçoit comme le processus normal lorsque l'enfant devient adulte, même si ce dernier a encore besoin d'aide pour progresser (d'où l'idée défendue par les opposants à la décolonisation que l'on avait encore affaire à des « enfants » et que la colonisation devait encore durer un temps). La pertinence de cette vision théorique générale est d'abord prise en défaut parce qu'elle met dans le même sac toutes les sortes de sociétés humaines pré modernes.

Or qu'y a-t-il de commun entre une tribu amérindienne du Mexique ou de l'Amazonie et l'Empire chinois à l'époque des Ming ? Ce dernier ne relève-t-il pas d'un genre plus proche de la société moderne que la tribu ?

Une chose est sûre : pour aborder une telle question, on doit se doter de catégories générales ou semi-générales, c'est-à-dire de catégories qui ne sont pas propres à un genre de pays ou de société, des catégories qui soient à même de traverser les diverses époques de l'histoire humaine (ou au moins plusieurs d'entre elles) et qui se spécifient différemment ici et là, hier et aujourd'hui. Donc des catégories qui permettent de saisir ces différences.

Le terme tout à fait général que je retiens pour ce qui nous préoccupe n'est pas celui de pays ou de société, mais celui de *groupement humain doté d'une fermeture*. Tout groupement humain (une famille, une

OSC, une entreprise, une tribu, une nation, etc.) existe en raison de *rappports* qui lient ses membres. Il est doté d'une fermeture si les membres du groupement ne sont pas pris dans des rapports qui débordent le groupement. Mais fermeture n'est pas autarcie : la fermeture n'interdit pas des relations entre membres de groupements différents ; seulement, ces relations sont médiatisées par des rapports entre ces groupements.

« *Communautés : premiers groupements humains dotés de fermeture* »

La vision théorique générale que je retiens est alors, à la suite de Tönnies et Weber, de considérer que les premiers groupements humains dotés d'une fermeture ont été des communautés – le sentiment d'appartenir à une même communauté qui peut être un clan, une ethnie, une tribu, un peuple.

Sociétés : distinguer le public, le privé, et comprendre un État

Puis sont apparues des *sociétés* reposant sur la coordination d'intérêts différents, donc sur des compromis. Les premières sortes de sociétés ont été des *sociétés à l'ancienne*, encore dites traditionnelles. Puis, avec la Renaissance en Occident, sont apparues des *sociétés modernes*. Le propre d'une société (traditionnelle ou moderne) est de faire une place à une distinction entre ce qui est public et ce qui est privé et surtout de *comprendre un État*, c'est-à-dire une mise en rapport des membres du groupement avec des organismes de puissance publique, en premier lieu les organismes de puissance publique dotés du monopole de la violence légitime.

L'État comme un rapport social

Il est essentiel de définir au départ l'État Comme catégorie semi-générale que l'on rencontre dans toute société et dont la forme change d'un genre ou d'une sorte de société

à l'autre, l'État doit être défini comme cela vient d'être fait, c'est-à-dire comme un rapport social. Cela n'est pas courant, mais l'intérêt de cette définition est de comprendre les acceptions courantes du terme, notamment celle qui consiste à dire que l'État est le regroupement de l'ensemble des organismes de puissance publique ou celle qui le limite à celui (organisme ou personne) qui se trouve à la tête de cet ensemble⁴ – je retiens de parler à ce propos d'État-puissance publique.

Société traditionnelle : le rapport social « État » délimite la société

Pour la société traditionnelle, ce rapport social est au fondement de la société considérée. Autrement dit, c'est le rapport social « État » qui délimite la société. On parle alors de royaume, d'empire, de cité, mais pas encore de nation ou d'État-nation, comme ce sera le cas avec les sociétés modernes réellement existantes jusqu'à la fin du XX^e siècle. Les membres de la société traditionnelle sont institués dans ce rapport comme étant des sujets (ils sont assujettis d'une façon ou d'une autre au pouvoir du roi, du prince, de l'empereur, etc.) et ils ne sont pas institués comme des sujets semblables.

« *La colonisation : les anciens États défaits, les communautés ont résisté* »

Je reformule alors la question de la façon suivante : est-ce que, dans de nombreuses régions d'Afrique qui ont été soumises au régime colonial, il n'existait avant ce dernier que des communautés ou y était-on déjà en présence de sociétés relativement bien constituées (donc dans chaque cas d'un État à l'ancienne) ? Mes connaissances factuelles ne me permettent pas de répondre précisément à cette question, au moins pour l'Afrique subsaharienne. De ce que j'ai pu lire ou entendre, je tire plutôt la proposition suivante.

⁴ Voir Louis XIV qui nous dit « L'État, c'est moi ».

Il existait déjà dans de nombreux espaces des sociétés traditionnelles constituées par un État à l'ancienne (empire, royaume), mais il ne s'agissait pas le plus souvent d'États établis dans toutes leurs prérogatives et disposant à ce titre des voies et moyens d'une certaine permanence.

Cela signifie que la société à l'ancienne n'avait pas supplanté les anciennes communautés (notamment villageoises) comme groupement humain (doté d'une fermeture) de référence, ne serait-ce qu'en raison du fait que le monopole de la violence légitime n'était pas acquis. De fait, dans bien des cas, les chefs de tribu ou de village n'avaient pas été « désarmés ». Ces États ont été dans une large mesure défaits par la colonisation, tandis que les communautés ont mieux résisté.

« *Après la colonisation :
mise en place de nouvelles nations.
Passer directement de la communauté à
la société moderne. Est-ce possible ?* »

Les communautés étaient encore présentes (dans des formes dégradées) au moment de la décolonisation. De plus, les frontières des nouveaux États-nations qui voient le jour à ce moment ne sont pas celles des anciens États. La mise en place des nouvelles nations relève donc d'un processus consistant à sauter une étape, à passer directement de la communauté à la société moderne. Est-ce possible ? La suite va nous conduire à dire « non »... si la modernisation visée est le modèle « occidental ». Une seule certitude : tout ce qui existe aujourd'hui dans un État-nation issu de la décolonisation est le résultat de la colonisation et tout ce qui y existe le doit au passé précolonial ainsi qu'à ce qui a été réalisé depuis l'indépendance. Ce n'est pas une affaire de proportion, parce que la situation actuelle est le résultat d'un processus historique dans lequel le changement se fait à partir de l'existant, même s'il vient de l'extérieur (ainsi, tout ce

qui existait à l'époque de la colonisation provenait du passé précolonial).

Seconde question : *si le développement d'un pays du Sud signifie avant tout, ou principalement, une modernisation de ce pays et de son État, comment peut-on caractériser un État et un pays modernes ? Quel est l'objectif visé par cette modernisation en ce qui concerne la dimension (ou la composante) politique du « vivre ensemble » des membres de ce pays ? La modernisation en question contient-elle la démocratie ? Ou peut-on identifier des États modernes non démocratiques ? Est-ce seulement l'État (État central et collectivités territoriales) et son fonctionnement qui sont concernés ? Qu'est-ce que ladite démocratie implique ? N'y a-t-il d'ailleurs pas différents modèles de démocratie ? Quelle place occupe la citoyenneté et comment la définit-on ? La citoyenneté est-elle concevable indépendamment de l'État moderne ? Qu'est-ce qui manque à ce sujet dans beaucoup de pays du Sud, tout particulièrement en Afrique ?*

Ce qui est primordialement en jeu dans cette question est la façon dont on se représente ce qu'est une société moderne, donc la façon dont on conçoit le processus de modernisation qui conduit à la mise en place d'un tel genre de société.

Les deux visions de la modernité : une vision classique et une vision marxienne

La première vision à prendre en compte est celle qui commence à être construite au XVII^e siècle par Hobbes et Locke et dont l'élaboration est acquise au XIX^e siècle, vision dite classique⁵. La seconde est celle que construit Marx à partir d'une critique de la vision classique.

⁵ Même si ce qualificatif est surtout attribué à sa version libérale (voir *infra*).

La vision classique : une société moderne se caractérise par le *couplage du marché et de l'État de droit*, le tout étant qualifié de nation ou d'État-nation. Ainsi un seul terme, celui d'État, désigne tout à la fois l'État-société, l'État comme rapport social et l'État-puissance publique. Et l'on confond alors assez systématiquement les deux entités dont il est couramment question (l'État-nation et l'État-puissance publique), comme on a pu le constater dernièrement à propos de la Grèce. Dans cette vision, il y a d'un côté l'économique, qui est une économie de marché, de l'autre le politique qui est un État de droit. Reste que ces deux modes de coordination sont pensés indépendamment l'un de l'autre dans cette vision de base. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une vision. On doit ajouter quelque chose concernant l'articulation entre « marché » et « État de droit » pour y parvenir. Il y a donc, de cette vision de base, *deux versions* très différentes l'une de l'autre : la version *libérale* associée à Locke pour laquelle l'État est au service du marché et la version *étatique* associée à Hobbes pour laquelle le marché est dans l'État, il est sous son contrôle.

La vision marxienne s'oppose aux deux versions de la vision classique puisqu'elle postule (i) que l'avènement de la modernité tient à celui d'un nouveau mode de production, le mode de production capitaliste et (ii) que l'État de droit n'est qu'une superstructure en ce sens que c'est la forme d'État-puissance publique adapté à ce mode de production capitaliste – c'est l'État du Capital, il est ordonné à sa reproduction. C'est la division en classes sociales (en premier lieu celle entre le Capital et le Travail) qui caractérise ce genre de société et le « pouvoir du peuple » (la démocratie) n'est que celui de la bourgeoisie ; autrement dit, l'égalité entre les membres de la société et la démocratie qui lui est associée ne sont que formelles, étant nécessaires à garantir l'illusion que le salarié et l'employeur sont libres ou non de passer contrat et qu'il s'agit d'un contrat entre « égaux ».

Affrontement et victoire à la Pyrrhus de la vision classique

Le XX^e siècle a été celui de l'affrontement des partisans respectifs de ces deux visions (par « partisan », on entend alors quelqu'un dont la représentation personnelle procède pour l'essentiel de la vision considérée). Avec l'écroulement du mur de Berlin et la conversion du Parti communiste chinois au capitalisme, cet affrontement s'est conclu par la victoire de ceux qui s'en remettent à la première vision. Reste que la victoire de la vision classique à la fin du XX^e siècle, en l'occurrence celle de sa version libérale (victoire qui signifie que c'est elle qui pèse le plus dans la formation des représentations personnelles des individus aussi bien au Nord qu'au Sud, en se limitant alors aux élites), a été dans une large mesure une victoire à la Pyrrhus. En effet, dans le même temps où la vision marxienne, comme d'ailleurs la vision classique dans sa version étatique, était abandonnée par beaucoup, on assistait à l'affirmation au plan théorique-scientifique d'une nouvelle vision de la « société moderne », vision que l'on peut qualifier de *néolibérale* (en conférant alors à ce terme un sens précis).

« Vision néolibérale : avènement du marché comme seul mode de coordination »

Dans cette nouvelle vision, la « société moderne » est vue comme étant l'avènement du marché comme seul mode de coordination, mais en distinguant alors le *marché économique* pour les biens privés et le *marché politique* pour les biens publics (le politique est vu comme un marché sur lequel l'offre est celle d'entrepreneurs politiques et la demande celle des citoyens qui choisissent avec leur bulletin de vote l'entrepreneur politique qui propose l'offre qui leur convient). Il y a encore deux versions à cette nouvelle vision :

Une version « ultralibérale » pour laquelle les entrepreneurs politiques qui occupent l'État – ceux qui sont élus et qui mettent en œuvre la production des biens publics qu'ils ont promis avec les prélèvements fiscaux que cela implique – n'ont pas à mettre en œuvre une production étatique de biens publics chaque fois qu'une telle production peut être assurée par des entrepreneurs économiques. Les entrepreneurs politiques ne doivent pas intervenir dans le fonctionnement du marché économique (non pas que le marché soit parfait puisqu'il présente des failles, mais le remède est pire que le mal qui justifierait l'intervention).

Une version « sociale-libérale » pour laquelle de telles interventions sont nécessaires – telle est en l'occurrence la vision scientifique de référence des sociaux démocrates convertis au néolibéralisme à la fin du XX^e siècle.

Liens entre visions et Déclaration de Paris

Le consensus de Washington (les politiques d'ajustement structurel au Sud) avait principalement pour fondement la version ultralibérale, tandis que le nouveau cours qui s'est imposé ensuite à la Banque mondiale avec la lutte contre la pauvreté a plutôt comme fondement la version sociale-libérale.

Et l'on doit aussi mettre au compte de ce renversement de dominante la Déclaration de Paris. La perception de ce « remplacement » de la vision classique par la vision néolibérale reste toutefois cantonnée aux spécialistes de la science sociale, peu d'observateurs ayant assimilé le fait qu'il s'agit en tous points d'une nouvelle vision (d'où la grande confusion qui se constate concernant le sens de « néolibéral »)⁶. Aujourd'hui, c'est la vision

« classique » dans sa version libérale (ou son substitut néolibéral) qui domine largement, même si la vision marxienne marque encore un certain nombre de représentations personnelles ou partagées.

La position théorique que je défends est que cette vision est *illusoire* et *fallacieuse*.

Illusoire : ce n'est pas une bonne caractérisation de la société moderne. Autrement dit, elle n'est pas pertinente : **les trois « grosses souris » qu'elle n'attrape pas** sont la société allemande hitlérienne, la société soviétique née de la révolution de 1917 et la Chine actuelle ; ces trois sociétés concrètes ne sont pas comprises dans/par cette vision comme pouvant être des sociétés « modernes », puisque les États de la première et de la troisième ne sont pas des États de droit, tandis que l'économie de la seconde n'est pas une économie de marché. Or, manifestement, ce ne sont pas des sociétés prémodernes.

« *Cette vision est illusoire et fallacieuse* »

Fallacieuse : elle masque les vrais enjeux de la modernisation. En effet, elle laisse entendre qu'il n'y aurait qu'une seule façon de se moderniser, en l'occurrence la voie néolibérale : d'un côté mettre en place un système de droits de propriété privée fermement garantis pour permettre au marché économique de bien fonctionner, et de l'autre assurer un fonctionnement démocratique du marché politique par l'existence d'un pluripartisme et d'élections libres. Quant à la vision marxienne, son manque de pertinence tient en premier lieu au fait qu'elle ne permet pas de comprendre que le mode de production capitaliste puisse laisser place, comme on a pu et on peut encore l'observer ici ou là, à l'édification sur sa base de formes d'État très différentes.

⁶ Au sens proposé ici, le passage de la vision classique dans sa version libérale à la vision néolibérale a pour résultat au plan normatif d'effacer la distinction, portée par la première, entre

le libéralisme économique et le libéralisme politique (voir note *infra*).

[Ndlr : l'auteur a, alors, proposé une nouvelle vision, qui est la réponse à la double critique qu'il a développée ! (L'intégralité de cette nouvelle vision est disponible en annexe)]

Diverses formes de la société moderne : trois modèles et trois seulement !

On en conclut logiquement qu'à s'en tenir à sa structure de base (c'est-à-dire à l'espace public) la société moderne peut prendre diverses formes. Ce sont d'abord des modèles différents. En effet, il n'y a pas qu'une seule façon de justifier en raison au sens moderne ; en l'occurrence, il y en a trois :

- le modèle du monopole de la « priorité du juste » (ou encore de la justification en termes de coordination efficace),
- celui du monopole de la « priorité du bien » (ou encore de la justification en termes d'excellence), et
- celui de la conjugaison de la « priorité du juste » et de la « priorité du bien »⁷.

« Le problème actuel : le Nord dicte au Sud une version particulière d'un modèle particulier »

Ainsi, le processus de modernisation n'est pas enfermé dans une seule voie. Le problème actuel est que le Nord dicte au Sud une version particulière d'un modèle particulier (la version libérale du premier modèle), alors que non seulement cette version mais aussi ce modèle, dit de première modernité, sont en crise au Nord.

On comprend dans ces conditions que certains, au Sud, « jettent le bébé avec l'eau du bain », – ils rejettent la modernisation de leur pays avec la version qu'on leur impose comme étant prétendument la seule – et s'en remettent à des solutions « traditionnelles » ou même « communautaires ».

⁷ La présentation des trois modèles est disponible en annexe. Pour plus de détail, voir ma contribution au précédent atelier (document publié).

Le modèle de la première modernité est un modèle particulier : si on considère qu'une institution est la codification d'un ou plusieurs rapports sociaux et que cela vaut d'abord pour la structure de base de la société moderne, ce modèle se caractérise par le fait qu'il n'y a alors qu'une seule institution de base. Cette seule institution de base est la *Constitution* (de l'État-nation), qui est la codification conjointe des deux rapports sociaux que sont, dans la compréhension générale de la société moderne que je propose, la citoyenneté et l'État.

La monnaie est alors la monnaie nationale : elle se trouve incluse dans la Constitution ou en découle – on sort de ce modèle quand ce n'est plus le cas. Au Sud, le principal problème est la formation d'un rapport de citoyenneté (égalité en droit de tous les membres de la société) qui soit au fondement de l'État comme rapport social ou encore de l'État-puissance publique. Le caractère fallacieux de la vision classique (ou néolibérale) est de laisser croire que la mise en place d'un État-puissance publique va générer d'elle-même la constitution du rapport de citoyenneté à la même échelle. Autrement dit, la *formation du rapport de citoyenneté n'est pas seulement une « affaire d'État »* (on y revient dans la troisième question à propos de la « société civile »).

J'en conclus que les échecs constatés dans de nombreux pays concernant la modernisation (au sens classique ou néolibéral du terme), tout particulièrement en matière d'organisation politique, tiennent au fait que la voie particulière de modernisation retenue ne « colle » pas avec la culture de ces pays, contrairement à ce qu'il pourrait en être pour une autre voie (seconde modernité). Autrement dit, leur modernisation est nécessaire, mais la voie de modernisation retenue n'est pas celle qui leur convient, celle qui pourrait « réussir ». Cela implique de mettre à jour ces autres voies. Le temps de parole imparti à chacun dans le cadre de cette table ronde m'interdit de le faire dans ce cadre.

Troisième question : beaucoup de personnes, notamment dans les ONG, considèrent que l'aide publique au développement doit s'appuyer sur la « société civile » des pays aidés pour être efficace : ce rôle accordé à la société civile, qui implique en premier lieu qu'elle existe, va-t-il de pair ou va-t-il à l'encontre du renforcement de l'État ? Quelle est la relation entre société civile organisée, citoyenneté et démocratie ?

Pour répondre à cette question, on ne peut faire comme si tout le monde s'entendait sur ce qu'est la « société civile ». Ou, ce qui revient au même, si on pouvait se contenter, pour y répondre, d'une délimitation empirique floue et vague dite « en extension » (la société civile comprend x, y, etc.).

Certes, chacun a sa propre représentation de la société civile et s'en contente le plus souvent. Mais si on entend débattre à ce sujet, on doit (comme cela a été dit en introduction) remonter aux conceptions en présence. Et l'on doit retenir la conception (définition théorique) qui permet de « faire le ménage » entre les entités qui font partie de ladite société civile et celles qui n'en font pas partie.

« La conception classique de la société civile ne convient pas »

Puisqu'il s'agit de retenir une définition positive et non pas une définition normative, ce « ménage » doit conduire à un périmètre qui comprend ce qui est couramment inclus dans la « société civile » au sens où il en est question depuis la fin du XX^e siècle (années 1980) et ne comprend pas ce qui en est couramment exclu (exemple : les organisations professionnelles patronales, les lobbys de toutes sortes). Associée à la vision classique de la « société moderne », la conception classique est que la société civile est la société dans son rapport à l'État (l'État-puissance publique en l'occurrence). Manifestement, cette définition positive ne convient pas (les organisations patronales et

les lobbys étant compris dans cette définition). Si on la met de côté, il n'y en a pas d'autre sur la « place publique » : on est renvoyé à la délimitation en extension dont on vient de dire qu'elle posait problème (à chacun sa liste).

Distinguer ce qui est public, ce qui est d'ordre politique et l'État

La nouvelle vision, dont j'ai donné les principaux traits précédemment en réponse à la seconde question, est porteuse d'une autre conception que la conception classique, cette dernière s'avérant opératoire pour « faire le ménage » en question (en excluant toutes les organisations qui expriment des intérêts particuliers) et analyser son rôle en relation avec celui de l'État-puissance publique. Tant qu'on ne distingue pas « ce qui est public », « ce qui est d'ordre politique » et « l'État », on ne peut dégager ce qu'est cette « société civile » dont tout le monde parle à juste titre.

Quant à l'État, il s'agit bien évidemment d'un rapport social d'ordre politique, mais cela n'implique pas que tout « ce qui est d'ordre politique » soit réglé au sein de l'État ; autrement dit, cela n'implique pas que tout ce qui est d'ordre politique soit pris en charge par tel ou tel organisme de puissance publique (État central, collectivité territoriale ou entreprise de service public gouvernée par l'État-puissance publique). Il se peut que ce soit quasiment toujours le cas (notamment en France !). Mais, si on se situe au niveau de la « Société moderne » en général, et non pas du modèle de la première modernité ou de telle ou telle version de ce modèle, il n'y a aucune nécessité que ce soit le cas.

