

Coordination

Vincent Ribier, Christian Castellanet, Jean-Jacques Gabas
et Michel Vernières

Politiques de coopération internationale :

quel rôle dans la construction
de l'action publique au Sud ?



Politiques de coopération internationale : quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ?

Animation du séminaire et coordination des actes

Vincent Ribier
Christian Castellanet
Jean-Jacques Gabas
Michel Vernières

Intervenants

Boris Samuel
Richard Banégas
Camille Laporte
Philippe Lavigne Delville
Agnès Labrousse
Florent Bédécarrats

Rédaction des synthèses et des notes de lecture

Irini Paltani



Collection Débats & Controverses n° 10

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	Erreur ! Signet non défini.
PREMIÈRE SESSION - La coopération internationale comme rapport de domination politique	15
Macroéconomie et politique en Afrique, une analyse « par le bas » <i>par Boris Samuel</i>	17
Commentaires, débats et points de vue.....	21
Notes de lecture.....	22
DEUXIÈME SESSION - La coopération internationale et les États fragiles	29
L'étude des paradigmes de l'aide internationale à la reconstruction..... post-conflit <i>par Richard Banégas</i>	31
L'aide au développement dans les États fragiles <i>par Camille Laporte</i>	33
Commentaires, débats et points de vue.....	35
Notes de lecture.....	36
TROISIÈME SESSION - La mécanique technocratique de l'aide et le décalage entre intentions et résultats	45
Options politiques, jeux d'acteurs et mise en procédure : le processus de définition du projet UE d'appui à la société civile <i>par Philippe Lavigne Delville</i>	47
Commentaires, débats et points de vue.....	52
Notes de lecture.....	54
QUATRIÈME SESSION - La technicisation de la coopération internationale : une non-construction du politique ? Analyse critique des évaluations randomisées	Erreur ! Signet non défini.
Les expérimentations aléatoires : une mesure objective..... et apolitique des programmes de développement ? <i>par Agnès Labrousse</i>	61
La randomisation, « étalon or » de la décision les enjeux politiques..... d'une technique d'évaluation <i>par Florent Bédécarrats</i>	64
Commentaires, débats et points de vue.....	67
Notes de lecture.....	68
EN GUISE DE CONCLUSION	73
Références bibliographiques	76

AVANT-PROPOS

Depuis quelques années, le Cirad, le Gemdev et le Gret mènent une réflexion sur l'efficacité de l'aide publique au développement, dans le prolongement des débats issus de la Déclaration de Paris (2005). Trois colloques ont ainsi été organisés en 2008, 2009 et 2010 sur les thèmes de l'aide budgétaire, des justifications de l'aide publique au développement (APD), et du renforcement des États et des citoyennetés.

Les comptes rendus de ces ateliers ont donné lieu à des publications dans la même collection :

- *L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ?*
Débats & Controverses, n° 2, Gret, Gemdev, Coordination Sud, juillet 2009.
- *L'aide publique au développement : quelles justifications ?*
Débats & Controverses, n° 3, Gret, Cirad, Coordination Sud, juillet 2010.
- *Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des États et des citoyennetés,*
Débats & Controverses, n° 5, Gret, Cirad, Coordination Sud, novembre 2011.

Le séminaire qui s'est tenu d'octobre 2012 à janvier 2013 a poursuivi ces réflexions sous une forme plus académique, ouvertes aux étudiants de master et aux écoles doctorales, en combinant approches théoriques et études de cas empiriques. Il a bénéficié d'un soutien financier du Cirad pour l'organisation scientifique et logistique, du Gret pour la publication du présent document « Débat & Controverses » et d'un soutien scientifique du Gis-Gemdev.

Organisé en quatre séances, il a abordé les thèmes suivants :

- la coopération internationale comme rapport de domination politique (11 octobre 2012) ;
- la coopération internationale et les États fragiles (22 novembre 2012) ;
- la mécanique technocratique de l'aide et le décalage entre intentions et résultats (6 décembre 2012) ;
- la technicisation de la coopération internationale : une non-construction du politique ? Analyse critique des évaluations randomisées (10 janvier 2013).

Cet ouvrage est différent dans sa structure des précédents *Débats & Controverses* (n° 2, 3 et 5) dont il est le complément. Chacune des quatre séances du séminaire fait l'objet d'un compte rendu présentant une synthèse de l'exposé des intervenants et des débats qui ont suivi, ainsi que d'une note bibliographique d'ouvrages correspondant au thème abordé en séance. Les comptes rendus et notes bibliographiques ont été préparés par Irini Paltani, diplômée de Sciences Po Paris.

Séminaire de recherche Cirad-Gemdev-Gret

**Le rôle des politiques de coopération
dans le renforcement des États et la construction de l'action publique au Sud**

Animation du séminaire et coordination 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 au moment du séminaire, il est co-animateur du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

Jean-Jacques Gabas, économiste, chercheur 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/HDR à l'Université Paris XI, ainsi qu'à Paris I et à Sciences Po Paris.

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

Michel Vernières, économiste, est professeur émérite à Paris I, président d'honneur du Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement (Gemdev).

Première session

La coopération internationale comme rapport de domination politique

Boris Samuel, docteur en science politique, chercheur rattaché au CERI.

Deuxième session

La coopération internationale et les États fragiles

Richard Banégas, professeur de science politique au CERI-Sciences Po, spécialiste de l'Afrique de l'Ouest et des Grands Lacs.

Camille Laporte, diplômée du master de recherche en relations internationales de Sciences Po Paris. Elle y est actuellement en doctorat, rattachée au CERI.

Troisième session

La mécanique technocratique de l'aide et le décalage entre intentions et résultats

Philippe Lavigne Delville est anthropologue, directeur de recherche à l'IRD, UMR Gred.

Quatrième session

**La technicisation de la coopération internationale : une non-construction du politique.
Analyse critique des évaluations randomisées**

Agnès Labrousse est maître de conférences en économie à la faculté d'économie et de gestion de l'Université de Picardie Jules Verne.

Florent Bédécarrats a rejoint la division EVA de l'AFD en 2013, où il est chargé des études d'impact. De 2007 à 2013, il avait été chargé de recherche et développement pour Cerise, un réseau d'échange sur les pratiques en microfinance.

Introduction et présentation du séminaire

LE RÔLE DES POLITIQUES DE COOPÉRATION DANS LE RENFORCEMENT DES ÉTATS ET LA CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE AU SUD

*Vincent Ribier,
Christian Castellanet,
Jean-Jacques Gabas,
Michel Vernières*

Le renforcement des États figure parmi les objectifs prioritaires de l'aide au développement des pays membres du CAD/OCDE¹. Si cet objectif général est consensuel dans la communauté des bailleurs, les priorités stratégiques et les modalités de mise en œuvre qu'il implique sont beaucoup moins partagées, et ce d'autant plus qu'elles sont rarement explicitées. Renforcement de la démocratie et développement économique et social des pays du Sud font généralement partie des objectifs de l'aide sans que leur articulation ne soit clairement envisagée, comme si bonne gouvernance et développement allaient nécessairement de pair. C'est pourtant loin d'être le cas : ainsi, exemple fréquemment cité, les pays asiatiques se sont bien souvent affranchis des prescriptions de l'aide internationale et ont failli aux critères actuels de la bonne gouvernance. L'expérience asiatique montre que certains régimes autoritaires parviennent parfois à de meilleurs résultats en matière de développement économique et de fourniture de biens et services à leur population que nombre de régimes pluralistes. Il serait pour autant excessif de généraliser, mais il s'avère difficile d'établir une relation déterministe entre démocratie et développement.

La non-explicitation de la nature du renforcement des États poursuivi par l'aide conduit les bailleurs à privilégier le caractère technique de leurs interventions au détriment de la dimension politique, fréquemment occultée. Cette technicisation des opérations de développement (aide budgétaire, harmonisation, renforcement des institutions et des administrations des États concernés, gestion par les résultats, etc.) a pourtant une incidence déterminante sur la construction de l'espace politique des pays récipiendaires. Une grande ambiguïté de l'intervention des bailleurs est de prétendre n'intervenir que sur des aspects techniques, alors même que l'aide a des effets importants sur les rapports de force entre acteurs nationaux, les relations entre le gouvernement et la société civile et finalement la construction de la citoyenneté. En retour, la nature du régime politique favorisé par l'aide a une incidence certaine sur la capacité de l'État à fournir des biens et services publics à sa population et à en assurer le développement.

¹ Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Cette ambiguïté se retrouve dans l'interprétation de l'appropriation (*ownership*), premier principe de la Déclaration de Paris, qui oscille, au gré des circonstances, entre d'une part le contrôle du processus et du choix des politiques mises en œuvre et, d'autre part, l'accord plus ou moins volontaire à mettre en œuvre des politiques qui viennent d'ailleurs. De Renzio et al. (2008) font remarquer à ce propos que de nombreuses agences d'aide partent avec une perception initiale de l'appropriation comme contrôle du pays aidé sur les politiques conduites, mais que dès qu'il y a désaccord sur le choix de celles-ci, les agences d'aide reviennent à une perception de l'appropriation comme accord sur les politiques qu'elles promeuvent.

Le positionnement du séminaire

Prenant acte de ces éléments de contexte, le séminaire organisé par le Cirad, le Gemdev et le Gret a analysé au fil de ses quatre séances les effets des politiques de coopération sur la structure des États et de leurs composantes, en s'interrogeant sur la nature du renforcement institutionnel opéré et sur l'impact de l'aide en termes de démocratisation de la vie politique et de la société. Les thèmes abordés, d'une grande diversité apparente, constituent néanmoins des approches complémentaires de la question générale du rôle des politiques de coopération dans le renforcement des États et des acteurs qui les composent.

Le séminaire a ainsi considéré l'ensemble des acteurs ayant un rôle essentiel dans la construction de l'action publique : les gouvernements bien sûr, mais également les administrations nationales et locales, les élus locaux et une multitude d'autres acteurs. On mentionnera en premier lieu la nébuleuse qualifiée de société civile, constituée d'une variété de structures de diverses natures, ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG), elles-mêmes très diversifiées. Les chercheurs et experts qui proposent les outils techniques utilisés pour l'élaboration de l'action publique, puis ultérieurement pour son évaluation, sont également d'autres intervenants à considérer.