Ce qui est d'ordre politique n'est pas pris en charge par un organisme de puissance publique lorsqu'un acteur collectif « privé » se préoccupe d'une question qui relève du rapport de citoyenneté, c'est-à-dire pour l'essentiel de l'égalité des chances, de l'égalité en droit (voir ce qui a été dit du droit ci-dessus), lorsqu'il se préoccupe de rendre effective cette égalité.

Nouvelle vision, nouvelle définition de la société civile

On parvient ainsi à une définition positive en compréhension de la « société civile ». Négativement, elle se situe dans un « creux » : ce dernier est tout ce qui est d'ordre politique et qui ne relève pas à proprement parler de l'État. Positivement, *la société civile est l'ensemble des organisations formelles ou informelles qui regroupent des personnes s'affirmant citoyennes, qui se préoccupent à ce titre de l'intérêt général (ce qui est public) et dont les domaines d'action ou d'intervention concernent l'égalité des chances entre tous les membres de la société en tant que ce sont des citoyens.*

Les syndicats ouvriers font ainsi partie de la société civile au titre de certains de leurs domaines d'action ou d'intervention, mais pas de tous et même du plus important, puisqu'ils défendent avant tout des (les) salariés sur la base d'une argumentation en termes d'intérêt particulier (et non pas d'intérêt général).

On peut alors poser la question de l'organisation de cette « société civile », c'est-à-dire celle d'une mise en rapport entre les divers organismes dont elle se compose *via* la définition de règles communes quant à leur mode d'intervention et leur rapport à l'État-puissance publique⁸. Et on en déduit que la relation entre la « société civile » (ou seulement tel de ses membres) et ce dernier peut être aussi bien *conflictuelle* (chacun revendique le droit de prise en charge) que *coopérative* (un partage judicieux des tâches). Il va de soi que, sous l'égide de la « priorité du bien » avec une conception universaliste du « nous » (le collectif primordial est l'humanité toute entière) et non pas un horizon commun de signification

⁸ Ce processus d'organisation peut se faire de façon non concertée (par imitation réciproque ou auto-organisation si on préfère) ou concertée, les normes en question étant des conventions communes dans le premier cas et des conventions collectives (accords cadres) dans le second.

« communautariste » (laïque ou religieux), une place serait faite à une « société civile mondiale » dont les « sociétés civiles nationales » ne seraient des composantes que si elles œuvraient dans le même sens que ladite société civile mondiale et en étaient tout à la fois des parties prenantes à la définition de ces lignes d'action mondiales et des relais localisés.

Nous n'en sommes pas encore là. Mais mon point de vue de citoyen (éclairé par mon analyse de « scientifique » et non pas imposé par cette dernière puisqu'elle laisse place à une diversité de positions normatives) est qu'il s'agit d'une perspective souhaitable. Ce point de vue est, au moins, que nous ne devons pas nous enfermer dans la façon dont le problème « État-société civile » se pose dans le cadre de la première modernité sous l'égide de la « priorité du juste ». En effet, le problème posé par l'efficacité de l'APD n'est-il pas que soient réduites, non pas seulement ou principalement les inégalités entre nations, mais celles entre tous les habitants de la terre ?

Bernard Billaudot, économiste. Il est professeur émérite et chercheur au Centre de recherche en économie de Grenoble (CREG), Université Pierre-Mendès-France, Grenoble II.

Contact : bernard.billaudot@wanadoo.fr

Publications récentes :

- Billaudot B., 2010, « La justification de l'aide au développement et la mesure de son efficacité », *Critique économique*, n° 26, Rabat.
- Billaudot B., 2010, « La norme ISO 26000 : une norme-définition qui a le statut d'un compromis », in Capron M. *et alii* (dir.), *ISO 26000 : une Norme « hors norme » ?*, Paris, Economica.
- Billaudot B., 2010, « Une conception du développement durable en termes de justification », Première partie, *Revue Vie économique*, vol. 2 n° 2 (novembre) (<http://www.eve.coop>) ; Seconde partie, 2011.
- Billaudot B., 2009, « Qu'est-ce que la vie économique ? » Partie I, *Revue Vie économique*, volume 1, n° 2, (<http://www.eve.coop>) ; Partie II, volume 1, n° 3, 2010.
- Billaudot B., 2008, « Une théorie de l'État social », *Revue de la régulation*, n° 2, Varia (<http://regulation.revues.org/document2523.html>).

Réponses de Christine Andela

Cosader, Cameroun

Préambule

Je ne suis pas une historienne, ni une scientifique, ni une experte en quoi que ce soit, le regard que j'apporte aujourd'hui sur les trois questions – qui nous ont été préalablement posées – se base essentiellement sur mon *background*, et mon expérience de terrain. Mais il faut dire que j'ai quand même fait beaucoup d'études latines et grecques. Aussi ai-je été très intéressée par la façon dont la France, qui ne s'appelait d'ailleurs pas comme ça, s'est progressivement constituée. Il est intéressant de voir qu'en réalité pour bien comprendre ce qui se passe en Afrique, on peut établir une comparaison, de mon point de vue, avec ce qui se passe avec les États dits aujourd'hui modernes, et d'avancer qu'on partage le même temps chronologique, mais qu'on est à des moments différents de l'Histoire.

Ensuite, ce regard bénéficie de la double position que j'occupe. En tant que représentante de la société civile, je siège, à la fois, au comité multibailleur du Cameroun, qui est le grand espace où tous les partenaires techniques et financiers se retrouvent pour penser et harmoniser leur appui au Cameroun, et ensuite dans l'espace de concertation entre le Gouvernement camerounais et ce comité multibailleur. Donc, je vois concrètement dans le premier espace comment les bailleurs pensent l'aide et après je constate comment les langages deviennent plus diplomatiques et moins évidents face au Gouvernement sur le thème de l'appropriation par exemple. Le premier point de mon partage concerne la nature des États. Que peut-on dire par rapport aux États africains ?

Réponses à la première question

La première intervention m'a beaucoup facilité le travail ! Effectivement, je pense que les États africains ont un rapport avec la colonisation. Une de leurs caractéristiques fondamentales relève de leur formation même : les États africains d'aujourd'hui sont nés du démantèlement de l'ancien ou des anciens régimes par les nouveaux maîtres des lieux. Ce sont des espaces et des territoires qui ont été dessinés par la colonisation !

Si on parle de l'Afrique subsaharienne, j'évoquerai deux grandes catégories de régimes précoloniaux. Il y avait, tout d'abord, les royaumes qui étaient organisés, en ce sens qu'ils avaient une cour, une armée, des impôts et leur propre structure de contrôle du pouvoir. Ensuite, il y avait des sociétés plus anarchiques adoptant le *self government* et qui étaient plutôt dans la structuration clanique. Tout cet ensemble a été mélangé par la colonisation et les personnes les composant se sont retrouvées dans des espaces dont les frontières pouvaient séparer les membres d'une même famille.

« L'élimination physique a été la conditionnalité de l'indépendance »

La seconde caractéristique est relative à l'accession à l'indépendance. De mon point de vue, la prise en compte d'un élément de cette histoire africaine est essentielle pour bien comprendre le présent, notamment nos difficultés avec l'aide publique au développement. Les conditionnalités pour cette aide sont à mettre en parallèle avec le fait que la conditionnalité pour l'accès à l'indépendance n'était autre que l'élimination physique des nationalistes, des personnes qui se battaient justement contre la colonisation. Avant son départ officiel – mais donc non effectif – le maître des lieux s'est assuré que les futurs dirigeants des pays africains soient des personnes à sa solde.

Des États qui ont hérité de la violence et de la violation des droits du citoyen

Le présent nous confirme que les personnes effectivement arrivées à la tête de la majorité des États africains appartiennent à une classe dirigeante qui a beaucoup hérité de la colonisation. J'avancerai même que les États africains ont hérité de la violence et de la violation des droits du citoyen. Le déni de ce que veut réellement la population s'est érigé comme principe de Constitution et de gouvernement, avec la complicité et l'assistance des anciens colons. Aussi, pour toutes ces raisons, parler de démocratie serait déplacé.

« Revendications étouffées mais ... pressantes »

Ces États commencent à revendiquer le desserrement du carcan de l'assistance et de l'infantilisation, mais à des degrés très divers. Pour certains, comme l'Algérie, le Bénin, la Côte-d'Ivoire, c'est le retour à une certaine forme de nationalisme ; pour d'autres comme le Mali, c'est la référence aux pères fondateurs du panafricanisme, suivie de la mise en place d'un processus démocratique... Mais force est de constater que le rétrécissement de l'espace citoyen est flagrant à ce jour.

Par contre, deux points sont à souligner :

- les revendications de la population, même étouffées, sont de plus en plus pressantes ;
- et cette population n'a pas confiance dans les élus qui sont censés les représenter à l'Assemblée nationale par exemple. Sa préoccupation est déphasée par rapport à celle des élus.

En conclusion, nous sommes en présence d'États où le jeu des institutions est biaisé, dominé par l'exécutif. Mais ni cet exécutif, ni le législatif et encore moins le judiciaire ne semblent recueillir la confiance de la population.

Réponses à la seconde question

Trouver une réponse à cette seconde question était facile. Elle commençait par « Si le développement en Afrique signifiait... », or il se trouve qu'en Afrique subsaharienne aucun pays n'est développé. Quelques pays africains sont dits émergents ou à revenus intermédiaires, donc, point de débat. Mais je vais quand même livrer mes réflexions par rapport à la vision que nous avons du développement.

« Un développement pensé de l'extérieur »

La première caractéristique est que le développement de l'Afrique subsaharienne semble être pensé de l'extérieur et il en est de même pour sa mesure. Il y a, alors, de fortes chances que l'appréciation de sa modernisation soit également une perception de l'extérieur. Et cette différence de perception n'est pas innocente.

Je vais illustrer cette différence de perception par une petite anecdote. Quand je rentrai au Cameroun et racontai à ma mère qu'en France, je ne connaissais pas mon voisin de palier, ma mère me rétorqua : « Tu es chez les sauvages, là ! »... Aussi, à mon sens, une façon excentrée de concevoir et d'apprécier les critères de développement a de fortes chances de ne jamais réussir à nous faire prendre le pouls de ce qui pourrait être le développement chez nous.

Le vieux refrain de la confusion du développement avec la performance économique

J'ai été très heureuse de ce qui a été dit tout à l'heure sur la vision néolibérale ! Car vous savez sans doute qu'avec le nœud de la dette, toutes les politiques sont dominées par la philosophie de la Banque mondiale. La mesure des progrès est faite ou à faire à travers le prisme des critères définis par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Aussi, les analyses sur la

modernité se confondent de plus en plus avec les performances économiques qui deviennent synonymes de développement. C'est un vieux refrain ! Cela entraîne, hélas, de lourdes conséquences sur la manière de mesurer le développement en Afrique.

Je peux vous rappeler en illustration le statut revêtu par le *Doing Business* de la Banque mondiale. Ce n'est autre que le catéchisme à partir duquel les investisseurs, et même certains hommes politiques, jugent les pays africains.

Il est curieux de constater qu'à un certain moment donné, tous les pays de l'Afrique subsaharienne utilisaient le même document alors même qu'il n'y avait pas d'intégration. Vous allez au Mali, au Sénégal, en Côte-d'Ivoire, au Bénin... vous retrouvez le même Document stratégique de réduction de la pauvreté, le fameux DSRP ! La semaine dernière, j'ai personnellement posé la question à Bruxelles : « Pourquoi l'Union européenne, connue pour être très pointilleuse, s'aligne-t-elle toujours très facilement sur les thèses de *Bretton Woods*, quand il s'agit des pays du Sud ? » Bien que nous nous soyons rendu compte rapidement que le DSRP ne marchait pas, nous avons eu droit à une seconde génération de document au nom de l'efficacité de l'aide. L'histoire serait-elle un éternel recommencement ? En tout cas, au Gabon comme au Congo, en passant par le Cameroun... l'heure est au Document de la croissance et de l'emploi !!! L'ère de la réduction de la pauvreté à travers l'aide publique est donc bel et bien dépassée, nous voici embarqués dans celle de la croissance et de l'emploi qui renforcent le marché.

« *Le pire est lié
à la Déclaration de Paris* »

Nous sommes très loin de la modernisation et il n'est pas sûr que les thèses néolibérales appliquées dans les pays en voie de développement fabriquent de la démocratie ou de la bonne gouvernance. Le mécanisme

s'apparente à un jeu, dans lequel nous sommes pris : « Vous aurez de l'aide si vous mettez en place un programme de bonne gouvernance, basée sur des thèses qui ne donneront jamais le résultat escompté ». Tous les efforts, pourtant, tendent à nous faire nous rapprocher de ce modèle. Et le pire c'est que l'appropriation, au cœur de la Déclaration de Paris, n'est autre que l'appropriation de ce modèle. Aussi, si l'on veut vraiment s'intéresser et penser au développement, nous devons sortir de ce jeu et considérer que c'est bien de la population qu'il s'agit ! L'histoire nous envoie déjà des signaux d'alarme, et de nouvelles pistes nous incitent à changer de route !

Contre-exemples, et une autre voie pour penser la modernité

La pauvreté est de plus en plus logée dans les pays à revenus intermédiaires, ceux qui en Afrique ont le statut de « développés », tel le Nigeria.

Le Nigeria est pourtant miné par la violence et la pauvreté d'une grande partie de sa population ! Il existe des pays moins riches où il fait bon vivre, en tout cas meilleur qu'au Nigeria... Au Cameroun, les différentes élections sont le signe d'une démocratie formelle. Pourtant, tous les Camerounais savent qu'il n'y aura jamais de changement à travers les urnes, ni par la sixième, la septième, la huitième élection... La fraude électorale, soutenue par Paris, est une culture, et cette connivence entre les gouvernements est un frein puissant à l'émergence d'espaces citoyens.

Aussi, penser la modernité, c'est penser l'indépendance effective par rapport à l'Occident. Les rapports de dépendance sont encore présents dans l'espace où se construit l'État. Le défi serait de travailler pour la transformation et le bien-être de la population, cible de l'aide publique au développement. L'inviter à prendre part de manière effective dans le débat, mais cela suppose qu'on ne coupe pas d'entrée de jeu le débat, cela suppose des discussions.

Réponses à la troisième question

Avant toute chose, il est primordial de remarquer qu'il existe entre les organisations de la société civile (OSC) du Nord et du Sud une différence à la fois énorme, et bête. Capitalisant leurs efforts sur la revendication des droits des citoyens et profitant de l'histoire des relations entre les citoyens et les gouvernements, les OSC du Nord peuvent émerger sur les budgets nationaux et régionaux.

Bien évidemment, cela ne va pas sans une certaine contrainte, notamment leur degré d'autonomie par rapport aux politiques de leurs pays, mais le fait est qu'elles ont droit au budget national !!!

Mais allez donc demander au Gouvernement camerounais, ou gabonais... de faire émerger la société civile. On est capable de nous répondre : « Vous avez bien dit que vous faites partie de la société civile, alors que faites-vous ici, allez donc chercher l'argent auprès de vos partenaires du Nord... ».

« La société civile du Sud : au mieux des partenaires sinon des sous-traitants »

Nous sommes, ainsi, confrontés aux critiques de nos gouvernements et même des populations et nous pouvons être perçus comme des traîtres à la solde des bailleurs de fonds. La question est : « Pouvait-on, peut-on faire autrement ? »

Lors de la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel, il a été bien formalisé que l'État doit se désengager, entre autres, au profit de la société civile. À cette époque, on a juste oublié que la société civile n'était pas du tout formée, ni mobilisée pour cela.

Encore aujourd'hui, je me demande qui d'entre nous avait les capacités organisa-

tionnelles et financières pour recevoir l'aide publique au développement, qui d'entre nous détenait dans son compte les 10 % exigés sur un montant pouvant aller jusqu'à des centaines de milliards de francs CFA. Alors, logiquement, les OSC du Nord sont venues et, au mieux, nous sommes devenus vos partenaires sinon de simples sous-traitants.

Les OSC du Nord sont à l'évidence les « bénéficiaires » de l'aide, alors que dans le discours, y compris celui de nos collègues du Nord, ces bénéficiaires sont censés être les OSC du Sud et leurs gouvernements. Pourrait-on pousser le paradoxe jusqu'à analyser à quel degré, au niveau étatique, la Commission européenne est la principale bénéficiaire de l'aide !!! En tout cas, le Sud est un sous-bénéficiaire, tous autres calculs faits et, dans le meilleur des cas, il reçoit le reliquat de cette aide.

Enfin, concernant cette question d'existence, il est peut être nécessaire de rappeler une réalité concernant, non pas uniquement la société civile, mais tout le pays. On entend souvent dire, ici et là, que les Africains sont dépourvus d'initiatives, mais sait-on que les comptes des pays francophones sont encore logés à Paris ? Le Cameroun n'est pas souverain, n'est pas libre d'utiliser son budget comme bon lui semble car son compte est logé à Paris ! Quoi qu'on dise, c'est une réalité qui a de très lourdes conséquences.

« Un citoyen apte à questionner le marché et le politique »

Mais revenons à la participation de la société civile par rapport à la citoyenneté. Je reprends ici l'idée avec laquelle j'ai terminé mon intervention précédente. J'avancerai que la modernité d'État, c'est l'état de son opinion publique. Est-ce que les citoyens – organisés ou non – sont concernés par les sujets les concernant ? Voilà la vraie question...

Le rôle de l'Aide publique au développement
dans le renforcement des États et des citoyennetés en Afrique

L'Afrique dispose, en effet, de plusieurs organisations, la plupart n'étant pas officialisées mais cela ne veut pas dire qu'elles ne sont pas fonctionnelles. Pour ma part, avec l'expérience, je dirai que toutes les organisations, sans exception, ont leur place dans le renforcement de la citoyenneté. Compte tenu du contexte et du modèle dominant actuel, toute participation – qui vise à faire en sorte que le citoyen soit apte à questionner tant le marché que le politique – est utile.

Christine Andela,

COSADER, Cameroun.

Alliance nationale contre la faim et les politiques alimentaires, point focal « Dynamique citoyenne ».

Contact de l'auteur : andelac@yahoo.com

Réponses de Jean-Pierre Olivier de Sardan

CNRS, Lasdel, Niger

Réponses à la première question

La période considérée dans cette première question m'a intrigué : « une mise en perspective longue (remontant à avant la colonisation) ». Disons que quelque part, à mes yeux, cela ne constitue pas vraiment le problème !

« Les traits de base du rapport entre l'État et les citoyens sont issus de l'État colonial »

Avant la colonisation, il y avait une extraordinaire diversité de régimes politiques, et pas simplement de grands pôles... Il y a eu les États, les sultanats, les émirats, les confédérations, les chefferies villageoises, les chefferies lignagères... Cette extraordinaire diversité ne peut pas évidemment rendre compte de ce qu'au contraire a de convergent le mode de gouvernance actuel dominant dans la plupart de nos États... On voit bien qu'au Sénégal, au Mali, au Bénin, au Niger, au Burkina Faso, entre autres, un grand nombre de traits de base du rapport entre l'État et les citoyens, la société civile, etc., sont *grosso modo* identiques. Je pense que ça renvoie à l'État moderne, qui a été d'abord l'État colonial.

La base de l'État actuel est évidemment l'État colonial, mais il faut aussi se rappeler à quel point l'État colonial était très différent de l'État des pays européens, à l'époque. Cela n'avait rien à voir avec l'État en France au début du XX^e siècle. C'était un État complètement autre. Je pense que c'est cet État dérogatoire-là dont on a hérité de nos jours. On peut voir comment sous la colonisation, déjà, ont été mis en place un grand nombre de traits que l'on retrouve dans la vie quotidienne des États d'aujourd'hui :

du mépris de l'usager à la fraude électorale, en passant par les privilèges et sans oublier le rôle des intermédiaires.

Le mépris de l'usager

Le mépris de l'usager que l'on constate aujourd'hui lorsqu'on se heurte à n'importe quel type d'administration, que ce soit celui des services de la santé ou celui de la justice, était déjà celui de l'administration coloniale. À l'époque on ne parlait même pas d'usagers mais d'indigènes. Le mépris de l'usager était inscrit dans le cœur même de l'administration coloniale.

Le rôle des intermédiaires

Encore aujourd'hui, on peut aller dans n'importe quel service de l'État, rien ne fonctionne conformément aux organigrammes. On trouve partout de nombreux « bénévoles », personnels « informels », sans statut, sans salaire, mais qui « aident » les usagers, font le travail sous la direction des personnels officiels et parfois à leur place, jouent les interfaces. Or il était typique de l'administration coloniale de se reposer sur les intermédiaires.

Les privilèges

Pour un agent de l'État d'aujourd'hui, c'est moins le salaire qui compte que l'extension des privilèges auxquels il peut accéder et qu'il peut exhiber – des privilèges rattachés à son statut et à sa fonction. C'était exactement la même chose au temps de la colonisation.

Si l'on consulte les rapports des inspecteurs venant de métropole, on peut voir qu'ils étaient effarés par l'ensemble des privilèges dont bénéficiaient les commandants de cercles et autres administrateurs des colonies.

La fraude électorale

La fraude électorale est une partie constituante de toute élection aujourd'hui. Une élection est juste quand chaque parti a un accès à peu près égal à la fraude. Or les fraudes électorales ont commencé directement avec les élections sous la colonisation,

après 1945, en particulier pour le référendum de 1958 qui a été un référendum manipulé de A à Z par l'administration coloniale.