Réfléchir sur la politique de coopération suppose donc d'étudier la place qu'y tiennent les différents acteurs autres que les pouvoirs publics. Ce séminaire a alimenté cette réflexion en privilégiant trois entrées :

- les conséquences de la technicisation de la coopération internationale : deux séances y ont été consacrées, l'une sur l'usage de la macroéconomie comme guide des politiques publiques, l'autre sur le recours aux études d'impacts randomisées pour évaluer les politiques de développement ;
- les difficultés propres au renforcement des sociétés civiles : la séance a porté sur l'expérience mitigée de l'Union européenne au Niger en matière d'appui à la société civile ;
- le contexte spécifique des États faillis et des situations post-conflits, notamment à partir du cas de la Côte d'Ivoire.

La technicisation de la coopération internationale (séances 1 et 4)

Les deux séances consacrées à cette thématique ont porté sur le rôle joué par la communauté des économistes, chercheurs, consultants et experts dans l'élaboration et le suivi des politiques d'aide. Deux domaines ont été plus spécifiquement analysés : d'une part, l'usage de la macroéconomie comme guide des politiques publiques ; d'autre part, le recours de plus en plus fréquent aux études d'impact randomisées pour évaluer les politiques de développement. Ces deux exemples spécifiques de technicisation de la coopération internationale mettent en lumière quelques questions fondamentales et générales relatives aux relations entre savoirs et politique.

L'usage des outils de la macroéconomie

La macroéconomie est directement associée au suivi de l'action de l'État, mais le recours à ces outils ne saurait occulter sa dimension éminemment politique. Par construction, la macroéconomie est une représentation schématique du fonctionnement de l'économie nationale. Elle repose donc nécessairement sur une certaine conception de cette dernière et du rôle qu'y joue l'État. La comptabilité nationale, mise en place au lendemain de la deuxième guerre mondiale, a amplement servi à mesurer la puissance de l'État (cf. « Les comptes de la puissance » de François Fourquet, 1980). De nombreux modèles, plus ou moins complexes, ont été construits pour traduire le fonctionnement global des économies nationales et servir de caution technique aux choix de politiques de développement et de coopération. Pourtant, qu'il s'agisse des débats relatifs au recours privilégié à l'agrégat du PIB (voir par exemple les débats relancés en France par la Commission Stiglitz) ou de l'invitation à compléter cette approche économique par des analyses sociopolitiques, il apparaît nettement que ces techniques ne sont pas neutres. Leurs hypothèses de départ reposent sur une vision politique de l'économie et du social. Derrière l'apparente neutralité des chiffres utilisés se cachent des enjeux de pouvoir, des conflits dont le résultat chiffré est issu de rapports de force et de négociations entre groupes d'acteurs (Gabas et *al.*, 2013).

Les divers acteurs de la coopération internationale participent, à des degrés divers, à la technicisation de l'aide comme producteurs ou utilisateurs d'outils macroéconomiques. Les organisations internationales jouent un rôle moteur. L'Onu a fortement contribué à la diffusion d'un système unifié de comptabilité nationale, adopté, avec des variantes mineures, dans les différents pays. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international calculent leurs soutiens financiers à partir des modèles macroéconomiques et des données élaborées le plus souvent par leurs experts. Au sein des pays eux-mêmes, les administrations publiques collectent les informations statistiques relatives à leurs activités avec l'appui et parfois en conflit avec les exigences des offices statistiques nationaux. De leur côté, les chercheurs valorisent leurs travaux selon les règles du monde académique, mais aussi en tant qu'experts, consultants ou fonctionnaires internationaux. Les pouvoirs publics locaux jouent également leur partition et cherchent à infléchir les conclusions politiques issues de modèles globaux en fonction de leurs intérêts.

Cette diversité d'acteurs aux intérêts variés, dont la vision de la coopération diverge, est une source de conflits quant à la production, l'utilisation et l'interprétation des résultats issus des techniques de la macroéconomie. Le politique et le jeu des rapports de force entre acteurs sont donc sous-jacents au choix des techniques et des mesures adoptées. Ce sont les acteurs dominants qui imposent, dans une période donnée, leur modèle de référence, créant ainsi une orthodoxie méthodologique et en conséquence politique.

L'outil de la randomisation

Le recours aux études d'impact randomisées pour évaluer les politiques de coopération est très à la mode depuis quelques années. Cette technique, qui compare les résultats obtenus par deux groupes dont l'un n'est pas l'objet de la politique testée, est directement inspirée des essais réalisés en matière clinique. Assez largement utilisée par les sciences sociales il y a quelques décennies, puis progressivement tombée en désuétude, cette technique connaît un retour en grâce spectaculaire, sans doute lié à ses implications politiques.