Bien sûr, tout ne remonte pas à la colonisation ! Il ne faut pas oublier les effets de la période d'après, la période post-coloniale. Ces pays ont été placés dans les mêmes situations, dues à la guerre froide, aux protectorats liés à cette guerre froide, à la distribution massive de crédits, au clientélisme... Ils ont été, surtout, placés tous sous le même régime d'aide. Les modalités d'intervention des institutions de développement sont les mêmes au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso, au Niger, au Tchad...

*« Ne pas oublier
la période postcoloniale »*

En quelque sorte, ils sont soumis à la même « rente du développement ». Aussi, les États qui existent dans les divers pays africains aujourd'hui ont une histoire qui remonte à la colonisation et qui se poursuit dans la période postcoloniale. Bien sûr, il y a eu une longue et riche histoire avant la colonisation. Mais c'est une autre histoire.

Réponses à la deuxième question

J'aimerais être le moins normatif possible sur cette question et plutôt découpler les deux dimensions de l'État dont nous parlons, c'est-à-dire, d'un côté, celle de la délivrance de biens et de services publics et, de l'autre, celle du régime politique.

On n'a pensé, pendant longtemps, qu'à l'association des deux dimensions de l'État.

Les problèmes de développement sont fondamentalement des problèmes d'amélioration de la quantité et de la qualité de biens et de services dits collectifs. On sait très bien qu'avec les Objectifs du millénaire pour le développement, c'est essentiellement la quantité qui est privilégiée. On voit bien

qu'au contraire les problèmes de la qualité sont dramatiques dans les pays d'Afrique. On sait très bien que les problèmes d'éducation ne sont pas liés au nombre d'élèves inscrits mais à la dégradation du système d'enseignement. Et puis il y a les problèmes de régime politique, qui relèvent d'une tout autre dimension allant des régimes despotiques aux régimes démocratiques. Longtemps, on n'a pensé qu'à l'association des deux : tout le principe de la « bonne gouvernance » de la Banque mondiale, autrement dit, hérité en partie de l'économie néo-institutionnelle, est de dire : « la démocratie, la constitution d'un État de droit, sont nécessaires au développement ! »

Amélioration de la qualité des services publics dans des régimes despotiques

L'expérience montre qu'on est loin du compte. Et qu'on peut parfaitement avoir des formes d'amélioration de la qualité des services collectifs dans des régimes despotiques. C'est pourquoi s'est développée dans divers pays africains une sorte de « nostalgie » des régimes autoritaires de l'après-indépendance, qui ont laissé le souvenir d'une meilleure qualité. Les études montrent bien, en tout cas, qu'on est en présence de deux dimensions différentes, non couplées.

« La fonction de délivreur de services publics : sous-estimée, affaiblie »

Prenons l'exemple des rares succès dans la lutte contre la corruption. Il y a une forte réduction de la corruption (qui était extraordinaire) dans les villes américaines au début du XX^e siècle, dans un cadre de mobilisation démocratique de la presse et des citoyens. Il y a eu aussi une réduction de la corruption à Singapour, dans un régime extrêmement centralisé, pratiquant des méthodes de gouvernement très disciplinaires.

On voudrait bien que la démocratie ait un lien évident avec l'amélioration de la qualité

des services publics, hélas ce n'est pas si simple. Mais l'inverse n'est pas plus vrai : un régime despotique n'est en rien une garantie de meilleurs services !

Aussi, si l'on découple ces deux dimensions, en essayant de ne pas être normatif et de penser à la qualité, alors l'on conviendra que l'État a un rôle à la fois central et non central ! Il a toujours eu un rôle de délivreur dominant de services publics, mais, également un rôle de coordination dans les nombreux cas de codélivrance des services publics. Mais la fonction de délivreur a toujours été sous-estimée par rapport aux fonctions « répressives » de l'État. La différence de traitement dans la littérature entre ces deux dimensions, ces deux fonctions, en témoigne.

Par ailleurs, les partenaires au développement, les agences internationales, ont considérablement affaibli l'État africain en tant que délivreur de biens et services publics à travers les politiques de l'ajustement structurel.

Enfin, il y a eu une promotion d'autres formes de délivrance de services publics.

« *L'heure est à la codélivrance du service public* »

Nous sommes dans une situation très dominante aujourd'hui de codélivrance du service public dans la plupart des pays africains. Et si l'on désigne par « mode de gouvernance » *un dispositif spécifique de délivrance de biens et services publics ou collectifs, les normes (officielles et pratiques) qui le régulent, et les formes d'autorité qui y sont associées*, alors il y a partout coexistence de plusieurs modes de gouvernance.

La base reste toujours le mode de gouvernance bureaucratique

Bien évidemment, il y a toujours une prééminence au moins apparente du mode de gouvernance bureaucratique, étatique,

public, aussi bien dans le domaine de la justice, de l'éducation, de la sécurité, que de la santé. Il y a certes d'importantes filières privées dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais l'État reste tout de même le délivreur central.

Mode de gouvernance développementiste et associatif

Les institutions de développement ne sont pas seulement des donneuses de leçons et des bailleurs de fonds, ce sont aussi des délivreuses de services, directement à travers des projets, et indirectement à travers le monde associatif (lequel constitue aussi un mode de gouvernance à part entière, même s'il est fortement supporté par les institutions de développement).

Mode de gouvernance communal

On a aussi le mode de gouvernance communal qui devient un phénomène important un peu partout.

Mode de gouvernance chefferial

Le mode de gouvernance chefferial, traditionnel ou néotraditionnel, est directement inspiré de l'administration coloniale et consiste aussi en la délivrance de services de sécurité, de proximité, d'assistance, de justice, etc.

Mode de gouvernance mécénal

Il y a également un mode complètement sous-estimé dans la littérature, mais qui sur le terrain n'est pas du tout négligeable, et que j'appellerai le mode mécénal : construction d'infrastructures par des commerçants, des cadres enrichis, résidant en ville ou à l'étranger : églises et mosquées, certes, mais aussi puits, écoles, dispensaires.

Ce qui est intéressant également dans ces modes de gouvernance, c'est que chacun d'entre eux est régulé par des normes officielles que tout le monde connaît, mais aussi par des « normes pratiques » qui sont assez différentes de ces normes officielles et que tout le monde, plus ou moins, suit.

Dans le mode développementiste, les organisations internationales établissent un certain nombre de préceptes, que leurs propres agents ne suivent pas.

« *Normes officielles
versus normes pratiques* »

Dans le domaine de la consultance, les agents d'une organisation des Nations unies – censée lutter contre la corruption – donnent des marchés moyennant une commission occulte de 10 %...

Pour chacun de ces modes de gouvernance, il y a un décalage entre les normes officielles et les normes pratiques.

Réponses à la troisième question

Évoquer la citoyenneté au milieu de ce débat reviendrait à parler d'une troisième dimension de l'État, qu'il faudrait aussi découpler des deux autres. On a trop souvent confondu le régime politique et la délivrance des services, et si l'on y ajoute la citoyenneté, cela risque de rendre le paysage encore beaucoup plus complexe.

En effet, la citoyenneté relève d'un sentiment d'appartenance, d'une identité politique, qui sont des domaines extrêmement difficiles à appréhender, extrêmement complexes. Cela a à voir aussi avec le civisme, la morale et l'éthique du bien public. Aussi aurai-je un peu de mal à en parler ici en deux minutes ! Non pas que la citoyenneté soit à minimiser, mais ce qui me semble important dans cette histoire, c'est la question de la réforme !

Tout le monde pose la question de la réforme des États. Il est vrai qu'elle est posée d'une façon « nordique » ou mondialisée, par les institutions internationales et les agences d'aide au développement. Mais elle est aussi posée par les citoyens, les usagers, de façon autre. Il y

a les réformes souhaitées par le Nord et les réformes souhaitées par les citoyens.

Comment la réforme de l'État est-elle vue au Nord ?

Pour les institutions internationales, c'est une question de « cadre logique ». On fixe des objectifs, des indicateurs pour des réformes générales menées dans les États au Sud.

« *Il existe une autre demande
de réforme* »

Actuellement, le *New Public Management* est au cœur des procédures de réforme des États, qui sont induites à partir du Nord, sous forme d'incitations ou de conditionnalités, que ce soit à travers l'aide budgétaire ou l'aide sectorielle. Le NPM essaie de réduire les marges entre les normes et les comportements (en ignorant totalement les normes pratiques). Alors on met en œuvre des processus de contrôle, des contrôles informatiques, des contrôles de gestion...

Ceci étant, il y a une autre demande de réforme. Cette autre demande émane d'abord des usagers. Au Niger, mais aussi dans d'autres pays voisins, depuis un certain nombre d'années, nous disposons de nombreuses enquêtes sur les services de santé, les douanes, la justice, la corruption, etc.

« *Les entreprises réformatrices
qui occupent la place
sont de l'extérieur* »

Nous avons rencontré de nombreux fonctionnaires et, d'une certaine façon, les fonctionnaires eux non plus ne sont pas contents. Il existe vraiment un « ras-le-bol » général des usagers et des fonctionnaires, autrement dit des citoyens, qui ressort de tous les entretiens. Un « ras-le-bol » du fonctionnement des services publics, du fonctionnement de l'État.

Évidemment de ce point de vue-là, le problème est que les seules entreprises réformatrices cohérentes sont le fait des institutions de développement, qui impulsent des réformes amenées de l'extérieur. Et on n'a jamais vraiment vu des réformes de l'extérieur qui marchent !

Aussi, le problème central auquel on est renvoyé est : « Où sont les réformateurs de l'intérieur, où est la capacité d'action des réformateurs d'intérieur, comment les réformateurs de l'intérieur peuvent-ils vraiment agir et réformer l'État ? » Mais c'est un autre débat !

Jean-Pierre Olivier de Sardan,

anthropologue. Il est directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il vit et travaille au Niger.

Contact : jeanpierre.olivierdesardan@ird.fr

Site du LASDEL : www.lasdel.net

Publications récentes :

- Olivier de Sardan J.-P., 2011, "Local powers and the co-delivery of public goods" in Niger, *IDS Bulletin*, 42 (2): 32-42.
- Olivier de Sardan J.-P., 2011, "The eight modes of local governance in West Africa", *IDS Bulletin*, 42 (2): 22-31.
- Olivier de Sardan J.-P. et Tidjani Alou M. (dir.), 2009, *Les pouvoirs locaux au Niger*. Tome 1: À la veille de la décentralisation, Paris, Codesria-Karthala, pp. 113-150.
- Olivier de Sardan J.-P., 2008, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant.
- Blundo G. et Olivier de Sardan J.-P. (dir.), *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers* (Bénin, Niger, Sénégal), Paris, Karthala.

Commentaires, débats et points de vue

Les interventions des participants, au cours de la discussion, peuvent être regroupées autour de trois thèmes.

Tout d'abord, un certain nombre d'impacts objectifs et subjectifs que la domination historique introduite sur les sociétés africaines par la colonisation continue de produire sur les sociétés actuelles ont été évoqués dans leurs effets positifs ou négatifs.

Par ailleurs, le degré d'endogénéisation du modèle de développement par les responsables politiques ou par la société civile est revenu plusieurs fois dans la discussion. Ce nouveau type de domination de l'Afrique n'est cependant pas sans lien avec la colonisation. L'aide au développement, qui est un vecteur primordial de ce modèle de développement, a instauré d'autres modalités de domination et de jeux d'appropriation, de contournement ou de création sociale historique de la part des acteurs sociaux. Le positionnement adopté par ces derniers à l'égard de l'exploitation de la rente de l'aide sous ses différentes formes a été proposé comme indicateur de l'autonomie de la société civile.

Le troisième thème, concernant la crise de confiance de la société civile à l'égard des États et du personnel politique, est également revenu à de multiples reprises. Les responsables politiques continuent de ne pas vouloir entrer dans les procédures reconnues de la démocratie électorale. Le pessimisme relatif des propos sur cette crise politique a été contrebalancé par l'idée que des « réformateurs de l'intérieur » étaient à l'œuvre au sein de ces sociétés et qu'il fallait savoir les identifier et apprécier à leur juste valeur les actions qu'ils entreprennent. Par ailleurs, la nécessité de penser la société civile dans des catégories clairement identifiées et scientifiquement fondées a été réaffirmée.

L'indépendance des pays africains en question

L'aide publique au développement dans la continuité de la colonisation ?

Le rapport à la colonisation qu'entretiennent les pays d'Afrique subsaharienne (ASS) a donné lieu à des commentaires contrastés. D'un côté, il a été avancé que l'Afrique devait peut-être cesser de rapporter tous ses malheurs à la colonisation dans la mesure où l'histoire montre que d'autres pays anciennement colonisés ont dépassé le temps des plaintes et se sont concentrés sur leur développement. La monnaie ou la langue commune que les pays africains ont héritées de la colonisation peuvent tout aussi bien être considérées comme des atouts non négligeables que comme des inconvénients.

À ce point de vue s'est opposée l'affirmation selon laquelle les conséquences néfastes de la colonisation ne relevaient ni de la nostalgie, ni d'un désir de se plaindre continuellement mais correspondaient bien à une réalité. Ainsi, il continue d'exister une forme de complicité entre les élites nationales et certains bailleurs de pays anciennement colonisateurs au travers, par exemple, de la corruption. Ce phénomène, a-t-il été souligné, reste important (« Nos administrateurs continuent à piller nos pays, au vu et au su des donateurs ») quand bien même la Déclaration de Paris et l'aide internationale ont fait de la lutte contre la corruption l'un de leurs enjeux majeurs.

La dépendance instituée par la zone CFA

Il a été rappelé la place éminente qu'occupaient la monnaie, le système bancaire et, plus globalement, la politique monétaire en matière de développement.

Or, le fait que ce soit la Banque centrale européenne qui, au final, décide de la politique monétaire des pays par le biais du franc CFA constitue un inconvénient majeur. Les politiques de crédit sont très restrictives, les taux de rendement exigés des investissements réalisés étant très élevés. Le rattachement à une monnaie forte est par ailleurs un handicap important.

Responsabilité exogène ou endogène dans l'adoption d'un modèle de développement en échec

Il a été affirmé que le modèle de développement néolibéral à l'œuvre en Afrique, imposé de l'extérieur, ne pouvait de ce fait fonctionner, mais qu'en même temps, les acteurs locaux ne pouvaient être exonérés de la responsabilité de cet échec dans la mesure où ils l'avaient largement intériorisé.

Il a été fait valoir que, de toute façon, les institutions existantes dans quelque pays que ce soit sont presque toujours le fruit d'un métissage d'influences extérieures et de décisions endogènes. Le cas du système français de sécurité sociale, importé de Grande-Bretagne, a été cité à ce propos.

La crise de légitimité du politique

Une autre partie de la discussion a porté sur la crise du politique en Afrique subsaharienne et sur les opportunités de voir émerger une société civile dont les contours soient correctement identifiés et au sein de laquelle les acteurs porteurs de réformes puissent être identifiés.

La crise de légitimité des gouvernants et du système politique

La crise de confiance dans l'État, déjà évoquée par les intervenants durant la première partie de la séance, est revenue dans la discussion.

Le système politique, en particulier camerounais, a été décrit comme un ensemble de pratiques de fraude et de corruption bien rôdé, qui se perpétue au vu et au su de tout le monde et qui, de fait, se trouve soutenu par la France. Ces pratiques sont un obstacle à la tenue d'élections débouchant sur un gouvernement dans lequel se reconnaîtraient les citoyens. La politique n'est, en fait, envisagée par les personnes qui s'y engagent que comme une activité économique permettant d'accéder à diverses rentes.

Cette absence de responsabilisation crée un découragement tel que les populations ne revendiquent même plus que leur soient délivrés des services publics adéquats. Ce sont des systèmes clientélistes ou personnalisés d'allégeance et de redistribution qui continuent de primer. La délivrance de services publics devient, dès lors, secondaire et se cantonne à la délivrance de cadeaux à visée électorale en faveur des communautés ou des régions.

En fait, a-t-il été ajouté, les « entrepreneurs politiques » continuent d'ignorer les règles du jeu de la citoyenneté électorale et du mode de fonctionnement des institutions politiques. La vie politique reste dominée par le factionnalisme des élus, lequel dépasse d'ailleurs largement les

questions ethniques ou régionales, ainsi que par l'importance de la « transhumance politique » des candidats d'un parti à l'autre avant les élections au Bénin, au Mali ou ailleurs.

Quelques solutions ont été proposées afin qu'il soit possible de sortir d'une telle crise de confiance et de reconstruire le lien entre les citoyens et leurs élus : procéder, par exemple, à la modification des modes d'élection ou engager la formation, selon de nouvelles modalités et en prenant le temps nécessaire, de la classe dirigeante.

L'État, la citoyenneté et la société civile

Dans la suite de ce constat d'absence de réciprocité entre les responsables politiques et la population, il a été rappelé l'importance qu'il y avait de bien cerner de quoi l'on parlait en matière d'État (responsables politiques) et de société civile (populations).

Il est nécessaire, en particulier, de ne pas confondre l'État, le politique et le domaine public et de bien identifier les droits et les responsabilités de chacun des acteurs en présence. La contre-performance du modèle de modernisation à l'œuvre actuellement peut en particulier s'expliquer par la confusion couramment entretenue de ces domaines.

La société civile ne peut s'appréhender correctement que si l'on conçoit la formation du rapport de citoyenneté comme ne mettant pas seulement en cause l'État : « Le public est plus large que le politique et le politique est plus large que l'État ». Est public tout ce qui dépasse les préoccupations de certains et concerne l'ensemble des membres de la société. Une partie de ce qui est public concerne tous les membres de la société en tant qu'ils sont citoyens et pas seulement en tant qu'ils sont sujets monétaires appartenant à une société marchande. Et tout ce qui est d'ordre politique n'est pas réglé au sein de l'État ou, dit autrement, n'est pas pris en charge par tel ou tel organisme de puissance publique appartenant à l'administration d'État (État-puissance publique).

La société civile est ainsi cet espace du politique qui ne relève pas de l'État-puissance mais qui est attaché à la citoyenneté et la fait exister. Dans cet espace politique peuvent se développer des pratiques qui auront pour objet de faire vivre l'égalité des chances, l'égalité en droit de tous les membres de la société pris comme citoyens, et non pas simplement de ceux appartenant à telle ou telle communauté particulière. Il permet enfin l'insertion des citoyens dans le rapport social étatique.

À la recherche des « réformateurs de l'intérieur » en matière de services publics

Une autre façon d'aborder la question de la réforme de l'État et du monde politique, moins théorique et d'une certaine façon plus orientée en termes d'action de coopération, a été suggérée. C'est celle du repérage en son sein de cette société de « réformateurs de l'intérieur » susceptibles de faire évoluer l'État de l'intérieur en se posant les questions suivantes : « qui sont ces réformateurs, où se situe leur capacité d'action, comment peuvent-ils agir véritablement et réformer l'État ? »

Il a été indiqué que deux réponses étaient généralement apportées à cette question. La première, qualifiée de très idéologique, oriente son intérêt sur les structures traditionnelles bien implantées que sont les chefs de villages, les leaders religieux, etc.

La seconde consiste à dire que des médecins ou des juges intègres, susceptibles de conduire ou de participer à la réforme des services publics, existent et « qu'il faut les chercher sur le terrain ». Leur comportement peut *a priori* sembler conforme aux pratiques que l'on condamne habituellement. « Aucun juge nigérien ne refusera un cadeau d'un contribuable. Pourtant, force est de constater que s'il y a des juges qui accorderont leur faveur au plus offrant, il en existe d'autres qui à cause de l'environnement culturel accepteront le cadeau mais qui rendront, en même temps, un verdict juste et équitable ». Ce genre de juges peut effectivement réformer l'État de l'intérieur et participer à la lutte contre la corruption qui mine la justice.

Cette perspective prend en compte le fait que les réformateurs sont souvent des acteurs qui ne se conforment pas forcément au modèle porté par les associations ou par les États du Nord. Le modèle en question et la loi en vigueur veulent en effet que l'intégrité commence par le refus du cadeau alors que les choses ne sont pas aussi simples. Ensuite, cette approche fait le pari que la police est à même d'être réformée par les policiers, la justice par les juges, la santé par les médecins en exercice. Ces acteurs sont au cœur du système, ils en connaissent ses failles, ses qualités et les marges de manœuvre pour réformer. L'observation de la vie politique montre que ces réformateurs « de l'intérieur » peuvent utiliser l'aide d'une manière qui n'a été ni prévue, ni programmée par l'État ou par les partenaires techniques et financiers du Nord.

Paradoxes et pistes de réflexion complémentaires

La fin de la discussion est revenue, d'une manière plus ou moins décalée, sur trois des thèmes développés par les intervenants ainsi qu'au cours des échanges : la question de l'endogénéisation par les sociétés de la colonisation, celle du rôle de la société civile dans la « production » du « citoyen », enfin la question de la rente que constitue l'aide, laquelle se décompose en une multiplicité de rentes par secteur d'intervention.

L'exemple à Niamey de la manifestation de lycéens qui ont caillassé les voitures des Blancs ou celles qui possédaient une immatriculation temporaire a été repris. Il a été mis en avant qu'il s'agissait de jeunes n'ayant pas vécu la période coloniale mais pour lesquels, cependant, les comptes de la colonisation n'étaient manifestement pas encore réglés. Par contre, l'État et les politiciens africains se sont bien, quant à eux, approprié le modèle provenant de la colonisation. Le lien historique liant l'époque actuelle à l'époque précoloniale et au modèle de la colonisation a été adapté par les entrepreneurs politiques nationaux et il est exploité par ces derniers conformément à leurs desseins et à leurs modes d'action. Selon certains, les élites africaines ont reproduit largement le modèle de l'administration coloniale, y compris dans son fonctionnement arbitraire, autoritaire et source d'enrichissement personnel. S'ajoute d'ailleurs au système de domination reçu de la colonisation la cinquantaine d'années de régime d'aide qui a pu être perçue comme une domination d'experts étrangers. La différence de perspective génère ainsi un climat qui permet de resituer le contexte dans lequel l'action des lycéens nigériens s'est déroulée.

Cette action des étudiants, a-t-il été souligné, renforce la conviction selon laquelle ce sont les organisations de la société civile – et non pas l'État – qui concourent véritablement à l'émergence de la citoyenneté. Les citoyens sont en effet porteurs de droits que l'État n'est pas pressé de reconnaître parce qu'ils peuvent se révéler contraignants. Mais en même temps, paradoxalement, les membres de la société civile dans de nombreux pays sont aussi membres ou même à la tête de partis politiques et, parfois, sont au cœur de l'État. Aussi a-t-il été suggéré que le critère de différenciation des associations se prévalant de la société civile porte sur leur rapport à l'État, mais également à la rente de l'aide.

Car la société civile – a-t-il été affirmé – est également largement placée sous l'emprise de l'aide au développement. Au-delà de la rente globale de l'aide dont elle cherche à bénéficier, la société civile peut vouloir bénéficier de rentes plus spécifiques telles que la « rente droits de l'homme », la « rente humanitaire » ou encore la « rente anticorruption ». La société civile n'est donc pas un récipiendaire passif de l'aide mais, au contraire, met en œuvre des stratégies politiques actives. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, l'aide peut être utilisée d'une manière autre que celle programmée par les partenaires techniques et financiers, ce qui peut être mal apprécié même si ses effets sont positifs. En contrepoint à cette tendance à se positionner trop strictement par rapport à l'aide, existent des associations ou des organisations qui travaillent sur la corruption tout en se gardant d'entrer dans cette logique d'exploitation d'une « rente anti-corruption » et qui tiennent à fonctionner d'une manière autonome.

Dernier point abordé au cours de ces échanges, celui du territoire national, dont il a été dit combien il était essentiel, dans ces temps de mondialisation, pour fonder la citoyenneté. « La tentation de voter au village », à l'occasion des élections locales, est forte aussi bien chez les habitants de Yaoundé ou de Bamako que chez les citoyens français. Elle renvoie au sentiment selon lequel la vie politique repose d'abord sur les organisations communales, sentiment d'ailleurs partagé par les organisations de ressortissants. Mais cet attachement au village n'oblitére pas le fait qu'on se sent d'abord et avant tout camerounais ou malien.

SECONDE SESSION

Études de cas sur le renforcement des États et des citoyennetés en Afrique

INTRODUCTION

*par Jean-Jacques Gabas
Université Paris XI, Cirad*

Cette deuxième partie de l'atelier insistera davantage sur des études empiriques pour donner de la chair aux réflexions qui ont été présentées préalablement. Même si ce qui a été discuté était un peu théorique et général, ce fut une étape nécessaire pour l'établissement d'une grille d'analyse, comme point de départ, même si celle-ci n'est pas partagée par tous. Ceci étant, quatre études de cas seront, ainsi, présentées et décryptées. Les deux premières sont du Niger, la troisième de Madagascar et la quatrième du Mali.

- Les études de cas nigériennes, présentées par Philippe Lavigne Delville et Mahaman Tidjani Alou, fourniront des éléments pouvant illustrer les débats sur le renforcement de l'État, notamment sur la portée et les limites de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
- L'étude malgache, présentée par Vincent Ribier, se focalisera sur un aspect précis du processus de construction d'une politique publique dans le domaine agricole. Et elle indiquera en quoi un tel processus renforce – ou non – l'État malgache.
- Enfin, à travers l'exemple malien, exposé par Mamadou Traoré, la question de savoir si des enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la plate-forme d'ONG FECONG sera explicitement posée. En effet, cette plate-forme est pionnière dans sa volonté d'innover quant à la manière de travailler avec les bailleurs de fonds et l'État.

Rappelons que cet atelier est le dernier des trois ateliers programmés par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'Aide publique au développement (APD). Les deux premiers ateliers ont porté sur l'aide budgétaire et sur les justifications de l'APD.

Jean-Jacques Gabas, économiste détaché au Cirad, UMR ART-Dev. Président d'honneur du groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (GEMDEV). Il est également maître de conférences à l'université Paris XI, ainsi qu'à Paris I et à Sciences-Po Paris.

Contact : gabas@cirad.fr
Pour en savoir plus sur le GEMDEV : www.gemdev.org

Publications récentes :

- Gabas J.-J., Losch B., 2008, « La fabrique en trompe-l'œil de l'émergence », contribution à l'ouvrage *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, sous la direction de Jaffrelot Ch., presses de Sciences-Po.
- Gabas J.-J., 2008, « Les pays émergents et la coopération internationale », contribution à l'ouvrage *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, sous la direction de Jaffrelot Ch., presses de Sciences-Po.

Niger : l'aide internationale a des effets contrastés

par Philippe Lavigne Delville
et Mahaman Tidjani Alou
LASDEL

Sur le renforcement de l'État

Le Niger est un pays pilote de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Sans minimiser les efforts déployés depuis 2005, les analyses proposées, issues des résultats d'enquête⁹, mettent en exergue les freins, les contradictions, les difficultés qui ont amené à ce que les effets de l'aide publique de développement soient contrastés voire largement mitigés en matière de renforcement de l'État.

Pas d'impacts conséquents sur la qualité de la fonction publique

On ne peut pas nier qu'il y a eu énormément de formations grâce à l'APD. Aussi, les cadres d'administration ont-ils maintenant des niveaux de formation bien plus élevés qu'il y a quinze ou vingt ans. Ils ont pu acquérir et expérimenter de nouveaux outils, des méthodes de travail différentes, d'autres environnements de travail que ceux de l'administration, etc. Mais cela n'a pas forcément eu des impacts clairs, conséquents sur la qualité de la fonction publique. Plusieurs raisons peuvent être évoquées,

⁹ Forum du tiers-monde et Institut de stratégie d'évaluation et de prospective (2009), *Efficacité de l'aide publique au développement en question. Cas du Niger*, Niamey/Dakar, ISEP/Forum du tiers-monde (voir synthèse dans Polet, F. (2009). Les nouvelles modalités de l'aide au Nicaragua et au Niger : pour quelle appropriation ? Les capacités d'absorption de l'aide et les défis oubliés du développement. Bruxelles, CETRI) ; et Lavigne Delville Ph., Abdelkader A., 2010, *À cheval donné, on ne regarde pas les dents : les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens*, Études et Travaux, LASDEL, n° 83, Niamey.

comme la volonté et la capacité des acteurs qui sont liées à la nature de l'Administration, thème que nous avons évoqué dans l'analyse historique, mais aussi les effets de déresponsabilisation.

La volonté et la capacité des acteurs liées à la nature de l'Administration

Il est maintenant clair que la formation, l'expérimentation d'outils, de méthodes, n'induisent pas mécaniquement une volonté, d'une part, et une capacité, d'autre part, à mettre en œuvre ces outils et ces savoir-faire.

C'est en évoquant cette notion de volonté que se pose la question de la nature de l'État et de l'Administration discutée plus haut (cf. première session), notamment, la question du régime néopatrimonial de l'État et la très forte politisation de l'Administration qui font qu'un certain nombre de personnes occupent une fonction non pas pour des compétences reconnues mais dans le cadre de partage de postes entre partis politiques. Dans un tel contexte, les critères de qualité et d'efficacité ne sont pas forcément des enjeux majeurs.

« Effets de déresponsabilisation de l'aide »

Mais l'accent est surtout mis sur les effets de déresponsabilisation de l'aide. D'abord, par son omniprésence, par la masse d'études et de missions d'expertise, par une assistance technique de substitution, par sa contribution au financement de l'investissement public, elle tend à déresponsabiliser l'État et l'amputer d'une part de plus en plus importante de ses compétences. Tout particulièrement, l'imposition d'un certain nombre de normes, de concepts, d'outils (qui arrivent très largement du système d'aide et qui changent très rapidement) induit un sentiment ou une logique de déresponsabilisation et d'attentisme de la part des cadres. La succession de réformes, de paradigmes qui changent tous les trois ou cinq ans, fait que, loin de l'appropriation de

la réforme en cours, la tendance est plutôt à l'attente de la suivante.

Pour ce qui est de la capacité de l'Administration à exploiter les apports de l'APD, il faut se remémorer le contexte. Il est marqué par la faiblesse des moyens humains et matériels mais surtout par la difficulté à gérer les rapports hiérarchiques. Et dans ce contexte, deux facteurs paraissent très importants : la fragilisation des ressources humaines et les stratégies de contournement de l'Administration par les bailleurs.

Premier facteur : fragilisation des ressources humaines

L'ajustement structurel avait poussé à la retraite ou au départ un certain nombre de cadres qui avaient acquis dix, quinze, vingt ans d'expérience en matière d'administration. Ce qui a entraîné la multiplication de contractuels, ou « civcards ».

Mais il est aussi légitime de poser la question de la qualité des ressources humaines de l'État devant l'attrait que constitue un poste dans les ONG internationales, les staffs des Nations unies, etc., pour les cadres les plus compétents, en recherche de meilleures conditions salariales ou tout simplement de meilleures conditions de travail.

Il a été évoqué, en illustration, une question fréquemment posée : « Comment voulez-vous que l'Administration puisse fonctionner et prendre en charge des questions fondamentales quand, dans les réunions techniques, le jeune en service civique n'a ni l'expérience, ni la capacité de décision ? »

Second facteur : les stratégies de contournement

Les stratégies de contournement font référence à la multiplication des unités de gestion de projets autonomes, depuis une quinzaine d'années. Ce n'est pas un fait nouveau, il a été particulièrement argumenté

dès 1999 par Naudet¹⁰. Au Niger, le constat est clair, les unités de projets autonomes, isolées, sorties de l'Administration, contribuent à cette déresponsabilisation, en sortant un certain nombre de cadres de l'Administration ou en réduisant la possibilité réelle de tutelle sur ces projets.

Il a été rappelé, en illustration, une question posée par un directeur de service technique : « Comment voulez-vous que j'envoie un de mes cadres gagnant 80 000 francs CFA exercer une réelle supervision sur un chef de projet qui en gagne un million. Sans parler bien sûr des questions de jalousies et de courses aux avantages... »

Des entretiens menés au Niger sont sorties des affirmations fortes telles que : « Depuis les années 1990, l'État a perdu pied dans les projets », « l'État s'est effondré car les bailleurs ont créé leur petit État parallèle ». Ainsi, c'est un État en miniature qui est mis en place par le truchement des projets¹¹ (Tidjani Alou M., 1996).

L'ingérence et une dépendance particulièrement verrouillée sont avancées comme étant à la source d'un cercle vicieux. Pour Whitfield et ses collègues, les années 1990 ont vu une aggravation des conditionnalités qui structurent l'accès à l'aide au développement.

Ces conditionnalités ont débordé du champ macroéconomique pour concerner les politiques sectorielles, les mécanismes de la dépense publique, augmentant considérablement l'ingérence des bailleurs au détriment d'un dogme classique des relations internationales, la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État.

¹⁰ Naudet J.-D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. 20 ans d'aide au Sahel*. Paris, OCDE.

¹¹ Tidjani Alou M., 1994, « Les projets de développement sanitaire face à l'Administration au Niger », *Santé publique* 6(4), pp. 381-392 ; Tidjani Alou M., 1996, « Les coopérations dans l'arène nationale », *Nouveaux Cahiers de l'IUED* (4), pp. 65-75.

« L'ingérence et une dépendance verrouillée sont sources d'un cercle vicieux que la Déclaration de Paris n'a pas pu rompre »

On peut aussi parler des multiples « cadres de concertation » qui entérinent l'immixtion croissante des bailleurs dans les politiques sectorielles, induisant de fait une nouvelle configuration marquée par une coproduction de fait des politiques publiques dont la conséquence la plus visible est de réduire la responsabilité de l'État (en tout cas sa redevabilité par rapport aux citoyens).

En mobilisant des financements de projets, en finançant ateliers et consultants, et à travers divers types de conditionnalités, les bailleurs tentent souvent « d'acheter » les réformes qu'ils jugent nécessaires. Mais ces formes d'imposition de politiques suscitent des stratégies d'instrumentalisation ou de résistance de la part des États, par refus des orientations politiques proposées ou pour défendre des positions de rente. Ces résistances poussent les bailleurs à renforcer encore leur contrôle sur les ressources et sur les politiques, engendrant un cercle vicieux qui ne peut se rompre tant qu'il n'y a pas une véritable volonté politique, de part et d'autre, et une capacité autonome des États récipiendaires à définir un projet de société, des politiques sectorielles et à les argumenter.

Or l'afflux massif d'aide et de modèles d'implémentation, souvent contradictoires entre eux, et se succédant à un rythme élevé et en se disqualifiant parfois, induit des mécanismes de dépendance à l'aide et de routinisation des modèles. Les dépendances sont multifformes (financière, technique, économique et intellectuelle). Comme disait un ancien ministre : « On a l'impression que nos États se sont abonnés à l'aide internationale. Et tout laisse croire qu'ils n'ont pas envie de sortir de ce cercle vicieux ».

Et force est de constater que s'est également développée une logique de recherche de rente sur l'aide. Le mécanisme peut être présenté

simplement comme suit : « Puisqu'on ne peut pas contrôler les choix des bailleurs, alors on tire sur ce que l'on peut tirer en grignotant sur les matériels, les voitures, les indemnités ! »

La Déclaration de Paris qui est une résolution récente, censée apporter des améliorations aux aberrations les plus criantes du contournement de l'aide, se heurte aux vingt, vingt-cinq ans de désresponsabilisation de l'Administration. Le fait que les bailleurs de fonds aient besoin de politique sectorielle les amène à tirer eux aussi sur la corde et à s'appuyer sur leur propre rythme, leur propre calendrier et leurs propres consultants pour définir des politiques sectorielles, sans laisser à l'État et aux organisations sociales le temps de se construire un projet autonome.

Même si elle a induit des évolutions significatives dans certaines modalités de l'aide (les programmes, les fonds communs gérés par l'Administration), la Déclaration de Paris n'a pas permis de rompre le cercle vicieux de l'ingérence et de la dépendance.

« L'aide peut-elle être efficace dans un État défaillant ? »

Complétant cette première analyse, une autre approche de la question a été proposée. L'idée serait de savoir si l'aide publique au développement peut être efficace dans un État « déliquéscent », plus précisément dans un État à l'Administration défailante. Précisément, « est-ce qu'un État dont l'Administration fonctionne bien peut entrer en coopération avec un autre dont l'Administration est à bâtir, ou se cherche ou parfois n'existe pas ? »

Il faut prendre en compte l'effet qu'a eu le dégraissage des États par les programmes d'ajustement structurel et la perte de qualité considérable des administrations publiques qui s'en est suivie, en termes de ressources humaines, mais aussi en termes d'institutions.

On peut avancer que la plupart des pays bénéficiaires de l'APD ne sont pas tant

confrontés à des problèmes de conception de contenu de politique qu'à des problèmes liés à leur mise en œuvre, c'est-à-dire à un manque d'outils administratifs capables de traduire les politiques en actions.

La suprématie des outils du ministère des Finances

Pays pilote, le Niger dispose d'un ensemble d'outils importés, acceptés par l'Administration. Pour illustrer le problème de mise en œuvre, on peut citer le cas de l'outil « Cadre de dépense à moyen terme » qui a pour vocation d'être généralisé dans la plupart des grands programmes de l'État, mais qui concrètement reste confronté aux réticences du ministère des Finances, qui fonctionne toujours dans le cadre de son cycle annuel et de ses procédures habituelles.

« État défaillant, en crise... mais souverain »

Cette confrontation génère des conflits interministériels importants, mais comme le ministère des Finances « reste le plus fort et détient le dernier mot », les conflits s'éternisent d'année en année. On peut y ajouter les approches programmes où les États devaient mettre leurs efforts en commun autour d'un axe qu'ils ont accepté. L'exemple le plus intéressant est celui de l'aide alimentaire de 2005 où un cadre a existé, notamment un cadre de concertation au sein duquel tous les États concernés se sont réunis, ont mis en commun leurs moyens. Ils devaient agir de façon ordonnée mais, finalement, ils se retrouvent confrontés – à cause de la crise – à une débandade où ce sont les souverainetés nationales qui se sont exprimées.

On peut d'ailleurs signaler que le discours souverainiste n'est pas loin et semble juste être en veilleuse, car ce n'est pas un hasard si presque dans tous les pays où l'on commence à avoir des rentes, ce discours revient. C'est d'ailleurs le cas du Niger avec la rente du pétrole et de l'uranium : « *On ne nous impose pas tout ! Nous n'acceptons*

plus n'importe quelle conditionnalité, parce qu'on a un peu plus d'argent ».

L'aide est donc bien déployée dans des contextes particuliers et intéressants qui méritent qu'on les analyse.

Sur le renforcement de la société civile

Le discours est quasi unanime sur l'importance de la société civile. Celle-ci fait désormais partie intégrante des accords de Cotonou. Dans la pratique, l'histoire de la société civile nigérienne, du fait de l'histoire politique du pays, n'est pas exactement la même que celle de la société civile malienne ou burkinabé.

Nettement moins expérimentée et structurée, elle est une candidate idéale au programme de renforcement, mais là aussi les effets de l'APD sont assez ambigus.

Volonté de collaboration versus méfiance effective

D'un côté, les bailleurs de fonds affichent une volonté de collaboration et accordent de l'importance aux rôles que la société civile doit jouer : prestataire de services pour les populations, interlocutrice sur les politiques publiques à la fois de l'État et des bailleurs, etc. Et d'un autre côté, ils sont souvent très méfiants vis-à-vis de la société civile nigérienne, en tout cas ils se méfient des organisations les plus en vues, les plus militantes, en les accusant parfois de ne pas avoir de base sociale. Et ils considèrent que les nombreuses ONG de développement sont pour beaucoup des structures opportunistes, en recherche de financement plus que des structures solides ou saines.

Maîtrise budgétaire versus qualité effective de l'ancrage social

Le Niger dispose effectivement de quelques associations, ONG de développement, qui sont des organisations prestataires de services solides et consolidées. Mais en général, les compétences techniques restent

assez faibles et rares sont ces ONG nationales qui arrivent à avoir et à défendre un projet propre. Rares sont celles qui ont pu négocier des appuis financiers structurels, des partenariats avec des réseaux internationaux leur permettant de ne pas être uniquement dans la course à la prestation de services, dans la simple exécution des projets proposés par les bailleurs de fonds, les fondations ou les ONG internationales.

Les rares ONG nationales qui arrivent à avoir un projet propre et à le défendre sont celles qui ont obtenu des appuis financiers structurels pour leurs missions et/ou sont intégrées dans des réseaux internationaux qui leur permettent de voyager et de se construire leur compétence et, à partir de cela, sont en mesure d'acquérir des capacités de négociation.

Inversement, un très grand nombre de petites ONG sont dans une situation de très forte précarité et jonglent plus ou moins avec l'exigence de professionnalisme et un certain opportunisme légitime en matière de recherche de salaire. De surcroît, l'accent mis par les bailleurs de fonds sur le respect des procédures, le montage des projets, etc. tend à faire que le développement de capacité se fait sur la maîtrise gestionnaire et du rapport au bailleur plus que sur la qualité de l'ancrage social et de la relation avec les populations pour lesquelles ces ONG travaillent.

Les appuis financiers et intellectuels sont donc utiles, voire indispensables, la question étant de définir les modalités de leur mise en œuvre : selon les cas, celles-ci permettent ou non aux structures nationales de se construire leur compétence et leur expérience, à partir d'une vision propre.

Souhait d'harmonisation versus diversité des objectifs et des pratiques effectifs

Comme évoqué en introduction de cet atelier, la réalité du terrain est encore empreinte de diversités, de variations. Et le

cas du Niger n'y échappe pas. Cette diversité peut venir des politiques qui peuvent être très différentes d'un bailleur à un autre. Par exemple, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et cela dès la fin de la conférence nationale nigérienne, a voulu appuyer les ONG, dans le but d'instaurer un dialogue politique avec la société civile comme contre-pouvoir.

L'Union européenne, pour sa part, a choisi de plutôt appuyer de très petites organisations locales, et non pas des organisations capables d'être des interlocuteurs de dialogue politique et dont officiellement elle souhaiterait l'existence.