Les limites de la méthode

Comme toutes les méthodes d'évaluation, la randomisation présente de nombreuses limites que relativisent ses partisans et mettent en avant ses détracteurs. La première d'entre elles est la sensibilité à la longueur de la période considérée. Certaines politiques ont des effets rapides mais peu durables, alors que d'autres n'ont un impact qu'à beaucoup plus long terme. L'affectation des résultats obtenus à la politique choisie est toujours délicate étant donnée la multiplicité des causes de leur obtention, les relations étant rarement univoques. L'évaluation à partir de l'obtention de résultats intermédiaires mesurés ne garantit pas nécessairement le succès final. Les différents acteurs impliqués peuvent sur-réagir aux mesures effectuées. Au total, il apparaît que cette méthode, qui apporte des réponses claires et quantifiables dans certains cas ayant des configurations assez spécifiques, peut difficilement être considérée comme pouvant être appliquée de manière universelle et dans toutes les situations.

Les implications politiques de la méthode

Ces implications relèvent tout à la fois de la politique universitaire et de la politique de coopération. La méthodologie de la randomisation, développée par une équipe universitaire, s'inscrit dans les logiques internes à ce milieu : la diffusion d'une méthode est le moyen de renforcer le pouvoir académique de l'équipe qui la promeut. Celle-ci constitue ainsi un réseau international qui favorise la diffusion et le nombre de ses publications. La réputation qui en découle favorise l'obtention de financements qui, à leur tour, permettent de rémunérer de jeunes chercheurs travaillant dans cette direction, ce qui en renforce la visibilité.

Ce type de méthode se revendique comme scientifique, pragmatique et politiquement neutre. Il s'inscrit dans le courant du « Nouveau management public » (*New Public Management*) qui repose sur des indicateurs dits objectifs et privilégie les preuves fournies par la mesure des résultats obtenus sur des projets (éducation, santé, microcrédit, etc.) qui serviront par la suite à l'élaboration de politiques publiques. La généralisation de telles approches tend à reléguer au second plan les problèmes de cohérence globale et d'interdépendance des politiques de coopération. Elles traduisent également une certaine négation du politique, en l'occurrence du rôle essentiel joué par les citoyens et par les contre-pouvoirs dans la gestion des choses publiques au sein des États démocratiques. Ces méthodes privilégient donc une conception éclatée de la coopération, fondée sur des actions ponctuelles et sectorielles.

La nécessaire décomposition de l'analyse

Les deux exemples de technicisation, discutés lors de deux séances du séminaire et très brièvement évoqués ci-dessus, invitent à décomposer l'analyse en trois étapes distinctes pour étudier son impact dans la construction des politiques publiques au Sud.

En un premier temps, il convient d'étudier le cadre d'analyse proposé. Explicitement ou implicitement, il existe un référentiel théorique derrière chacune de ces techniques. Ainsi, les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne ou néoclassiques, ne renvoient pas à la même vision de la société. Les méthodes construites dans les pays occidentaux sont

nécessairement marquées par des conceptions occidentales du développement. De même, affirmer que des méthodes sont valables quels que soient les sociétés et les territoires est un choix analytique discutable.

La fabrication des données obtenues doit être analysée en deuxième lieu. Les chiffres fournis par la comptabilité nationale sont le résultat d'arbitrages souvent délicats entre des sources divergentes. La prise en compte du secteur informel est particulièrement représentative de ce genre de difficultés. D'autres choix fourniraient d'autres chiffres. Les choix des bases et leurs changements perturbent les estimations. Les résultats issus d'une analyse randomisée, valables pour un contexte donné, ne sont pas faciles à généraliser. Dans tous les cas, la transparence dans la présentation des méthodes et des conditions d'obtention de toutes ces données est essentielle.

La dernière étape de l'analyse est celle de l'utilisation des données. Chaque acteur de la coopération a tendance à mobiliser les résultats qui lui sont le plus utiles. Les régimes dictatoriaux sont particulièrement portés, du fait de l'absence d'opposition et de liberté d'expression, à masquer certaines données et même à en élaborer sciemment de fausses. Dans le cas des sociétés les plus démocratiques, l'opposition politique, les syndicats, les ONG peuvent mobiliser des experts pour discuter et contester les résultats officiels.

Les difficultés propres au renforcement des sociétés civiles (séance 3)

La Déclaration de Paris de 2005 a contribué à redonner une place centrale à l'État comme moteur du développement. Cette légitime réhabilitation s'est toutefois produite aux dépens de la société civile, grande oubliée du processus, comme s'il était impossible d'envisager simultanément la contribution au développement de chaque type d'acteur. L'échéance internationale suivante, le Forum d'Accra en 2008, est certes revenue sur le rôle alloué à la société civile, mais sans lever certaines ambiguïtés majeures. Les attentes des bailleurs à l'égard de la société civile sont diverses et parfois contradictoires. Les ONG sont parfois mobilisées comme des auxiliaires des politiques sociales, capables d'atteindre des populations défavorisées que l'État a du mal à desservir, dans les contextes d'urgence en particulier. D'autres fonctions plus politiques peuvent être également assignées à la société civile, comme par exemple celles d'assurer le suivi de l'action publique, de contribuer à améliorer la gouvernance des États à travers un dialogue renforcé avec les pouvoirs publics ou encore, de manière plus large, de contribuer à la mobilisation des citoyens autour de leur droits, dans une action qui vise à renforcer la gouvernance démocratique.