« Comment passe-t-on d'une situation d'objet à celle de sujet des politiques publiques d'aide ? »

Aussi, par rapport à la société civile, les enjeux sont importants, notamment les modalités d'organisation avec les organisations locales. Se posent encore de nombreuses questions : « Est-ce que les pratiques actuelles permettent aux organisations locales de construire leur propre vision, leur propre stratégie, leur propre apprentissage ? Ou est-ce que les modalités de financement et, encore une fois, la soumission aux dogmes et aux modes du moment ne les induisent pas à une logique de prestation de service et d'adéquation aux thèmes à la mode ? »

À ce stade de l'analyse, si la vision globale sur le renforcement de la société civile est très contrastée, une lueur d'espoir peut venir d'un constat de réussite (certes encore limité) : au Niger, il existe néanmoins quelques ONG de plaidoyer et d'intervention qui ont une réelle compétence, tant technique que méthodologique. Ces réseaux développent leurs capacités de dialogue politique au fur et à mesure qu'ils sont associés à des revues à mi-parcours, etc.

Tout comme pour le renforcement de l'État, une autre approche a été également proposée pour compléter cette analyse sur le renforcement de la société civile, la question étant de savoir comment l'on passe d'une situation d'objet de politiques publiques d'aide à une situation de sujet de ces mêmes politiques.

Dans les années 1990, dans un contexte marqué par le retrait de l'État, les politiques publiques d'aide se sont donné pour objectif de favoriser le développement de la société civile. Les acteurs internationaux considéraient que les organisations de la société civile (OSC), en se professionnalisant, seraient en mesure d'assurer, mieux que l'État, des services aux populations, et donc de compléter son action, voire de s'y substituer dans les visions les plus libérales. Il s'agissait là d'une fonction de mise en œuvre de services de base. Dans un second temps, dans les années 2000, les OSC ont été également considérées comme pouvant – ou même devant – contribuer à la définition et au suivi des politiques publiques : politiques nationales, mais aussi politiques de coopération. En ce qui concerne l'Union européenne (UE), l'accord de Cotonou définit explicitement ce rôle de dialogue politique, faisant des organisations de la société civile non seulement des prestataires, mais des interlocuteurs de l'État et de l'UE. Cependant, sur le terrain, les choses sont plus compliquées. La multiplication des OSC recouvre une grande variété de motivations, de compétences, d'expériences et l'offre de financement a suscité l'émergence de nombreuses organisations opportunistes. L'État se sent dépossédé de ses fonctions et voit dans les ONG des concurrents injustement dotés de plus de moyens. Sur le terrain, les actions des OSC ne sont pas toujours efficaces et posent de nombreux problèmes de coordination. En termes de dialogue politique, les États sont réticents à accepter la mise en débat et tendent parfois à développer leur propre « société civile » aux ordres, ou à sélectionner les organisations invitées aux ateliers et forums. La

compétence des OSC sur le terrain des politiques est très variable, et les organisations les plus en vue n'ont pas forcément une base sociale, et donc une représentativité très forte. L'accès aux informations et aux dossiers est parfois difficile. Les problèmes de financement des organisations faitières, les modes d'invitation pour les débats, font que les positions défendues par les représentants de la société civile ne sont pas toujours issues d'un débat au sein des membres de l'organisation. Alors même qu'ils affichent cette ambition de dialogue avec les OSC, les bailleurs de fonds eux-mêmes ne sont pas toujours prêts à mettre réellement en débat leurs stratégies. L'émergence d'OSC capables de s'engager sur le terrain du débat public et de la discussion des politiques fait s'interroger tant l'État que les bailleurs de fonds, et cela provoque des réticences voire des résistances.

La situation varie selon les pays. Mais même si la participation de la société civile est devenu un leitmotiv et s'il n'y a pas d'atelier où « la » société civile ne soit représentée, on est encore loin, dans la plupart des pays, d'une société civile mature, dans des rapports relativement institutionnalisés de dialogue à la fois critique et constructif avec l'État. Dans certains cas, les appuis à la société civile peuvent fragiliser l'État. On ne peut pas se contenter de réfléchir dans des termes abstraits à des complémentarités théoriques entre État et société civile. Il faut s'interroger sur les dynamiques socio-politiques à l'œuvre, sur la signification sociale et politique de cette effervescence associative et de son rapport à l'État. Le processus d'édification de la société civile est encore en cours, et peut-être problématique dans un contexte de forte dépendance à l'aide internationale, qui à la fois suscite de nombreuses organisations, parfois opportunistes, en forte concurrence pour l'accès aux financements, et en même temps rend précaire toutes les dynamiques, justement parce qu'elles dépendent le plus souvent de financements aléatoires. De ce

fait, les débats sur ce sujet sont extrêmement difficiles et très délicats. Pour autant, c'est un problème qui mérite d'être étudié de près !

Sur le besoin de débat public

Dans les deux cas se pose la question du projet politique défendu tant par l'État que par la société civile. L'afflux d'aide et de prêt-à-penser ne favorise pas l'émergence d'une pensée critique et constructive. Les acteurs qui ont une analyse lucide ou sont porteurs d'alternatives demeurent marginalisés.

On manque d'espace de débat public sur l'aide (pour arriver à débattre de ses effets pervers et du piège de la dépendance), comme sur les enjeux sectoriels où les acteurs, dans différentes positions institutionnelles ou affiliations politiques, pourraient se retrouver, débattre et construire progressivement des positions partagées.

Les chantiers d'élaboration de politiques sectorielles ne jouent pas ce rôle. Ils s'appuient trop souvent sur des demandes des bailleurs, dans des rythmes incompatibles avec la maturation des idées et leur appropriation par tous les acteurs concernés, tout comme ils opèrent, loin de toute délibération autonome, sur un registre de validation d'options définies par des experts.

Philippe Lavigne Delville, anthropologue. Il est actuellement chercheur Gret/IRD (UMR 201), affecté au Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL) au Niger.

Contact : lavignedelville@gret.org

Publications récentes :

- Lavigne Delville Ph., Abdelkader A., 2010, *À cheval donné on ne regarde pas les dents : les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Études et Travaux, LASDEL, n° 83, Niamey.
- Planche J. et Lavigne Delville Ph., 2005, « L'Union européenne et le soutien aux sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération », in Atlani-Duaux L. (dir.), « Les ONG à l'heure de la bonne gouvernance », revue *Autrepart* n° 35, Paris, Armand Colin.

- Lavigne Delville Ph., 2000, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », in Jacob J.P. (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux cahiers de l'IUED, 10, Puf/IUED, pp. 69-99.

Mahaman Tidjani Alou, professeur agrégé de science politique. Il est actuellement doyen de la faculté des sciences économiques et juridiques de l'Université Abdou Moumouni de Niamey, où il enseigne la science politique et l'histoire du droit et des institutions. Il anime aussi un master professionnel en droit et administration des collectivités territoriales. Il enseigne dans plusieurs universités africaines et européennes et est également chercheur au LASDEL qu'il a dirigé entre 2001 et 2007. Ses publications touchent de nombreux domaines : État, coopération internationale, décentralisation, élites politiques, politiques et actions publiques.

Contact : mata@intnet.ne

Publications récentes :

- Olivier de Sardan J.-P. et Tidjani Alou M. (dir.), *Les pouvoirs locaux au Niger*, Tome 1: À la veille de la décentralisation, Paris, Codesria-Karthala, pp. 113-150.
- Tidjani Alou M., 2009, « La décentralisation en Afrique : un état de la recherche en science sociales », in Gazibo M. et Thiriot C., *Le politique en Afrique*, Paris, Karthala.
- Tidjani Alou M., 2009, « La chefferie et ses transformations. De la chefferie coloniale à la chefferie post-coloniale », in Olivier de Sardan J.-P. et Tidjani Alou M. 2009, *Les pouvoirs locaux au Niger*. Tome 1: À la veille de la décentralisation, Paris, Codesria-Karthala.
- Tidjani Alou M., 2009, « Public goods and the management of collective infrastructure: the case of the drinking-water supply system in Maradi, région of Niger » in Blundo G. et Lemeur P.-Y., *Governance of daily life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, pp. 317-339.
- Tidjani Alou M., 2009, « La coopération nord / Sud en quête de souffle : l'exemple de la recherche en sciences sociales à travers l'expérience du LASDEL », in Droz Y. et Mayor A., *Les partenariats scientifiques en Afrique*, Paris : Karthala.
- Tidjani Alou M., 2008, « La dimension territoriale de la décentralisation », in Bellina S., Magro H. et de Villemeur V. (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, ministère des Affaires étrangères et européennes.

Madagascar : entre crise et fragilité, les impacts de l'aide relèvent de l'affaiblissement et non du renforcement

par Vincent Ribier
Cirad

Madagascar est typiquement un État fragile ! La Grande Île a connu des crises politiques à répétition qui ont assez largement paralysé le fonctionnement de l'État. D'ailleurs, depuis janvier 2009, elle traverse de nouveau une crise et les activités de l'État sont réduites à la gestion des affaires courantes, avec le gel des grandes décisions et orientations. Pour le secteur agricole qui nous intéresse, le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) s'est considérablement affaibli, à un tel point que l'on peut se demander « s'il peut descendre plus bas ».

L'exposé sur le cas malgache mettra, ainsi, l'accent sur les causes de l'affaiblissement de ce ministère, les modalités d'intervention des bailleurs supposés être en appui dudit ministère et essaiera de rendre compte de l'émergence récente de la société civile.

Les causes de l'affaiblissement du MAEP

Madagascar n'a pas échappé à l'austérité budgétaire des années d'ajustement, qui a entraîné une réduction de la masse salariale des fonctionnaires et qui a provoqué le départ de nombreux cadres. À cela s'ajoute le renouvellement très fréquent des équipes lors de chaque remaniement ministériel, entraînant le départ de ceux qui maîtrisaient les dossiers et l'arrivée de nouvelles personnes ne les maîtrisant pas. La mémoire institutionnelle est très faible.

Les bailleurs ont très souvent recours à des structures *ad hoc* pour mettre en œuvre leurs projets. Ces structures tendent à concurrencer plus ou moins directement les structures gouvernementales et, par voie de conséquence, à faire perdre leur légitimité aux équipes du MAEP. De plus, ces structures de

projets tendent à capter les ressources humaines les mieux formées et les plus réactives, privant ainsi le MAEP de ses forces vives.

« Confusion entre les affaires privées et celles de l'État, au niveau de la présidence »

Par ailleurs, le fait que l'ancien président Marc Ravalomanana soit également le PDG du plus grand groupe agroalimentaire malgache « TIKO » a entraîné une certaine confusion entre ses affaires privées et celles de l'État. Il est ainsi fréquemment arrivé que le MAEP soit court-circuité par la présidence de la République dans certains dossiers agricoles ayant une incidence sur l'activité de TIKO. Certaines décisions prises par le MAEP, notamment en matière de politique rizicole et de politique de subvention des intrants, ont de ce fait été désavouées par la présidence qui a mis en place des interventions radicalement différentes.

Face à ce problème d'affaiblissement institutionnel, l'aide internationale a mis en place un certain nombre d'actions, ayant des modalités différentes, mais visant toutes à renforcer le ministère dans l'accomplissement de ses missions. Les résultats effectifs de ces actions sont généralement assez éloignés des objectifs affichés, comme le montrent les exemples suivants.

Concernant les modalités d'intervention des bailleurs notamment en appui au MAEP

Sans prétendre à l'exhaustivité, trois modalités d'intervention différentes portant sur le renforcement institutionnel du MAEP sont analysées ici : deux sont le fait de l'Union européenne et la dernière est le fait de la Coopération française.

La réforme institutionnelle (projet UE)

La première modalité, portée par l'Union européenne, est la réforme institutionnelle de l'ensemble du MAEP. Il est à noter que l'UE

développe ce même type d'intervention dans plusieurs pays africains. Prenant en compte l'ensemble du ministère, cette intervention relève de l'idée selon laquelle : « Il vaut mieux des fonctionnaires moins nombreux et mieux payés ».

Elle comprend plusieurs phases : la première consiste à encourager le départ volontaire d'environ un tiers des effectifs sur la base d'une incitation financière équivalente à une vingtaine de mois de salaire ; la deuxième consiste à encourager le redéploiement de fonctionnaires de la capitale vers les régions ; la troisième consiste à réembaucher certains cadres sur la base des nouvelles missions assignées au MAEP.

Le bilan de cette réforme institutionnelle est plutôt mitigé. Les incitations au départ ont été jugées suffisamment attractives pour que les effectifs du ministère passent de 4 300 à 2 800 personnes en l'espace de cinq ans. Les deux autres phases présentent par contre un bilan beaucoup moins favorable : le redéploiement vers les régions n'a pas vraiment eu lieu et les recrutements complémentaires ont été faits beaucoup plus sur une base clientéliste que pour répondre à des missions stratégiques et prioritaires (embauche de 50 chauffeurs sur 100 recrutements).

L'aide budgétaire sectorielle

La seconde modalité d'intervention, toujours sur financement de l'Union européenne, est l'aide budgétaire sectorielle, ce qui est conforme avec la déclaration du commissaire européen au développement stipulant que 50 % des aides sont à décaisser sous forme d'aide budgétaire. L'UE a ainsi décidé d'affecter une cinquantaine de millions d'euros en appui à l'élaboration et à la mise en œuvre du Programme sectoriel agricole (PSA), volet pour le secteur agricole du programme politique national du président Ravalomanana, le *Madagascar Action Plan* (MAP).

Pour percevoir cette aide budgétaire, le MAEP se devait d'identifier des actions prioritaires. Les 17 sous-programmes identifiés ont fait l'objet d'une opération de *costing* (évaluation des coûts de mise en œuvre), réalisée par des experts pour le compte de l'UE en décembre 2008. La crise politique qui a éclaté en février 2009 n'a pas permis de voir comment évoluait le processus, car l'aide budgétaire a été gelée depuis lors.

L'appui institutionnel d'une unité stratégique

La troisième modalité émane de la coopération bilatérale française, à travers un dispositif d'appui institutionnel au MAEP. Cet appui consiste à concentrer des moyens importants (humains et financiers) au sein de l'UPDR (Unité de politique de développement rural), unité du MAEP en charge de l'élaboration et du suivi de la politique agricole malgache, pour renforcer son fonctionnement et sa capacité de pilotage. Plusieurs assistants techniques français ont ainsi été placés à l'UPDR, avec d'importants moyens de fonctionnement. Leur activité a pour objet la production de notes et d'études, la formation, l'accompagnement de processus de concertation et de plates-formes par produits (riz, vanille, litchi).

Cette stratégie qui consiste à concentrer les moyens sur une seule équipe est à double tranchant : l'équipe appuyée s'en retrouve effectivement renforcée, mais cela accentue les déséquilibres entre cette équipe et le reste du ministère.

Pour reprendre le cadre d'analyse systémique qui considère les éléments d'un tout, mais aussi et surtout les relations entre ces éléments, on peut légitimement poser la question suivante : « le fait de renforcer un seul élément d'un ensemble sans intervenir sur les autres éléments permet-il de renforcer l'ensemble ou au contraire ne risque-t-il pas de l'affaiblir en accentuant les déséquilibres entre les éléments ? »

« Une prophétie autoréalisatrice
d'un État faible »

Pour faire le lien avec le cas nigérien, et en guise de conclusion sur ce premier sujet, on peut reprendre un langage économique, et avancer qu'il y a une sorte de « prophétie autoréalisatrice d'un État faible ». Les bailleurs, faisant le constat de la faiblesse de l'État et ayant une certaine défiance à son égard, décident de créer des structures *ad hoc* pour mettre en œuvre leurs projets de développement ; du fait de ce choix de positionnement, les structures gouvernementales se trouvent concurrencées et dessaisies des missions qu'elles sont censées remplir.

« L'APD reste clairement
dans une logique d'offre »

Elles se retrouvent effectivement affaiblies et il est alors aisé pour les bailleurs de justifier leur choix initial sur le mode « on vous l'avait bien dit ». En somme, à l'opposé du renforcement attendu, on assiste à une logique d'entretien et de renforcement de cet affaiblissement !

L'APD reste clairement dans une logique d'offre, en proposant des actions de renforcement des capacités et de renforcement institutionnel conçues unilatéralement sans réelle coordination avec le pays récipiendaire. Il serait impératif qu'émerge une demande nationale de renforcement de capacité qui soit structurée, coordonnée, porteuse d'une préoccupation d'intérêt général. Les conditions d'émergence d'une telle demande sont toutefois loin d'être réunies.

Société civile : stratégie de captation de la rente

Il sera surtout question, ici, des organisations de producteurs. On s'accorde à dire que leur émergence est récente, depuis les années 2000, et plutôt portée par une stratégie de captation de la rente de l'aide.

Les organisations se créent de manière adéquate pour pouvoir être opérationnelles et mettre en œuvre dans la majorité des cas un projet de coopération.

De ce fait, on peut avancer que l'émergence d'un nombre important d'ONG ne soit pas forcément le signe d'une très bonne santé de la société civile.

Par rapport à l'Afrique, la structuration des organisations de producteurs (OP) est donc récente, mais également fragmentée. Généralement, les organisations naissantes sont portées par un bailleur, chacune d'entre elles étant en quelque sorte parrainée par un bailleur ou une structure du Nord. Ainsi, l'OP Fifata est appuyée par l'association française FERT, le réseau SOA est appuyé par l'AFDI, Koloarena est appuyé par l'Usaid sur des thèmes environnementalistes portés par le bailleur, la CPM (Confédération paysanne malgache) est soutenue par Via Campesina.

Cela donne un paysage institutionnel très fragmenté, dans lequel les actions des OP souffrent encore d'un manque de coordination. C'est bien souvent l'agenda du partenaire, du tuteur qui prévaut.

Tant le MAEP que les bailleurs ont du mal à reconnaître les OP émergentes comme des interlocuteurs crédibles. À titre d'exemple, l'appui institutionnel français se faisait auparavant avec deux programmes distincts, un programme d'appui au ministère et un programme d'appui aux OP. Maintenant, pour des raisons de cohérence, mais aussi souvent du fait de restrictions budgétaires, l'appui se fait dans le cadre d'un seul et même programme avec deux composantes, l'une pour le ministère, l'autre pour les OP.

Mais le fait est que les deux composantes fonctionnent avec un même comité de pilotage présidé par le ministre qui peut verrouiller et empêcher que ne se développe la composante OP.

En résumé, les objectifs affichés par l'aide internationale en matière de renforcement institutionnel du ministère et des OP sont loin d'être atteints dans cet État affaibli par des crises itératives et l'on peut se demander dans quelle mesure cet appui institutionnel n'est pas contre-productif, avec pour conséquence la poursuite de la tendance à l'affaiblissement des institutions nationales.

Vincent Ribier, chercheur au Cirad, département Environnement et sociétés, UMR ART-Dev. Il est membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

Contact : vincent.ribier@cirad.fr

Publications récentes :

- Ribier V., 2010, "Agricultural transitions and the weight of government policies", in Deveze (ed.), *Challenges for African Agriculture*, Africa Development Forum, The World Bank, chapter 5, pp. 103-113.
- Ribier V., 2010, APD entre promesses non tenues et nouveaux partenariats, *Revue OCL* Vol 17, n° 2.
- Ribier V., Beaujeu R., Hathie I., Ndiye P., Voituriez T., 2009, *La correction des inégalités comme argumentaire de l'intervention publique*, guide méthodologique, Paris.
- Ribier V., 2008, « Des transitions agricoles conditionnées par des politiques publiques », in JC Deveze (dir.), *Défis agricoles africains*, chapitre 12, Paris, coédition Karthala - AFD, pp. 235-246.
- Ribier V., 2008, « Politiques agricoles : de quoi parle-t-on ? », revue *Grain de sel*, n° 41-42, pp. 7-8 et 39.
- Ribier V., Blein R., 2007, « Avant les APE, un système peu performant pour le développement agricole des pays ACP », revue *Grain de sel*, numéro spécial APE, 39, pp. 7-10.
- Ribier V., Le Coq J.-F., 2007, « Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre, pourquoi et comment ? » Notes et études économiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, n° 28, pp.45-73.

Mali : l'expérience de la FECONG ou la création d'un espace de concertation novateur par la société civile

**par Mamadou Traoré
FECONG**

L'expérience de la FECONG, au Mali, est intéressante car à la différence des organisations classiques de la société civile, elle a opéré « une sorte de changement ». Un changement qui se base, d'abord, sur un développement conséquent de la réflexion, devant aboutir à une production intellectuelle et écrite. Mais, aussi et surtout, sur la création d'un cadre de concertation, au fonctionnement novateur, en appui à la volonté de changement.

Renforcement des capacités de l'État, et des acteurs : oui, mais...

Tant pour les organisations de la société civile que pour les autres acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, sont chargés de la mise en œuvre de l'aide publique au développement, la question générale du renforcement de l'État peut être vue sous différents angles. Par exemple, parle-t-on du renforcement des capacités de l'État dans la fourniture de services publics ? Ou bien d'un renforcement de capacités dans le sens où l'État fonctionne comme le souhaiteraient les donateurs ?

Parle-t-on du renforcement des capacités de l'État dans la fourniture de services publics ?

On peut y répondre par l'affirmative mais en même temps on doit évoquer, aussi, une désorganisation de la fourniture de ces services. Sur le plan de l'éducation, tout comme celui de la santé, au lieu que l'État soit le garant, des subterfuges et des stratagèmes ont été déployés et ont fait que les coûts sont supportés par les plus pauvres,

ceux qui ont le plus de difficultés à accéder à la santé de base et à l'éducation.

Quoiqu'il en soit, on peut poser la question de l'impact de la Déclaration de Paris sur le renforcement des capacités de l'État dans la fourniture de services.

« Parle-t-on du renforcement de capacités dans le sens où l'État fonctionne comme le souhaiteraient les donateurs ? »

Tout dépend de ce qu'on désigne par renforcement. Et le contexte nous amène à nous demander si cela correspond à la capacité de l'État de fonctionner comme les bailleurs le souhaiteraient. Dans un tel cas, on peut aussi répondre par l'affirmative, il y a eu renforcement !

On évoquera à ce sujet la création et la mise en place du Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (SHA). Mais de la même manière que précédemment, il est encore légitime à ce stade de se demander ce que ce Secrétariat peut apporter au citoyen malien ordinaire.

Il faut être très clair et conclure, à ce jour, que l'aide a effectivement amené des changements dans l'État malien. Mais des changements qui n'ont pas été opérés au bénéfice de ceux pour qui l'aide est négociée, en l'occurrence la population malienne.

Qu'a fait la société civile devant une telle situation ?

Quelques membres de la société civile ont mené des réflexions dans le sens d'un renforcement des capacités des acteurs maliens vus comme étant les premiers responsables de la destinée du Mali.

Cette initiative trouve une illustration dans l'affirmation que « ce n'est plus la France qui va dire au Mali ce qu'il faut faire, mais c'est au Mali de demander et de dire ce dont il a besoin... »

« *Le Mali n'accepte plus...* »

Ainsi, le Mali n'accepte plus que les États-Unis, le Canada, etc., viennent séparément renforcer les capacités, mais les invite à se mettre ensemble d'abord. Et cela a trouvé sa concrétisation dans la création du Fonds commun de renforcement des capacités. Un fonds qui prétend répondre, aujourd'hui, à l'harmonisation de l'aide demandée par la Déclaration de Paris, mais que la FECONG a « imposé ». Mais la réaction la plus concrète est la création de la FECONG, la Fédération des collectifs d'ONG, « pour des ONG fortes », qui a mis en place le Forum des organisations de la société civile.

Le fonds commun et la particularité malienne

Selon la FECONG, le fonds commun de renforcement des capacités émane de la proposition des organisations de la société civile malienne, acceptée généreusement par certains donateurs. Cette proposition coïncidait avec la fin d'ARIANE. Un fonds transitoire a été alors mis en place, pour une période maximum de 18 mois, alimenté par le Canada, les Pays-Bas et le Pnud et également géré par ce dernier. Le fonds commun proprement dit sera alimenté par les Pays-Bas, la Suisse, le Canada, avec un budget avoisinant la vingtaine de milliards de francs CFA. La mise en place de ce fonds a été précédée de beaucoup de voyages d'information au Burkina Faso, en Ouganda, au Ghana... Il en est ressorti que l'idée de fonds commun en soi n'était pas nouvelle, que chaque pays avait sa propre pratique mais, surtout, que le fonds ne pouvait être purement et simplement une initiative des seuls bailleurs. « Une pratique dont on ne voulait plus au Mali ! »

Le Forum des organisations de la société civile

Le Forum des organisations de la société civile ambitionne d'englober toutes les organisations. Parce que, contrairement à

ceux qui l'ont précédé, le Forum représente l'espace d'expression de la plus petite à la plus grande des associations. Les grandes associations n'y disent pas qu'elles seules sont capables ou peuvent tout faire. C'est un espace où l'on prend des précautions pour que les petites associations ne soient pas écrasées. C'est un espace jugé utile et nécessaire. Un espace libre !!!

Caractéristiques du Forum

Le Forum comprend une assemblée générale, une présidence, une vice-présidence et un secrétariat. Il n'y a pas un bureau formel avec un président, un vice-président, un trésorier ; ce n'est pas un bureau classique organisé comme cela. Le statut informel que le Forum revêt ne veut pas dire que les pouvoirs publics ne sont pas au courant de son existence ou ne le reconnaissent pas.

Au contraire, une des premières initiatives des responsables de cet espace de concertation a été de dresser un calendrier de rencontre des personnalités du pays, à commencer par le président de la République jusqu'au dernier administrateur. À l'heure actuelle, ses membres ont rencontré beaucoup de responsables au sein des ministères...

Fonctionnement du Forum

C'est un espace de dialogue, d'harmonisation des positions des organisations et de renforcement mutuel des capacités. Un espace où, entre eux, les membres renforcent leur représentation face à l'État, aux partenaires techniques et financiers. Un espace au sein duquel on a créé des groupes thématiques pour effectivement animer le Forum. À chaque grand thème correspond un groupe thématique dirigé par une association chef de file qui n'est pas forcément celle qui a le plus de moyens, ou le meilleur orateur, mais plutôt celle qui a le *background* le plus important en la matière.

**Par rapport à la Déclaration de Paris et à
Accra**

La FECONG établit le malheureux constat qu'au Mali, la Déclaration de Paris n'est même pas connue de ceux qui sont censés l'appliquer. Cette Déclaration date de 2005 et une réunion d'information des élus sur ses objectifs, les mécanismes d'évaluation, le forum d'Accra, s'est bien tenue, juste cinq ans après, en septembre 2010.

Même au niveau du Forum, force est de constater qu'il y a des organisations qui ne sont pas véritablement impliquées dans les processus liés à la Déclaration et à Accra. Mais, fort heureusement, il y a des groupes thématiques qui en suivent l'évolution. Et la FECONG dispose des compétences nécessaires pour cela, à commencer par sa présidence.

Mamadou Traoré,

Secrétaire du Conseil d'Administration de la
FECONG, Chargé du renforcement des
capacités

FECONG - Fédération des Collectifs
d'ONG

Faladié Sokoro, rue 244, porte 93, BP E :
3692, Bamako, Mali

www.fecong.org

Commentaires, débats et points de vue

Les débats ont porté principalement sur deux sujets. Le premier concerne l'émergence de plates-formes citoyennes nationales se posant comme interlocutrices des États, de la société civile du Nord et des bailleurs de fonds et dépassant ainsi le rôle de prestataire de services dans lequel la société civile a été longtemps confinée.

Le second porte sur le malaise ressenti par les cadres administratifs et par la société civile par rapport aux contraintes et aux incohérences que l'aide budgétaire globale et les politiques sectorielles portent en elles et imposent aux politiques nationales.

L'émergence d'organisations de la société civile comme interlocutrices politiques

Le constat a été fait que la société civile africaine, longtemps handicapée par sa faiblesse de négociation et d'action, avait dû se battre « quotidiennement » pour trouver sa place face aux pouvoirs publics du Sud, aux organisations de la société civile du Nord ainsi qu'aux bailleurs de fonds. C'est elle qui, en premier, a placé le débat sur les inégalités sociales que génèrent certaines politiques mises en œuvre par le pouvoir politique. Il a été noté que ce dernier avait vite réagi à la modification du rapport de force en l'associant au processus de décision, ce qui paradoxalement a pour effet d'affaiblir son pouvoir d'interpellation.

La nécessité pour les membres de la société civile du Sud de se concerter, de se rassembler et de collaborer, afin de construire une entité forte et efficace, s'est imposée progressivement, avec cependant un cheminement relativement différent au Mali et au Cameroun¹². Au Mali, la démarche pionnière de la FECONG s'est effectuée à travers la création concomitante du forum des organisations de la société civile et d'un fonds commun de renforcement des capacités¹³. L'expérience camerounaise, quant à elle, est partie de l'élaboration d'un programme d'actions à mener, en particulier en matière de suivi budgétaire. D'une manière générale, le Forum social de Bamako en 2006 et les débats sur l'efficacité de l'aide qui ont occupé l'espace de discussion au Nord comme au Sud ont été de bons catalyseurs de cette évolution.

De la prestation de services à des plates-formes citoyennes responsables et organisées

Les bailleurs de fonds ont pendant longtemps été habitués à ne voir dans les organisations de la société civile que des prestataires de services. Les programmes mis en œuvre n'émanaient pas de ces organisations mais provenaient des bailleurs, et cela ne choquait personne. Le contexte semblait tout à fait justifier cette pratique.

Il a été porté témoignage du changement d'optique qui s'est opéré récemment au Mali et au Cameroun, autour d'une dynamique citoyenne. Au Cameroun, les membres de la plate-forme partageaient une vision commune et son programme est devenu l'interface entre la société civile, d'un côté, les pouvoirs publics et les bailleurs, de l'autre. Il traduisait expressément le

¹² Ce sont les deux pays dont des représentants de la société civile étaient intervenus lors de l'atelier.

¹³ Se reporter à l'intervention de Mamadou Traoré sur l'expérience malienne de la FECONG.

besoin profond et urgent de la société civile de pouvoir mener des réflexions et des actions autonomes. Mais des critiques n'ont pas tardé à apparaître par rapport à cette ligne, la plate-forme étant accusée d'évoluer vers « un parti unique », de réduire la diversité et aussi de n'aller *in fine* que dans le sens des seuls intérêts des partenaires étrangers.

En réaction, la société civile camerounaise a mis en place, comme au Mali, des plates-formes régionales ou thématiques en concertation avec la plate-forme nationale. À l'image, au Mali, de la désignation au sein du forum des membres de la société civile appelés à suivre les débats ou les ateliers gouvernementaux, la plate-forme camerounaise envoie ses meilleurs éléments participer aux réunions ministérielles. Les discussions sur la santé constituent un bon exemple de cette manière de faire. Les ministres n'ont plus la possibilité de désigner, au hasard et selon leur unique bon vouloir, les porte-paroles de la société civile qu'ils souhaitent voir participer aux réunions. La société civile camerounaise semble ainsi assumer sa stratégie en fournissant la preuve du renforcement effectif de sa capacité de négociation et d'action.

Haro sur la construction de la société civile

Le développement de cette capacité d'intervention de la société civile n'élimine pas, comme cela a été rapporté, les tentatives – volontaires ou pas – de l'État de doubler ou d'affaiblir en permanence sa représentation. Il arrive même que l'État et les bailleurs partenaires s'allient pour dresser eux-mêmes la liste des participants de la société civile aux programmes ou aux ateliers officiels. Les raisons avancées ont toujours trait à la performance et à l'efficacité des personnes choisies, lesquelles seraient mieux à même de collaborer avec eux. C'est ressenti par les organisations de la société civile comme une volonté manifeste de déconstruire ce qui est en train de se construire.

À titre d'exemple, il a été cité – toujours au Cameroun – le cas du bras de fer qui a opposé pour le suivi du budget de l'État la plate-forme de la société civile à la Coopération allemande, cette dernière s'entêtant à vouloir créer son propre réseau d'interlocuteurs. Le débat était d'autant plus important que la société civile avait bien perçu que le suivi du budget constituait la porte d'entrée lui permettant d'accéder à une appréhension des affaires au niveau national. Son implication dans ce débat lui a ainsi permis de produire ses propres analyses des dépenses de l'État et de discuter des activités et des financements des bailleurs de fonds.

De la persistance des défauts de l'aide

Sur les pratiques des bailleurs

Il est ressorti du débat que la Déclaration de Paris n'avait pas vraiment unifié la pratique des bailleurs car, même si les situations varient selon les pays, on assiste dans beaucoup de cas à des stratégies différentes ou même antagonistes entre bailleurs.

La différenciation entre bailleurs s'effectue d'abord en fonction de la spécialisation sectorielle retenue. Certains continuent d'intervenir sur un nombre conséquent de secteurs alors que d'autres se spécialisent sur un nombre très restreint de domaines. Le volume global de l'aide consentie est également un facteur discriminant. Au Niger, l'Union européenne, la France et l'Allemagne sont en mesure, compte tenu de la taille de leurs interventions, d'influencer les

discussions sur les politiques à mener. C'est particulièrement le cas lorsqu'un seul donateur est le chef de file d'un secteur donné, au détriment même des acteurs nationaux¹⁴.

Quelles que soient les différences de posture des bailleurs de fonds, la difficulté d'harmonisation de leurs interventions a été confirmée et la question a été posée de savoir jusqu'où ils étaient prêts à renoncer à leur « politique de drapeau » et de recherche de visibilité. En même temps, certaines expériences sur le terrain montrent que cette harmonisation n'est pas impossible. C'est par exemple le cas en ce qui concerne le développement rural, qui constitue un secteur de première importance, et ceci malgré la prédominance de l'Union européenne.

L'implication des acteurs nationaux dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Cela étant, il a été rappelé que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ne dépendait tout de même pas uniquement des bailleurs mais aussi de la bonne volonté des cadres nationaux, dans la mesure où l'aide était d'abord une question de politique mise en œuvre par des acteurs sur le terrain. Et les cadres nationaux sont évidemment les premiers concernés par les politiques qui sont menées.

L'appréciation portée de leur part sur les apports de la Déclaration de Paris n'est pas univoque. S'il est jugé qu'elle n'a certes pas apporté la révolution, il serait erroné d'affirmer qu'elle n'a rien apporté. Ainsi, au Niger, l'amélioration des unités administratives et la prise de responsabilités conséquente de l'Administration sont évidentes. Il est ainsi de moins en moins courant de voir des cadres qui ne connaissent rien à leurs dossiers.

L'aide budgétaire massive proposée par l'Union européenne en application de la Déclaration de Paris rencontre une certaine réticence de la part des cadres nationaux. Une réticence qui va bien au-delà de la simple volonté de garder le contrôle de leurs projets mais est surtout motivée par le fait qu'ils pensent connaître mieux que quiconque le fonctionnement effectif de l'Administration et le circuit des dépenses publiques. Ils militent donc pour que l'application de cette politique se fasse avec davantage de progressivité.

La société civile, de son côté, exprime des réticences par rapport aux politiques sectorielles, présentées comme une donnée non négociable par les partenaires techniques et financiers. Elle estime que, derrière les politiques sectorielles imposées, subsiste l'obsession de maintenir les acteurs dans des secteurs prédéfinis, la requête de polyvalence sous-jacente à la position de la société civile étant jugée non raisonnable.

L'accent mis sur les politiques sectorielles a été analysé comme une sorte de conditionnalité de l'aide prenant sa source dans le principe n° 2 de la Déclaration de Paris, qui lie l'alignement des bailleurs sur les politiques nationales au fait que les États adoptent des stratégies opérationnelles. Ces stratégies opérationnelles correspondent en pratique à des politiques sectorielles coordonnées dans un cadre macroéconomique et se déclinant selon un calendrier de mise en œuvre et des plans d'actions.

¹⁴(Note de l'éditeur) Il convient cependant de rappeler que la diminution du nombre de bailleurs par secteur ou par pays constituait l'un des objectifs poursuivis. Le manque d'efficacité de l'aide était en effet attribué, pour partie, au surnombre d'intervenants, à la multiplication des missions sur le terrain, etc. Des délégations de financements à un bailleur prédominant étaient recommandées.

La question de l'appropriation

Il y a consensus sur le fait que « sans appropriation, il n'y avait aucune possibilité de succès de l'aide au développement ». Mais reste entière la question de la méthode, du « comment ». À cet égard, divers freins à cette appropriation de l'aide par les pays ont été énoncés.

En premier lieu a été déplorée l'imposition de rythmes de réforme qui ne tiennent aucun compte des défauts ou des échecs inévitables lorsqu'on veut du jour au lendemain réformer une politique datant de vingt ans. Et ces politiques de réforme s'effectuent au nom d'un nouveau style de management basé sur le résultat imaginé par les gouvernements et ministères des Affaires étrangères du Nord. Ce rythme « court » a eu pour effet de conduire les pays à se préoccuper avant tout des procédures et des activités permettant de garantir la bonne exécution du financement dans le délai imparti de cinq ans. Le résultat attendu n'a pas trait à la situation sur le terrain mais plutôt à la finalisation d'écritures comptables.

En second lieu, on a noté un certain nombre de contradictions dans la déclaration de Paris en matière d'appropriation. En principe, les bailleurs doivent s'aligner sur les politiques nationales que certains États ne sont pas en mesure de définir, pour de multiples raisons. En matière de politiques sectorielles, les cadres nationaux impliqués ont parfois un sentiment d'impuissance devant la dépendance dans laquelle ils se trouvent et qui s'est construite tout au long des années. Cela les amène à renoncer à définir eux-mêmes des politiques sectorielles propres afin de s'assurer de l'intervention rapide des bailleurs leaders du secteur. Par ailleurs les politiques nationales, lorsqu'elles existent, ne sont pas toujours compatibles avec les objectifs affichés de lutte contre la pauvreté¹⁵. Cela peut entraîner des tensions et des incompréhensions entre les bailleurs et le Gouvernement.

¹⁵ L'exemple malgache est revenu dans le cours de la discussion sur l'aide sectorielle. La politique sectorielle agricole malgache, et généralement celle des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, a finalement été vue comme ne défendant pas les intérêts des producteurs, ainsi que le fait par exemple la politique agricole commune européenne. C'est en fait une politique qui arbitre entre les intérêts de la population urbaine à disposer d'une alimentation bon marché et ceux de la population rurale, pourtant plus nombreuse. Et historiquement, a-t-il été constaté, ce sont les premiers qui généralement l'emportent !

Postface

Vincent Ribier,
Philippe Coquart,
Christian Castellonet

Préambule

Troisième atelier consacré à l'efficacité de l'aide : le thème portait cette fois sur le renforcement de l'État et de la société civile. Les années 2000 ont donné à l'État un regain de légitimité comme acteur central et incontournable du développement, rôle que ni les organisations de la société civile (OSC) ni le secteur privé ne sont en mesure d'assurer seuls. La Déclaration de Paris (adoptée en 2005) affiche le renforcement et la reprise de leadership des États comme objectifs prioritaires de l'aide publique au développement (APD). La même année, la Banque mondiale publie un rapport intitulé « *Bâtir des États performants. Créer des sociétés engagées* » qui insiste sur la nécessité d'appuyer simultanément le renforcement des États et la capacité des « sociétés » et des citoyens à exiger de leurs gouvernements qu'ils remplissent leurs missions régaliennes et répondent aux besoins des citoyens : renforcer les États par le seul renforcement technique de leurs administrations (appui budgétaire, renforcement des capacités des fonctionnaires, réforme des institutions publiques) ne saurait donner des résultats satisfaisants si l'environnement politique n'est pas suffisamment pris en compte.

Le premier atelier avait préalablement discuté de l'aide budgétaire sectorielle ou globale comme modalité d'appui aux États partenaires pour le renforcement affiché de l'appropriation de leur développement. La justification de l'aide replaçait les relations entre États au centre du processus, comme cela fut analysé lors du second atelier.

Pour approfondir le thème du renforcement de l'État et de la société civile, ce troisième atelier proposait de réfléchir plus spécifiquement sur trois questions articulées entre elles : i) la caractérisation des États africains à travers une mise en perspective historique longue, ii) la nature de la modernisation observée dans ces États et son lien éventuel avec le processus de démocratisation et d'émergence d'une société civile active et iii) le rôle de l'APD et son positionnement par rapport au renforcement de l'État et/ou la société civile.

Les différentes interventions et débats de l'atelier ont apporté un éclairage intéressant sur ces différentes questions. Au-delà de leur indépendance administrative formelle, de nombreux États africains restent largement sous l'influence d'un modèle de développement imposé de l'extérieur, mais qui a été au moins partiellement endogénéisé. L'aide contribue sans nul doute à pérenniser cette dépendance, dépendance d'autant plus pernicieuse qu'elle touche tous les acteurs de la société. Les gouvernants africains sont bien sûr les premiers bénéficiaires de l'aide, mais la société civile est également dépendante : en effet diverses formes de l'aide sont directement ciblées sur la société civile, pour laquelle on peut évoquer une « rente droits de l'homme », une « rente humanitaire », ou encore une « rente anti-corruption ».

Plutôt que clore le débat, les discussions et les échanges de l'atelier ont fait ressortir la complexité du sujet et la nécessité de poursuivre et d'approfondir les réflexions. Sans prétendre à l'exhaustivité, quatre groupes de questionnements peuvent ainsi être envisagés sous forme de perspectives :

- Quels sont les nouveaux attributs de l'État développeur, concept qui revient sur le devant de la scène internationale ?
- De quelle démocratie parle-t-on quand on évoque l'État développeur démocratique ?
- Quel transfert d'État moderne est-il envisageable dans le contexte des États africains ?
- Quelles sont les implications pour l'APD, notamment concernant le principe d'appropriation ?

Le retour en force de la notion d'État développeur

État développeur

Le rôle de l'État a été largement reconsidéré depuis 10 à 15 ans et un consensus émerge progressivement, tant dans les débats académiques que dans les instances internationales, pour redonner légitimité à son intervention en faveur du développement. L'idée d'un État ayant le souci du développement de sa population s'est naturellement traduite sous le vocable d'État développeur (*Developmental State*), terme apparu antérieurement mais qui a été amplement repris et argumenté dans les années 2000 (par exemple et sans exhaustivité : Banque mondiale (2005), Fritz et Rocha Menocal –ODI– (2011), CNUCED (2009), Bresser Perreira (2010), Commission économique pour l'Afrique (2011)).