Même des bailleurs traditionnellement centrés sur le développement économique et les États, comme la Banque mondiale, ont intégré l'idée qu'il n'était pas possible de renforcer des États sans construire également la citoyenneté. C'est ainsi qu'elle a publié en 2005 un rapport intitulé « *Bâtir des États performants, créer des sociétés engagées* », reconnaissance implicite du fait que le renforcement des États ne peut être une simple entreprise technocratique, mais nécessite également une stratégie politique. Dans cet esprit, les tenants de l'« État développeur » posent la question des forces sur lesquelles celui-ci doit s'appuyer pour se réformer de l'intérieur, et en particulier pour lutter contre les tendances au clientélisme et à l'accaparement des ressources publiques par des groupes restreints.

La problématique du renforcement de la société civile n'est pas simple. Les bailleurs ne disposent souvent ni d'outils adaptés, ni de stratégie fondée sur une analyse politique fine. Les règles de plus en plus rigides de gestion financière sont incompatibles avec l'appui à des organisations diverses, dynamiques et non professionnalisées. Diverses initiatives de bailleurs entreprises dans ce sens ont en fait favorisé l'émergence d'ONG au détriment d'organisations de base préexistantes. 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-parole de la société civile a parfois occulté l'enjeu d'une implication forte de la population. Il serait souhaitable de renforcer en priorité les associations fédérant les groupes politiquement marginalisés afin de tendre vers la réduction des inégalités, mais ces actions sont justement celles qui sont les plus difficiles à mener. Il semble même que les recompositions sociales actuellement observées au sein des sociétés africaines aillent dans le sens d'un renforcement de classes dominantes de plus en plus restreintes. Les expériences de démocratie formelle, basées sur le multipartisme et un certain développement de la liberté de la presse, n'ont le plus souvent 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). Les classes 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 (Bayart, Hibou, Samuel, 2010).

Les difficultés inhérentes au renforcement des sociétés civiles ont fait l'objet de la troisième séance du séminaire de recherche, consacrée à l'expérience du Pasoc-Niger, projet d'appui à la société civile financé par la Commission européenne. Cette expérience aux résultats mitigés est riche d'enseignements de diverses natures :

- la société civile est par nature très hétérogène. Elle est formée pour partie de micro-entrepreneurs opportunistes, prompts à capter la rente de l'aide en se montrant réactifs face aux attentes des bailleurs. Il existe également une société civile en mesure de relayer des enjeux politiques, caisse de résonance de revendications démocratiques et d'analyses critiques de l'action gouvernementale. Formater des actions de renforcement institutionnel adaptées à ce contexte hétérogène n'est pas chose aisée ;
- les objectifs de l'appui ne sont pas suffisamment explicités. Il s'agit certes de renforcer les capacités, mais lesquelles et pour quoi faire ? S'agit-il d'aider la société civile à jouer un rôle politique au sens large (incluant le respect des droits et le développement de contre-pouvoirs) ou de l'aider à fournir des services de base aux populations ? Il peut exister par ailleurs un décalage entre les objectifs affichés du projet et les objectifs réellement poursuivis. On peut ainsi légitimement s'interroger si la priorité annoncée de renforcement des droits des femmes ne répond pas de fait aux préoccupations sécuritaires de l'Europe de lutter contre l'islamisme ;
- face à l'absence clairement établie de doctrine et de méthodologie opérationnelle en matière de renforcement institutionnel, les actions mises en œuvre sur le terrain dépendent grandement du profil et de la sensibilité des responsables des délégations de l'UE. On constate ainsi une grande variation des modalités d'intervention selon les pays qui ne correspond pas uniquement à l'adaptation à des contextes différents. Ces différences sont parfois aussi constatées au sein d'une même délégation, lors du renouvellement des responsables de projets ;
- l'expérience nigérienne montre également que la mise en place d'une démarche participative de construction du projet, sur une base itérative et en mobilisant des personnes compétentes et engagées, n'est pas une condition suffisante pour garantir le succès de celui-ci ;
- les procédures d'appui financier *via* des appels d'offres concurrentiels et la mise en place de règles très strictes en matière de gestion des financements peuvent se révéler contre-productives en termes de renforcement des capacités. Les structures bénéficiaires (souvent

de type bureau d'étude ou ONG) sont celles qui ont démontré le plus grand savoir-faire pour monter les dossiers et gérer les financements, au détriment des organisations de base réellement impliquées dans le renforcement de la vie démocratique, mais dont le savoir-faire administratif et financier est moindre. L'excessive rigueur financière de l'Union européenne aboutit à une inefficacité manifeste des actions entreprises dans ce domaine ;

- le renforcement de la société civile ne peut s'effectuer sans une analyse fine des relations entre celle-ci et l'État ainsi que de l'espace politique disponible dans le cadre de la décentralisation. Or, d'une manière générale, les structures chargées de mettre en œuvre l'aide publique au développement au sein de la Commission européenne, comme celles de la plupart des autres bailleurs, manifestent peu d'appétence pour l'économie politique et l'analyse des jeux politiques locaux, et préfèrent se cantonner à un registre technique qu'elles maîtrisent mieux.

Le contexte spécifique des États faillis et des situations post-conflits (séance 2)

Le problème du renforcement institutionnel se pose de manière particulièrement délicate dans le contexte des États dits fragiles, qui présentent la caractéristique d'avoir un besoin notoire d'appui de la communauté internationale alors même que la faiblesse de leurs institutions rend la tâche très ardue. Plus une structure est déliquescente, plus il est difficile de la renforcer. Le concept d'État fragile, relativement intuitif au premier abord, correspond néanmoins à des situations contrastées.

Dans un premier cas, ce sont des États incapables d'assurer la sécurité de leurs territoires et de leurs populations, victimes de guerres civiles, de conflits ethniques ou religieux, impuissants face au développement de mouvements terroristes et de mafia politico-militaires. Cette situation dépasse le seul cadre national de l'État fragile et représente alors une menace pour la sécurité régionale, voire internationale.

Dans une seconde acception, qui est plus liée au retour d'une vision du rôle central de l'État dans le développement (ou « État développeur »), l'État fragile est incapable d'assurer les besoins fondamentaux de ses citoyens, en particulier des plus pauvres. Cette incapacité peut résulter d'une faiblesse des institutions publiques, mais également de l'absence de volonté politique de la classe dirigeante. Cela amène à considérer un peu paradoxalement comme État fragile un pays comme le Myanmar qui n'assure pas les besoins fondamentaux de ses citoyens, mais où la dictature militaire est pourtant forte.

Enfin, une troisième définition s'appuie sur la notion de gouvernance, elle-même polysémique. L'État fragile aurait une gouvernance déficiente, ce qui pose inévitablement le problème de la caractérisation de cette gouvernance. L'indice de gouvernance CPIA² de la Banque mondiale, qui sert de base à un classement des États fragiles, mélange des considérations de bon fonctionnement des institutions publiques et aussi d'orthodoxie des politiques économiques, notamment en matière de libéralisation des marchés. Pour la Banque mondiale, un État fragile est donc un État incapable d'assurer les conditions du développement économique, selon les canons de l'orthodoxie libérale.

La séance 2 du séminaire de recherche a porté sur le cas particulier des stratégies de reconstruction des États en situation de post-conflit (*state/nation building* en anglais) à partir de l'exemple de la Côte d'Ivoire. Ces stratégies sont souvent fondées sur l'hypothèse plus ou moins simpliste d'un lien causal et réciproque entre faiblesse des États et conflits

² Country Policy and Institutional Assessment ou évaluation des politiques et des institutions du pays.

violents. Or ce lien n'est pas démontré, certains conflits peuvent au contraire contribuer à renforcer les États et des États forts mais contestés peuvent délibérément provoquer des conflits pour faire taire leurs mouvements d'opposition. Dans le cas ivoirien, le conflit des années 2000 n'est pas le fait d'un État en faillite ; la guerre a même contribué à renforcer le pouvoir fiscal de l'État pour financer l'effort de guerre.

La reconstruction post-conflit est confrontée à deux enjeux qui sont au moins disjoints, à défaut d'être contradictoires. Le premier est de reconstruire l'État et sa capacité à assurer ses fonctions régaliennes, le second est de rétablir un ordre pluraliste, une démocratie, à partir d'une société déchirée.

Le couple sécurité-développement est également au cœur des débats. D'une part, il ne peut y avoir de développement sans un minimum de sécurité et d'État de droit. D'autre part, il ne peut y avoir de sécurité sans développement. Les tensions au sein des populations s'exacerbent tout particulièrement en période de récession économique et ont tendance à s'apaiser quand la croissance revient. Les stratégies de reconstruction post-conflit ont pourtant tendance à privilégier la première option par rapport à la seconde : la priorité est trop souvent donnée à la sécurité (réformes du système de sécurité, recours à des sociétés privées comme en Afghanistan) au détriment de préoccupations de développement comme la lutte contre la pauvreté ou la fourniture de services de base.

La vision du renforcement des États adoptée par les agences d'aide reste souvent trop fonctionnaliste, technocratique, apolitique, alors que la dimension politique est très présente : on forme les fonctionnaires, on réforme les structures, on privatise des services essentiels lorsque cela semble plus efficace, sans prendre suffisamment en compte les jeux de pouvoir, les rivalités ethniques ou encore les conflits religieux. Comment reconstruire et légitimer un État si des fonctions régaliennes sont privatisées au nom de l'efficacité économique ? Dans le même ordre d'idées, le désarmement des parties en conflit est trop souvent conduit sur la base d'incitations monétaires censées conduire les belligérants à rendre les armes, sans tenir compte de la dimension sociale de l'homme armé (statut social, réputation, imaginaire de réussite sociale) ni des facteurs sociopolitiques ayant conduit les combattants à prendre les armes.

Les synthèses, enseignements, débats et principales références bibliographiques liées à chacun de ces séminaires sont présentés dans les pages qui suivent. Quelques questions transversales en guise de conclusion permettent de structurer la réflexion sur la finalité du renforcement des États, le caractère prioritaire ou non du renforcement de la démocratie ou encore sur l'évolution du dialogue politique entre bailleurs de fonds et États récipiendaires.

PREMIÈRE SESSION

La coopération internationale comme rapport de domination politique

La première séance de ce séminaire avait pour thème la domination politique que la coopération internationale exerce inévitablement en imposant ses cadres d'analyses, ses normes et ses références. Pour illustrer ce thème, Boris Samuel met l'accent sur le cadre d'analyse macroéconomique utilisé pour caractériser l'économie des pays aidés ; il montre comment ce cadre est bien souvent instrumentalisé à des fins politiques.