La montée en puissance du terme met en évidence le fait que, par le passé et sous certaines latitudes, l'État n'a pas toujours voulu ou su mobiliser ses forces vives pour engager le pays sur la voie du développement, la question cruciale étant alors de savoir pourquoi certains États ont été plus aptes que d'autres à encourager et à mettre en œuvre des politiques de développement. Le terme d'« État développeur » s'est d'abord appliqué aux pays émergents du continent asiatique dont l'État a su créer les conditions d'une réussite économique notoire grâce à une politique macro-économique stable et à la préservation d'un taux de change compétitif, à une aide des États-Unis importante, à un régime politique de type « national » coercitif, à une capacité de saisir l'opportunité de s'insérer dans la libéralisation mondialisée et à un transfert massif d'investissements directs à l'étranger (IDE). Ce modèle de développement a d'autant plus marqué les esprits qu'il s'est avéré beaucoup plus efficace que les politiques prônées par le Consensus de Washington. Il s'est ensuite étendu aux autres pays émergents tels que le Brésil (voir les travaux de Bresser Perreira) ainsi qu'à l'ensemble des pays en développement, incluant les pays les moins avancés (PMA) et les contextes d'États fragiles ou de pays sortant d'un conflit armé (voir notamment les textes de la Banque mondiale, de Ingram (2010), Michailof et Bonnel (2010), Véron (AFD)).

Le recours fréquent au concept d'État développeur masque toutefois la diversité des perceptions sur la manière selon laquelle l'État peut effectivement encourager le développement. La Commission économique pour l'Afrique (CEA) propose une définition assez générale, qui laisse la porte ouverte à diverses interprétations : « *Un État développeur est un État qui exerce son autorité, sa crédibilité et sa légitimité pour élaborer et mettre en œuvre des politiques visant la transformation de l'économie et la croissance, mais aussi la*

satisfaction des besoins humains. La capacité de l'État à porter de telles politiques repose sur deux composantes : d'une part, un leadership politique mis au service des objectifs nationaux de développement (ce qui fait écho à la Déclaration de Paris et au concept d'appropriation) ; d'autre part, une administration compétente et réactive qui a l'autonomie et le pouvoir de mettre en œuvre les politiques ».

Les objectifs prioritaires de l'État développeur ne sont pas toujours clairement précisés et peuvent varier selon les auteurs. Dans la définition de la CEA, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) restent à l'ordre du jour, mais ils sont assujettis aux objectifs supérieurs de transformation de l'économie et de croissance économique, ce qui est évidemment très discutable compte tenu de la croissance des inégalités et de l'exclusion de larges portions de la population dans des États à forte croissance. Un autre aspect crucial de l'État développeur est sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques de développement. Restent à préciser les caractéristiques structurelles de cette capacité. On peut distinguer deux approches de cette question :

La première, qui peut être qualifiée de « technocratique - libérale », met en avant la capacité technique de l'administration à assumer sa fonction de pilotage du développement : priorité est alors donnée à l'existence d'une administration publique bien formée et compétente, dont le personnel est recruté avant tout au mérite et perçoit une rémunération satisfaisante au regard des opportunités d'emploi de proximité et liée aux résultats. Des règles et des procédures claires doivent être instaurées, et des responsables faisant preuve de leadership, d'organisation et d'intégrité placés à sa tête. On peut toutefois s'interroger sur les conditions d'émergence d'une administration publique constituée de fonctionnaires compétents, vertueux, soucieux des résultats et inspirés par le bien commun. Ce scénario peut-il être crédible si le reste de la société (à commencer par les politiciens, les hommes d'affaires et les juges) continue de fonctionner selon d'autres logiques ?

L. C. Bresser Pereira apporte un éclairage complémentaire sur les attendus d'un État développeur : il prône une gestion de l'administration copiée sur celle des entreprises privées, avec une action orientée prioritairement sur le « client-citoyen » qui juge de l'efficacité de la mise à disposition des biens publics, une gestion par objectif et l'instauration d'une concurrence à la qualité entre services. L'élite administrative, capable d'adapter son action au caractère changeant des conditions de réalisation des interventions, requière des qualités entrepreneuriales sur le modèle du privé. On a donc là l'extension d'une vision libérale de l'État, dans la foulée des privatisations de services publics des années 1990 dans les pays développés. On connaît pourtant les critiques qui ont été formulées contre cette approche, que ce soit lors de la privatisation des chemins de fer anglais ou de celles de la santé ...

Des valeurs éthiques de participation, d'équité, d'humanité, de responsabilité, de transparence ou d'efficience peuvent être mises en avant (CNUCED), qui s'opposent jusqu'à un certain point aux réformes institutionnelles de grande ampleur, copiées des pays développés mais inadaptées aux contextes et moyens disponibles. Cependant, les institutions d'aide privilégient bien souvent le renforcement technique des administrations, en considérant que la mise en place de structures gouvernementales efficaces (un État-puissance publique rationnel/moderne) est le préalable et que la transformation de la société en découlera naturellement (individus rationnels).

Une deuxième vision de l'État développeur, plus politique, est également affirmée. Elle porte notamment sur le niveau d'implication des élites dirigeantes avec les OMD, ainsi que sur les rapports de force existants au sein de la société qui créent ou non les conditions d'une alliance entre l'État et certaines forces représentatives de la société pour aller dans le sens du développement. Pour réussir, l'État développeur doit s'appuyer sur une forte coalition de groupes qui partagent une même vision du développement et qui sont en mesure de dialoguer avec le pouvoir politique. Ce cadre d'analyse va au-delà d'une conception initiale de l'État développeur qui ne prenait pas en compte le régime politique et mobilise la dimension démocratique pour envisager un État développeur démocratique.

État développeur et démocratie

Un État démocratique

Le concept d'État développeur démocratique exprime l'idée que le régime politique influe de manière déterminante sur la capacité de l'État à atteindre ses objectifs de développement. Cela signifie qu'un État développeur démocratique ne se caractérise pas seulement par ses objectifs, mais également par l'existence de structures organisationnelles qui lui permettent de promouvoir et de réaliser une performance économique socialement distribuée (au bénéfice du plus grand nombre). Un État développeur démocratique porte donc en lui le souci de mettre en place des structures organisationnelles et institutionnelles qui favorisent l'atteinte de ses objectifs. Il s'inspire du modèle de l'État providence qui parvient à obtenir un accord politique pour une redistribution des fruits de la croissance.

J.-P. Olivier de Sardan a cependant mis en question, dans son intervention, le lien trop systématiquement fait entre fourniture de biens et services et régime démocratique, qui amène à considérer que la démocratie et la constitution d'un État de droit sont nécessaires au développement. Le lien n'est certes pas aussi évident qu'il n'y paraît et il convient tout d'abord de préciser la notion de démocratie que l'on mobilise.

Une conception minimaliste de la démocratie met en avant l'existence d'un processus électoral, à l'exemple de Huntington (1991) pour qui un système politique est démocratique dans la mesure où les principaux décideurs en matière d'intervention publique sont choisis à travers des élections équitables, honnêtes et périodiques dans lesquelles les candidats peuvent se présenter librement. Dans un tel processus, ce n'est pas tant le nombre de partis qui importe, mais plutôt le fait que les partis en lice soient en mesure de concourir dans des conditions équitables et soient placés dans l'obligation de rendre des comptes. Les situations où un parti politique est en position ultra-dominante et où les résultats sont quasi joués d'avance ôtent toute pertinence au processus électoral.

Le processus électoral, condition nécessaire de la démocratie, n'est toutefois pas suffisant à lui seul. Un État démocratique est certes porteur des principes d'une démocratie électorale mais, pour qu'il soit développeur, il doit aller au-delà, d'une part, en renforçant la participation des citoyens dans le processus de développement et d'autre part, en s'efforçant d'ouvrir la politique au-delà des élites, des bureaucrates et des consultants qui ont trop souvent tendance à la monopoliser.

La distinction proposée par Edigheji (2005) est très éclairante pour préciser le type de relations que le pouvoir politique cherche à établir avec sa population :

- des relations dites programmatiques vont favoriser la mise en place de politiques et d'actions publiques basées sur une délibération collective avec des représentants de la société civile. Ces délibérations vont déboucher sur un programme d'actions de développement qui font l'objet d'un consensus d'autant plus large que la société civile est largement représentée. La mobilisation de vastes coalitions a plus de chance d'arriver à des intérêts sociaux partagés, alors même que les bases étroites vont davantage privilégier des intérêts minoritaires, ce qui est une source d'aggravation des conflits et des tensions ;
- des relations de type clientéliste, basées sur l'octroi de faveurs personnelles, dans un contexte où les électeurs font leurs choix sur la base de critères tels que la religion, l'origine ethnique ou la personnalité du candidat plus que sur des programmes de développement. Les partis organisés sur des critères ethniques ou géographiques constituent un frein notoire à l'établissement de relations entre l'État et divers intérêts sociaux, politiques ou économiques.

Cette distinction est évidemment schématique et présente deux situations extrêmes. Il ne saurait exister d'un côté une démocratie réelle, basée sur la recherche de l'intérêt commun et dégagée de toutes les contingences de la politique politicienne, alors que de l'autre régnerait une vision purement utilitariste de pouvoir politique¹⁶. Dans la pratique, les États se situent évidemment entre ces deux cas polaires, l'exercice de la démocratie supposant bien souvent la coexistence de préoccupations d'amélioration des conditions de vie de la population avec des stratégies de conquête du pouvoir ou de recours au clientélisme.

Dynamique État - société civile

Au-delà d'un cadre démocratique purement formel, l'État développeur démocratique repose sur la dynamique qui se crée avec la société civile. Il est donc nécessaire de dépasser l'approche trop restrictive de la Déclaration de Paris qui focalise son analyse sur des relations d'État à État et ne laisse que peu de place aux organisations de la société civile (OSC). L'interaction entre les forces de la société civile et l'État doit permettre de mener à bien les réformes nécessaires et de surmonter les obstacles que certaines forces politiques et sociales ne manqueront pas de dresser.

Le large consensus observé dans la littérature sur l'importance de « sociétés engagées » (Banque mondiale, 2005) contraste avec le flou sur la nature effective des nouvelles dynamiques « État – société civile » que cette littérature propose et surtout sur la manière dont ces dynamiques vont se mettre en place. Beaucoup évacuent purement et simplement la question en considérant que la mise en place d'un État doté d'un cadre légal satisfaisant va faciliter l'émergence progressive d'une société civile organisée. B. Billaudot a souligné, dans son intervention, le caractère fallacieux de cette vision classique selon laquelle la mise en place d'un État-puissance publique « rationnel-légal » va générer d'elle-même la constitution du rapport de citoyenneté à la même échelle. La construction du rapport de citoyenneté n'est pas seulement le fait de l'État. Le recours à l'idée de contrat social ou d'enracinement des institutions dans la société, particulièrement développé dans le document Banque mondiale – PNUD, renvoie à Hobbes pour lequel « *les individus*

¹⁶ Dans son ouvrage *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Jean-François Bayart décrit de manière détaillée ces relations de type clientéliste.

remettent leur souveraineté personnelle entre les mains de l'État en échange du maintien de l'ordre social par la loi ». Cette approche conduit à privilégier, finalement, le despotisme éclairé qui a d'ailleurs la faveur d'un certain nombre d'auteurs ou d'acteurs politiques du développement au Nord.

La démocratie ne saurait se contenter d'une égalité de droits exclusivement politiques et civiques qui n'aurait pas de traduction concrète dans les faits. Des inégalités criantes en matière d'accès aux biens essentiels (alimentation, santé, logement) sapent la démocratie de plusieurs manières : elles alimentent le mécontentement social et favorisent de ce fait l'instabilité politique. Ces inégalités renforcent le processus de paupérisation qui marginalise une partie plus ou moins grande de la population et l'exclut du processus politique.

Quelles implications pour l'État et la société civile ?

La Déclaration de Paris induit une vision quelque peu réductrice d'un État développeur, représenté par un petit noyau de gouvernants « véritablement » engagés dans la modernisation d'une élite administrative capable, par exemple, de mettre en place un budget national géré par objectif. J. P. Olivier de Sardan, reprenant son article de 2008, a bien montré au cours de l'atelier que les tentatives d'importation de normes administratives liées au « New Public Management » ne sont pas adaptées et que les pratiques professionnelles des agents de l'État restent « significativement éloignées des normes officielles ». Les implications pour un État d'être développeur et démocratique sont de fait beaucoup plus complexes. O. Edigheji (2005) mentionne deux caractéristiques organisationnelles d'un tel État : l'autonomie d'une part, et l'articulation avec des groupes sociaux clés d'autre part. La capacité de l'État à établir des relations partenariales avec des groupes sociaux clés crée les conditions d'un accord sur des objectifs communs de développement.

La faiblesse et le manque d'organisation de la société civile dans de nombreux pays en développement n'ont pas permis à celle-ci de peser de manière significative dans le processus de développement. Le renforcement de cette société civile est donc nécessaire mais, pour ce faire, il faut prêter attention à plusieurs points :

- la société civile est loin d'être homogène. Elle est constituée de nombreux types d'acteurs et ses contours ne sont pas clairement définis ;
- les organisations non gouvernementales regroupent une grande variété de structures différentes, tant en termes d'objectifs que de mode opératoire ;
- les associations fédérant les groupes politiquement marginalisés constituent l'une des formes d'organisation les plus adaptées pour assurer les objectifs de redistribution et de réduction des inégalités ;
- B. Billaudot souligne que la conception classique de la société civile, définie comme tout ce qui n'est pas État – puissance publique, n'est pas satisfaisante puisque les organisations patronales et les groupes de pression en font partie ; dès lors, il est utile d'établir une distinction entre les organisations non étatiques relevant de l'intérêt public et celles qui défendent des intérêts de groupe, fussent-ils syndicaux ;
- la structuration de la société civile sous forme d'organisations n'est pas synonyme de participation populaire et citoyenne ; la montée en puissance de certaines organisations se déclarant porte-paroles de la société civile a parfois occulté l'enjeu d'une implication forte de la population ;

- la communauté internationale des bailleurs a favorisé l'émergence de nombreuses ONG qui se sont substituées, au moins partiellement, à des organisations de base préexistantes, ce qui est d'autant plus regrettable que ces dernières étaient davantage porteuses des préoccupations de réduction de la pauvreté et de développement équitable. Cette communauté internationale a également tenté d'orienter son appui dans un sens gestionnaire en concordance avec sa vision instrumentale du développement.

Quel État développeur démocratique pour l'Afrique ?

Les concepts de négociation État-société, de coalition politique et de comportement des couches dominantes mériteraient d'être précisés, en particulier dans le contexte de l'Afrique subsaharienne dont certaines caractéristiques ont été rappelées au cours de l'atelier : multiplicité des centres de pouvoir, des modes de gouvernance et de régulation, perception d'une modernité différente de celle portée par l'Occident. Il est généralement recommandé, de manière très abstraite, de négocier de nouvelles coalitions politiques entre la bureaucratie d'État et les couches sociales porteuses de la modernité occidentale. L'idée est d'écarter les intérêts privés ou patrimoniaux ainsi que les élites industrielles traditionnelles antimodernes et réduire la corruption (il ne s'agit plus, désormais, de l'éliminer).

Quelles perspectives pour les États africains ?

Les commentaires sur la situation actuelle de l'Afrique subsaharienne et sur son avenir se partagent en deux. D'un côté, il y a ceux qui estiment que l'Afrique est en train de décoller économiquement (le continent africain, nouveau « pays » émergent) (Banque mondiale, 2010 ; FMI, 2010 ; Mc Kinsey, 2010) en se contentant de projeter dans l'avenir immédiat les taux de croissance moyens des dernières années. Ils considèrent implicitement que l'« intendance suivra », c'est-à-dire que les États et les sociétés civiles pourront se construire sur la base de cette croissance économique. En face, il y a ceux qui voient l'Afrique comme multiple et donc prometteuse, mais également éclatée entre la reproduction souvent instrumentalisée d'attitudes précoloniales ou coloniales et de contraintes internes ou liées à son insertion dans la mondialisation culturelle et économique qui obscurcissent son avenir politique et économique (Bayart, Hibou et Samuel, 2010 ; Hibou, 2011) . Dans cette perspective, la croissance actuelle ne se traduira pas nécessairement par le développement social et politique, ni par le renforcement des États ou par l'institution de sociétés démocratiques.

J-P. Olivier de Sardan, lors de l'atelier, a défini l'État africain comme « État d'abord dérogatoire », sur le modèle de la colonie. A. Mbembe (2000, 2010) ajoute que « *Le droit en colonie est la fille de la violence (...). La violence première c'est la race, qui est fondée sur le désir de meurtre (...) de l'objet de jouissance et d'aversion (...)* ». Ce dernier auteur montre que la phase nationaliste de l'histoire postcoloniale a repris, mais en inversant le rapport de force colonial fondé sur la race et en l'étendant maintenant aux allochtones.

Ce constat montre à quel point il est peut être illusoire de penser que l'Afrique entrera à bon compte dans la rationalité instrumentale occidentale. Le pouvoir postcolonial relève d'une économie de la somptuosité (posséder, dépenser des vies et des biens sans compter) et dans une politique de la volupté (détruire, se détruire). Ce mode de gouvernement, fondé sur

l'abjection, gangrène toute la société et installe ce qu'on peut appeler une « coercition ritualisée » des dominants sur les dominés, qui se répand parmi ces derniers. La domination sans partage que fut la colonisation est toujours dans les esprits. Ainsi, pendant les débats de l'atelier, le lien entre la corruption d'État et les anciens colonisateurs ou l'« intériorisation » par les responsables politiques et par la société des pays partenaires du rapport de domination exercé par l'aide au développement a été fortement souligné.

Des recompositions actuelles éloignées du modèle de démocratie libérale et qui renforcent une classe dominante de plus en plus retréinte

Un ensemble d'éléments qui caractérisent aujourd'hui l'État et les sociétés africaines au sud du Sahara ne vont pas non plus dans le sens que préconisent les tenants de l'État rationnel ni même de l'État développeur.

Une vague de démocratisation s'est enclenchée à partir du milieu des années 1980 pour des raisons à la fois internes (émergence d'organisations de la société civile et de mouvements en faveur de la démocratie) et externes (l'injonction de bonne gouvernance de la part des bailleurs en faveur d'une démocratie libérale). Mais cette démocratie formelle, basée sur le multipartisme et un certain développement de la liberté de la presse, n'a pas réussi à changer les structures internes de pouvoir (pas de dialogue politique, marginalisation des partenaires sociaux du processus de gouvernance, faiblesse des institutions domestiques) et ne s'est pas accompagnée d'une amélioration des conditions de vie de la majorité de la population qui continue de vivre dans des conditions très précaires.

Le multipartisme et l'économie de marché n'ont pas débouché sur des démocraties libérales (citoyens dotés d'une raison pratique), ni sur des régimes économiques productivistes installant une accumulation primitive de capital. Les conflits observés montrent qu'il n'y a pas de compromis sociaux définissant les niveaux d'inégalité jugés équitables. Les formes autocratiques de pouvoir et de systèmes imaginaires de consumérisme et de possession idolâtre de biens matériels évoqués plus haut se perpétuent, avec le maintien de modalités d'exclusion puissantes sous les traits de l'autochtonie.

Pourtant, la mobilité des populations africaines est porteuse de changement dans les rapports de parenté, dans les relations matrimoniales, dans les figures de notabilité, dans les rapports hommes-femmes ou dans ceux ayant trait à la servilité. Mais cela risque fort de ne faire qu'accentuer les inégalités *via* la promotion individuelle qui est le propre de l'orientation idéologique à l'œuvre (être entrepreneur de soi-même pour sortir de l'assistanat et devenir utile à la croissance du pays, introduire la rationalité instrumentale et la concurrence dans chacun de nos actes, etc.).

Par ailleurs, les couches dominantes nées des Indépendances continuent de se renforcer et de se concentrer. De nouvelles élites économiques apparaissent également *via* la captation des matières premières ou le contrôle des nouveaux investissements. La modification, souvent violente, des régimes de propriété ou d'appropriation (la vente de terres, par exemple), conforte l'autonomie d'action de ces élites. Elle va de pair avec la déstructuration sociale exercée par les marchés, la libéralisation du commerce d'import-export donnant accès aux ressources de l'extraversion et accroissant les possibilités de prestige.

Quelles implications pour l'aide ?

Depuis les années 1980, le régime d'aide dominant vise à faire évoluer l'appareil d'État des pays aidés dans le sens d'une modernité occidentale et ainsi à favoriser l'émergence d'économies libérales ou sociales-libérales capables de redistribuer les fruits de la croissance à leurs populations. La Déclaration de Paris n'a pas fondamentalement remis en cause ce régime d'aide : elle s'inscrit toujours dans la promotion d'un État moderne susceptible de distribuer ses bienfaits à la majorité de sa population. Seules les modalités du dialogue politique entre bailleurs et États bénéficiaires de l'aide ont été revues, dans le sens des principes affichés d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Les effets attendus de l'aide budgétaire restent avant tout le renforcement de l'État et de sa capacité à élaborer des stratégies de développement dites opérationnelles.

La communauté du développement se trouve confrontée à un dilemme : bailleurs de fonds et pays récipiendaires s'accordent sur des principes généraux d'orientation stratégique, mais ils ne parviennent pas à trouver les modalités pour les rendre effectifs. Les réformes récentes de l'aide (les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, les approches sectorielles, le recours croissant à l'aide budgétaire globale) qui cherchaient à résoudre les problèmes des systèmes de gestion de l'aide fragmentés ou parallèles et, par là même, à redonner du leadership aux pays bénéficiaires, ont bien souvent eu des effets inverses en entraînant une plus grande dépendance de ces derniers ; les nouvelles modalités ont en fait accru l'intrusion des bailleurs dans les arènes de la prise de décision et ont créé une confusion croissante entre les institutions nationales et des initiatives ou des structures promues par les bailleurs de fonds (Mejia Acosta, De Renzio, 2008). Les logiques d'intervention des bailleurs de fonds, contraintes par des procédures rigides et une vision à court terme et restrictive de l'État comme gestionnaire des finances publiques, conduisent à un renforcement des capacités de gestion de l'aide, mais pas à des capacités à mettre en œuvre des politiques publiques propres : les compétences technocratiques de gestion sont survalorisées aux dépens des compétences réelles en politiques de développement et, en fin de compte, au détriment de résultats effectifs et durables sur le terrain (Solanet et Chellali, 2010).

Cette situation illustre l'ambiguïté persistante concernant le concept d'appropriation. Il n'y a pas, à l'évidence, de consensus sur son interprétation : quand d'aucuns considèrent l'appropriation comme une souveraineté nationale en termes de choix de modèle de développement et de choix de politique, d'autres limitent sa portée à la simple adoption d'un modèle d'État « moderne » proposé par la communauté des bailleurs. On a vu dans le précédent atelier sur les justifications de l'aide à quel point cette ambiguïté et ces différences d'interprétation reflétaient en fait des intérêts divergents mais non avoués des différents acteurs de l'aide (Castellanet et Arnal, 2010).

Dans nombre de pays économiquement sous-développés, le débat politique peine à trouver une expression démocratique et aboutit bien souvent à des situations de conflits plus ou moins violents. Le respect de la souveraineté nationale peut conduire à laisser prospérer ces conflits avec des conséquences dramatiques pour une large part de la population. D'un autre côté, les interventions au titre de l'ingérence humanitaire ont parfois soulagé à court terme la détresse de populations vulnérables, mais elles ont rarement permis de faire avancer les choix de modèle de société et de développement au sein des pays concernés. L'État

souverain, bien qu'imparfait, reste le meilleur cadre d'organisation de la vie politique nationale.

L'APD ne saurait imposer un modèle d'État dans lequel les peuples concernés ne se reconnaissent pas. L'appropriation comprise comme souveraineté impose de laisser un large espace pour les processus politiques au sein des pays aidés, afin qu'émergent en interne les grandes lignes de l'intérêt national, et ses implications en termes de stratégies et de politiques publiques, et que se refonde la relation entre État et citoyens, autour du renforcement d'États-Nations. La situation concrète des États africains et des modes d'exercice du pouvoir laisse penser que l'émergence d'États-Nations démocratiques, alliant des pouvoirs et des sociétés civiles pluralistes préoccupés de développement et de justice demandera du temps.

Cela ne signifie pas pour autant que la coopération internationale doive se réfugier dans un attentisme frileux et se retirer en attendant que les changements nécessaires se produisent d'eux-mêmes. Elle peut accompagner et encourager ces processus, en soutenant les porteurs de changement au sein des sociétés, qu'ils soient membres des élites politiques et administratives ou d'organisations de la société civile engagées, et en recréant chaque fois qu'elle le peut le rapport de confiance entre citoyens-usagers et État. Elle doit également veiller à ne pas aggraver les choses en faisant le jeu des oligarchies locales et internationales et en les renforçant et à s'assurer de la cohérence des politiques extérieures des pays développés et émergents.

Le pire n'étant jamais certain et les situations étant à même d'évoluer dans le temps, cela suppose que les modalités de l'aide soient suffisamment flexibles et adaptables pour pouvoir suivre et accompagner ces évolutions, en acceptant l'idée que le développement est un processus éminemment politique. Ce processus repose sur l'émergence, dans les sociétés, de mouvements civiques et démocratiques que la coopération internationale ne peut pas inventer, mais qu'elle doit repérer et accompagner dans le cadre des négociations qu'elle mène en permanence avec les pouvoirs en place.

Mais cela ne pourra se faire sans que la coopération internationale accomplisse une sorte de révolution copernicienne :

- du mode de relation asymétrique que ses organisations et les agents qui en dépendent continuent de pratiquer ;
- des modèles de développement et des systèmes de règles qu'elle promeut ;
- des modes de pensée et des comportements qu'elle tente d'instiller.

Ces changements relèvent autant d'une capacité de résistance et d'initiative des nations bénéficiaires que d'une capacité des acteurs et des chercheurs de l'APD au Nord de s'opposer à ces pratiques, sur la base d'une analyse critique pertinente et d'un débat public ouvert.

Bibliographie

Banque mondiale, 2005, Bâtir des États performants; créer des sociétés engagées. Rapport du groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique.

Banque mondiale, 2010, Quelques faits intéressants concernant l'Afrique subsaharienne (African Economic Indicators 2005)

Bayart, J.-F., Hibou, B. Samuel, B. ,(2010, « L'Afrique : 100 ans après les Indépendances : vers quel gouvernement politique » Politique africaine n°119

Bresser Perreira L.C., 2001, Une nouvelle gestion pour un nouvel État : libéral, social et républicain.

Bresser Perreira L.C.,2007, *'The Structural Public Governance Model'*.

Bresser Perreira L.C., 2010, Dix thèses pour un nouveau développementalisme.

Castellanet, C. et Arnal, G., 2010, L'aide publique au développement : quelles justifications ? Débats et Controverses, n°3. Gret. Nogent-sur-Marne.

CNUCED, 2009, L'État et la gouvernance du développement. Rapport sur les pays les moins avancés.

Economic Commission for Africa - African Union, 2011, 'Economic report on Africa 2011. Governing development in Africa – the role of the state in economic transformation'.

Edigheji O., 2005, A democratic developmental state in Africa? Research Report 105. Centre for policy studies.

Englebert P., 2009, Africa: Unity, Sovereignty and Sorrow'. Boulder, Co. & London: Lynne Rienner Publishers, 310 p.

Fritz, V. et Rocha Menocal, A., 2011, Reconstruire les États développeurs. Coopérer Aujourd'hui n° 73. Gret/ODI. Nogent-sur-Marne

FMI, 2010, Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne : résilience et risques

Grindle, M.S., 2004, Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, Governance 17(4): 525-48.

Hibou, B., 2011, « Tunisie, économie politique et morale d'un mouvement social ». Politique africaine n° 121

Huntington, S., 1991, *The Third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman and London. University of Oklahoma Press.

Ingram, S., 2010, *State-Building – Key Concepts and Operational Implications in Two Fragile States*. World Bank's Fragile and Conflict-Affected States Group (OPCFC) and United Nations Development Programme's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)

Mbembe, A., 2000, *De la postcolonie, essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique contemporaine*

Mbembe, A., 2010, *Sortir de la grande nuit, essai sur l'Afrique décolonisée*

McKinsey Global Institute, 2010, *Lions on the move: The progress and potential of African Economies*

Mejia Acosta, A., De Renzio, P., 2008, *Aid, Rents and the politics of the budget process*, Working Paper 311, Institute of Development Studies

Michaïlof, S., Bonnel, A., 2010, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*. En particulier le chapitre 6 'Le défi de la reconstruction des États faillis', Fayard.

OCDE – CAD, 2006, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, IDD and Associates.

Olivier de Sardan JP, 2008, *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*, Discussion Paper n°5, décembre 2008, DFID.

Solanet, G., Chellali, K., 2009, *L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ?* Débats et Controverses n°2. Gret; Coordination Sud; Gemdev. Nogent-sur-Marne.

Véron, J. B., Document interne AFD « Faire en sorte que l'aide au développement traite des fragilités ».

Annexe

*Par Bernard Billaudot
Université Grenoble II*

Une nouvelle vision

Cette double critique (à la vision dominante actuelle du développement NDLR) impose la recherche d'une nouvelle vision. Cette nouvelle vision ne doit pas présenter les limites qui viennent d'être mises en évidence. Elle doit donc conduire à comprendre l'Allemagne hitlérienne, l'URSS et la Chine actuelle comme étant des sociétés modernes et à ne pas considérer que l'État s'édifie sur l'économique, qu'il ne s'agirait que d'une superstructure. Cela implique que cette vision fasse place à la possibilité qu'il existe plusieurs modèles de société moderne et même plusieurs versions pour chaque modèle, dont des versions dans lesquelles l'État n'est pas démocratique ou dans lesquelles l'économique n'est pas de façon dominante à coordination par le marché et/ou à organisation capitaliste (le pouvoir de diriger l'entreprise qui produit pour vendre en employant des salariés appartient à ceux qui ont mis l'argent et leur objectif est de s'enrichir). J'ai la prétention d'en avoir élaboré une qui a ces caractéristiques exigées. Je me contente d'en faire état en procédant par touches successives, en laissant à chacun le soin d'en percevoir la cohérence d'ensemble et d'en apprécier la pertinence.

Première touche : la « société moderne » se caractérise par une certaine façon de justifier les règles de toutes sortes qui opèrent dans l'espace public. Dans tout groupement humain doté d'une fermeture, l'existence de chacune des mises en rapport qui en sont la structure se manifeste par l'institution de normes, des normes techniques concernant la façon de se servir des objets (y compris les corps humains) et des normes sociales en fixant les droits d'usage. Ces dernières créent toujours des inégalités ; ces **inégalités doivent être justifiées** pour que les pratiques des membres du groupement se conforment à ces normes-règles. Or, il n'y a pas une seule façon possible de justifier. Dans la *communauté*, le mode de justification est la *justification en religion* ; dans la *société traditionnelle*, il y a la *conjugaison* dans l'espace public de la *justification en religion* et de la *justification en raison* (sous une forme qui permet cette conjugaison), tandis que la *société moderne* se caractérise par le *monopole dans l'espace public de la justification en raison*, c'est-à-dire l'exclusion de toute référence à quelque religion que ce soit¹⁷. Et c'est en

¹⁷ Je dis bien « dans l'espace public » et non pas dans les espaces privés. Par ailleurs, je ne précise pas ce qu'il en est de l'articulation dans les sociétés entre les justifications personnelles des activités auxquelles se livrent les membres de la société et les justifications générales des normes-règles qui les habilitent (en les contraignant) ou les interdisent. Il n'est question ici que des justifications générales. Seule certitude : il n'y a pas d'un côté des modes de justification pour les justifications personnelles et des modes de justifications pour les justifications générales : la liste des modes possibles est la même des deux côtés.

un sens moderne que l'investigation en raison est alors entendue, c'est-à-dire en excluant que le bien visé par l'humain soit déterminé, comme le retient Aristote, par sa nature et non pas par choix. Mais cela ne nous dit rien sur la structure institutionnelle de base de ce genre de groupement humain doté d'une fermeture.

Seconde touche : le genre moderne se caractérise par le *take off* de deux ordres relativement autonomes l'un de l'autre, l'économique et le politique, avec d'un côté des transactions d'ordre économique et de l'autre des transactions d'ordre politique ; les transactions d'ordre économique sont celles qui sont conduites en monnaie¹⁸, quant aux transactions d'ordre politique, ce sont les transactions qui sont conduites en citoyenneté. Les transactions d'ordre économique ne sont pas nécessairement réglées par le marché (concurrentiel) – voir les prix administrés ou les situations de monopole ; l'ordre économique n'est donc pas le « marché économique » de la vision néolibérale ; et ce n'est pas non plus le « mode de production capitaliste », ou plus simplement le « capitalisme » tel qu'entendu par Braudel, puisque ce n'est qu'une modalité parmi d'autres de mise en œuvre d'une activité pour gagner de l'argent. Il en va de même concernant l'ordre politique : les transactions d'ordre politique ne sont pas nécessairement inscrites dans l'État ou réglées par lui comme rapport social et ce dernier n'est pas nécessairement démocratique (au sens classique ou néolibéral du terme sur lequel on revient sous peu) ; l'ordre politique n'est donc pas le « marché politique » néolibéral ou une entité qui reposerait sur l'ordre économique. Ces deux ordres ne sont que des domaines de la vie sociale d'ensemble, le reste constituant les structures du quotidien (Braudel) ou le monde de la vie (Habermas), soit principalement ce qui est d'ordre familial ou encore domestique.

Troisième touche : ce qui vient d'être dit implique que les rapports sociaux fondamentaux de la société moderne ne sont pas le marché et l'État (de droit), mais la monnaie et la citoyenneté. Ces deux rapports sociaux sont l'un et l'autre à la base de chacun des deux ordres, quand bien même l'une prédomine dans ce fondement ; on est en présence d'un adossement réciproque de l'un sur l'autre, un problème se posant lorsque l'espace d'institution n'est pas le même ici pour la monnaie et là pour la citoyenneté (voir l'Euro). Contrairement à ce qui en est dit dans la vision classique (ou néolibérale), la monnaie n'est pas un rapport social « économique » (elle est vue dans la vision classique et dans la vision néolibérale comme un adjuvant du marché¹⁹). Quant à la citoyenneté, ce n'est pas un rapport social « politique », contrairement à ce qui en est aussi dit dans la vision classique libérale ou néolibérale puisqu'elle y est vue comme une composante de l'État de droit. L'État comme rapport social est la *mise en rapport des citoyens avec les organismes*

¹⁸ Dire qu'une activité, et notamment une transaction, est « conduite en monnaie » signifie que la personne qui s'y livre ne peut communiquer aux autres la signification de cette activité sans se servir du langage de la monnaie ; cette utilisation est indispensable. A contrario, une activité qui donne lieu à une opération monétaire, mais dans laquelle cette opération est secondaire (il n'est pas indispensable d'en faire état pour formuler la signification de l'activité) n'est pas d'ordre économique (ex : une partie de carte en amis, avec de petites mises en argent). Comme la frontière ainsi définie est suprasubjective (et non pas strictement objective), elle est mouvante dans l'histoire,

¹⁹ Comme d'ailleurs aussi dans la vision marxienne puisque pour Marx la monnaie procède de l'échange (« l'échange fait l'argent avec la marchandise qui y convient le mieux »). Dans la vision que je propose, « la monnaie précède l'économie de marché et la fonde, et non l'inverse » (Aglietta et Orléan, dans *La violence de la monnaie*).

de puissance publique ; ce rapport social est tout à fait distinct de la citoyenneté²⁰. On peut avoir à une certaine échelle une citoyenneté sans État (voir aujourd'hui l'enjeu de la formation d'une citoyenneté à l'échelle européenne et aussi à l'échelle mondiale), mais *on ne peut avoir d'État sans citoyenneté*.

Quatrième touche : elle concerne la démocratie. La démocratie est le pouvoir du peuple, tout le monde s'accorde là-dessus. Mais en quel domaine ? Le point de vue associé à la vision classique est que la démocratie est un attribut spécifique de l'État, de son organisation : on parle alors d'État démocratique et d'État non démocratique. Dans la nouvelle vision que je propose, le domaine en question est **toute la société** (moderne). En ce sens, la « démocratie » est relative à **l'institution de toutes les normes-règles**, que ces normes concernent l'ordre politique, l'ordre économique ou les structures du quotidien. Et il n'y a aucune raison de limiter le champ au seul espace public, même si c'est avant tout dans ce champ que « la démocratie » (ou « une pratique démocratique ») se spécifie plus précisément. Dans toute société, le processus d'institution de normes-règles « publiques » comprend l'énoncé d'une justification (si ce n'est un débat à ce sujet). Le propre d'une société moderne « démocratique » est que le processus d'institution donne lieu dans un premier temps à un débat ouvert concernant les « bonnes » règles à instituer, ce que l'on peut appeler un débat de justification, et que tous les citoyens doivent pouvoir participer à ce débat. De plus, comme en modernité, le débat de justification dans l'espace public voit s'affronter des justifications en raison dont la caractéristique est qu'elles ne peuvent reposer sur une antériorité de ce qui est considéré comme étant « ce qui est bien » sur ce qui est considéré comme étant « ce qui est juste », toute justification en raison repose (au moins implicitement) sur la référence à une valeur, une référence qui fait l'objet d'un choix entre plusieurs valeurs possibles. On est donc en présence d'une *pluralité des valeurs* auxquelles on peut se référer pour justifier en raison telle ou telle norme sociale dans l'espace public. Plus précisément, n'importe quoi ne peut être considéré comme une valeur. Seules certaines « idées » de ce qui peut présider à l'énoncé de « ce qui est bien et juste » sont acceptables dans l'espace public parce qu'il s'agit toujours de justifier une règle qui réponde à l'intérêt général de tous les citoyens (ex : la valeur ne peut être la force ou la race). Les seules valeurs acceptables et pratiquement acceptées sont la liberté, l'efficacité technique et le collectif. Précisons que cette pluralité des valeurs ne doit pas être assimilée à la pluralité des croyances personnelles, puisque la pluralité qui nous intéresse est laïque : elle n'a rien à voir avec le pluralisme des religions ou le fait que certains croient à une transcendance et d'autres pas, que certains s'en remettent à une philosophie essentialiste et d'autres à une philosophie existentialiste ou pragmatiste. Dans ces conditions, *la démocratie consiste à reconnaître et accepter cette pluralité*, c'est-à-dire à refuser de défendre le point de vue selon lequel la valeur particulière à laquelle on se réfère pour justifier pourrait conduire à une plus grande justice que la référence à une autre valeur (ou user de la violence symbolique consistant à imposer cette idée à ceux qui ne la partagent pas) Il s'agit de débattre avec la perspective de déboucher sur un *compromis*. Cela vaut en particulier pour les lois discutées et votées par une assemblée d'élus dans l'ordre politique, mais ce n'est qu'un domaine d'application parmi d'autres de la démocratie telle qu'elle vient d'être

²⁰ Le rapport entre les citoyens qui est l'une des composantes de l'Etat comme rapport social (l'un des côtés de ce rapport, l'autre étant « les organismes de puissance publique ») n'est pas le rapport de citoyenneté. En effet, dans leur mise en rapport avec les organismes de puissance publique les citoyens sont différenciés – certains reçoivent des prestations et d'autres non, par exemple. On revient sous peu sur l'origine de cette confusion dans les sociétés modernes réellement existantes.

définie. Il va de soi que, ainsi entendue, la démocratie trouve place dans le rapport de citoyenneté, qui est l'égalité en Droit entre les membres du groupement humain considéré ; elle n'est pas envisageable dans un autre cadre puisque le Droit est l'instrument de la mise en forme de compromis entre des points de vue fondés sur des valeurs (sociales ou éthiques) différentes et dont aucune n'est supérieure aux autres – le Droit est un instrument purement procédural qui n'implique aucun choix en faveur de telle ou telle valeur. **Mais l'institution du rapport de citoyenneté n'implique pas que l'État soit démocratique** (que son institution dans une certaine forme résulte d'un processus d'institution démocratique au sens défini ci-dessus, ce qui n'est le cas ni pour un État totalitaire (type pour lequel une seule valeur est reconnue comme légitime pour justifier l'État, comme ce fût le cas de la valeur « collectif » pour les États des démocraties populaires, mais qui pourrait être aussi le cas pour la valeur « liberté » si les ultralibéraux l'emportaient) **ni a fortiori pour un État issu d'un coup d'État militaire ou de la prise du pouvoir d'un « dictateur » même bienveillant.** Précisons que l'égalité en Droit n'est pas l'égalité des droits distribués par les formes institués des modes de règlement des transactions économiques et politiques. Cette égalité en Droit signifie que ces modes de règlement doivent conduire à des inégalités de droits considérées comme justes, c'est-à-dire à une distribution dite équitable (l'équité n'est pas l'égalité au sens arithmétique, mais une égalité en proportion de quelque chose d'autre).

Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des États et de citoyennetés

Coordination des actes :

Hanitra Randrianasolo
Christian Castellanet
Philippe Coquart
Vincent Ribier

Animation des débats :

Christian Castellanet
Jean-Jacques Gabas

Auteurs :

Christine Andela
Bernard Billaudot
Philippe Lavigne Delville
Jean-Pierre Olivier de Sardan
Vincent Ribier
Mahama Tidjani Alou
Mamadou Traoré

Au cours des années 2000, l'État comme acteur central et incontournable du développement a connu un regain de légitimité, les organisations de la société civile et le secteur privé ne pouvant être efficaces sans un État fort.

La Déclaration de Paris, adoptée par les principaux bailleurs de fonds en mars 2005, affiche le renforcement et la reprise de leadership des États comme objectifs prioritaires de l'aide publique au développement (APD). Mais comment l'APD peut-elle contribuer à ce renforcement des États ?

Pour approfondir ce sujet, un atelier-débat a été organisé par le groupe de travail sur « l'efficacité de l'aide », composé de représentants d'ONG et de chercheurs. Les débats étaient structurés autour de trois questions articulées entre elles : i) la caractérisation des États africains à travers une mise en perspective historique longue, ii) la nature de la modernisation observée dans ces États et son lien éventuel avec le processus de démocratisation et d'émergence d'une société civile active et iii) le rôle de l'APD et son positionnement par rapport au renforcement de l'État et/ou la société civile.

La collection Débats & Controverses accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Christian Castellanet et Danièle Ribier.

ISBN : 978-2-86844-279-6



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 43 94 73 02
Fax : +33 (0)1 43 94 73 11
Site Web : www.cirad.fr



14 passage Dubail
75010 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 44 72 93 72
Fax : +33 (0)1 44 72 93 73
E-mail : sud@coordinationsud.org
Site Web : www.coordinationsud.org