Macroéconomie et politique en Afrique, une analyse « par le bas »

*Synthèse de l'intervention de
Boris Samuel,
Ceri - Sciences Po*

Boris Samuel a discuté des implications des politiques publiques de coopération menées par des bailleurs de fonds internationaux, dont le cadre d'analyse macroéconomique théorique repose sur des données construites et non réelles. Les bailleurs utilisent des approches initialement très techniques, qui sont ensuite utilisées par les politiques pour mettre en place des mesures de développement en Afrique, ce qui a des conséquences directes sur la construction des États.

La macroéconomie sert notamment à définir, ajuster, justifier des politiques économiques ou des programmes d'aide au développement. Mais son utilisation soulève plusieurs questions :

- quels sont les enchaînements et les séquences qui donnent corps aux politiques économiques ?
- une fois que les décisions sont prises par les technocrates, que donnent-elles dans les sphères du monde social ?
- comment les réglementations et réformes induites par les bailleurs influencent-elles le cours des économies ?

Ces questions ne doivent pas être abordées uniquement de façon économique, les données sociopolitiques doivent également faire partie de l'analyse. Le recours à la sociologie politique permet d'analyser les manières d'exercer le pouvoir et de montrer comment cet exercice du pouvoir fait appel aux agrégats macroéconomiques (PIB, déficit, dette publique, etc.), qui sont utilisés pour juger de la bonne ou de la mauvaise santé économique d'un pays. C'est pourquoi la macroéconomie peut être abordée « par le

bas », c'est-à-dire par ses pratiques, ses processus quotidiens et ses acteurs, quelle que soit leur position au sein de la hiérarchie sociale³.

Prémises méthodologiques

Deux prémisses méthodologiques ont été soulignées : la pensée d'État et la démarche généalogique.

D'une part, l'étude de la macroéconomie apparaît comme une pratique et une pensée d'État. Ces derniers font appel au discours macroéconomique pour définir leur stratégie économique. En ce sens, la macroéconomie permet un discours ambitieux et promeut un pilotage étatique économiquement éclairé. Néanmoins, l'État ne doit pas être le seul objet d'analyse, car les acteurs impliqués sont très variés (milieux d'affaires, organisations internationales, administrations centrales...), et interviennent à différents stades de la mise en œuvre des politiques d'aide au développement.

D'autre part, les modèles et les raisonnements macroéconomiques appartiennent toujours à un contexte socio-historique précis. Les techniques des organisations internationales ne peuvent être saisies en dehors de perspectives historiques plus larges. Cette démarche généalogique a pour objectif de mettre en évidence les conflits, les compromis, les négociations, les rapports sociaux et politiques qui se cachent derrière les pratiques de catégorisation et de rationalisation des données macroéconomiques. Il s'agit notamment de comprendre l'ensemble des processus et des pratiques qui amènent à l'élaboration des données macroéconomiques.

³ Tout au long de son intervention, Boris Samuel a fait référence au n° 124 de la revue *Politique africaine* (décembre 2011), dont le dossier « La macroéconomie par le bas » montre que l'étude des pratiques et des discours de la macroéconomie aide à mieux comprendre les pratiques et les discours du pouvoir politique.

Quatre axes d'étude

Axe n° 1 : l'hétérogénéité des techniques d'élaboration des chiffres nous conduit à questionner le réalisme des données macroéconomiques

Les méthodes de calcul des agrégats posent des problèmes considérables de robustesse économique et suscitent des débats épistémologiques importants. Sachant que les méthodes de calcul de croissance ne sont pas stabilisées, comment faire le lien entre les chiffres et ce que l'on perçoit généralement de la réalité économique ? Comment éviter de présenter des chiffres biaisés et subjectifs ?

Les travaux menés au Burkina Faso et en Mauritanie⁴ montrent que les prévisions économiques incluent un certain nombre de négociations, d'erreurs, de dissimulations qu'il est essentiel de prendre en compte lorsque des données sont présentées comme définitives. Les chiffres sont en réalité des « artefacts hybrides » produits à l'interface entre les bailleurs de fonds internationaux et les administrations nationales. Il suffit parfois que le FMI s'approprie une donnée macroéconomique et la mette en forme pour que celle-ci devienne scientifiquement légitime. Ce phénomène met en évidence le fait que la macroéconomie s'autonomise dans ses pratiques réelles.

⁴ Cf. Boris Samuel, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : le cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, *op. cit.*, p. 101.

Axe n° 2 : la macroéconomie comme productrice de fiction et d'imaginaire économique

Se basant sur les travaux de Morten Jerven⁵, Boris Samuel a montré que la fiction macroéconomique peut prendre corps lorsque des modèles et des techniques de calcul sont révisés et modifiés. Dans le cas du Ghana, le PIB par habitant a augmenté de 60 % entre 2010 et 2011 pour des raisons issues de nouvelles pratiques techniques appliquées pour le calcul du PIB. D'autres fictions économiques de ce type sont apparues dans les années 1960 où les taux de croissance des pays nouvellement indépendants différaient des taux de croissance précoloniaux : une fiction de croissance engendrée par les nouveaux modes de calcul qui intégraient une plus grande partie de la population, auparavant non comptabilisée par les autorités coloniales.

Dans d'autres cas illustrés notamment par Béatrice Hibou⁶, la fiction économique peut résulter de ce que les économistes souhaitent montrer, certaines valeurs peuvent être agrégées tandis que d'autres sont occultées. Cela a été le cas en Tunisie sous la présidence de Ben Ali, où les données macroéconomiques ont été utilisées par les autorités gouvernementales pour parler du « miracle économique tunisien ». Même si ce miracle n'était qu'une fiction, l'État tunisien s'est approprié ces supposés bons résultats économiques pour se mettre en valeur et afficher une posture politique volontariste et bienveillante. Les données macroéconomiques ont ainsi contribué à légitimer le régime en place. Par conséquent, le soi-disant miracle tunisien a façonné les

⁵ Morten Jerven, *op. cit.*, p. 29. Voir également une note de lecture sur l'entretien avec Morten Jerven dans la présente publication.

⁶ Hibou Béatrice, « Macroéconomie et domination politique en Tunisie : du « miracle économique » bénaliste aux enjeux socio-économiques du moment révolutionnaire », *Politique africaine*, *op. cit.*, p. 127.

comportements et les stratégies des acteurs économiques qui ont agi « comme si » les conditions économiques optimales étaient réunies, « comme si » les problèmes sociaux étaient désormais minimes. La réussite économique a habité non seulement les imaginaires des économistes, mais aussi ceux des citoyens, des bailleurs de fonds, des journalistes, au point d'organiser des processus sociaux autour de la « Tunisie qui réussit ». Dans ce cadre-là, la fiction économique s'inscrit dans une pratique de pouvoir particulière ; la macroéconomie devient un outil au centre des processus de légitimation du régime, une expression de sa puissance et de sa capacité à créer un ordre.

Axe n° 3 : la macroéconomie comme somme de relations et de rapports de pouvoir

Même si les données chiffrées relèvent d'une fiction économique, elles ont des conséquences directes sur la mise en place des politiques d'APD. Quels sont les rapports des bailleurs avec les acteurs économiques des pays où des politiques d'aide au développement sont appliquées ?

Les travaux macroéconomiques qui appuient les politiques d'aide au développement sont le lieu de rapports de force entre les différents acteurs qui en bénéficient : il y a en effet une stratégie de multi-positionnement des acteurs africains qui mettent en place ces politiques économiquement orthodoxes, qu'ils soient experts à la tête de bureaux d'études, conseillers gouvernementaux, etc.

Ainsi, au lieu d'être une simple discipline scientifique, la macroéconomie devient en réalité un champ politique complexe où se joue une multiplicité de compromis, d'intérêts et de stratégies. Les données macroéconomiques sont à l'origine de rapports de force et de pouvoir qui s'établissent notamment entre les administrations centrales, les institutions, les bureaux de statistique nationale et les directions des finances.

Axe n° 4 : la macroéconomie comme source de normalisation des comportements et des rapports de domination

La communauté des bailleurs, les bénéficiaires des aides, et les différents acteurs impliqués dans les politiques d'APD se structurent en fin de compte autour d'un même modèle économique orthodoxe. L'article IV du FMI⁷ est devenu une référence pour la mise en place des politiques monétaires ; les missions conduites au nom de cet article produisent des discours économiques normalisés, et les tableaux de l'article IV deviennent des références pour les acteurs qui souhaitent mettre en place des politiques d'aide.

Par ailleurs, comme l'a montré l'article d'Olivier Vallée⁸, les rapports de domination en Afrique se sont modifiés sous l'effet d'une financiarisation croissante du continent, notamment due à l'émergence de fonds de pension. Les nouveaux acteurs à la base de cette financiarisation (agences de notation, places boursières...) sont à l'origine de nouveaux investissements en Afrique, ce qui implique l'arrivée de nouveaux acteurs, de nouveaux rapports de pouvoir. Les représentations et les pratiques du cadre économique africain ont donc été bousculées par les nouveaux objets issus de la finance quantitative.

Conclusion

Cette séance a montré que les données macroéconomiques utilisées par les bailleurs de fonds induisent de nouvelles pratiques de pouvoir, de nouveaux modes de gouvernement. Le recours aux théories et données économiques est donc un enjeu majeur dans la gestion des rapports de pouvoir car il détermine la façon dont l'économie est perçue et dont les politiques économiques sont menées.

⁷ Cet article porte sur les obligations générales des États-membres et les régimes de change.

⁸ Olivier Vallée, « L'économie africain saisi par la finance », *Politique africaine*, op. cit., p. 67.

Politiques de coopération internationale :
quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ?

Cela a également permis d'approfondir la compréhension du rôle de la construction des données chiffrées et des modèles économiques utilisés dans la décision politique, ainsi que de celui des bailleurs de fonds dans l'élaboration de ces outils de mesure des performances économiques.

Boris Samuel est docteur en science politique, rattaché au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po Paris. Il a travaillé pendant une dizaine d'années en tant que statisticien économiste auprès de gouvernements et d'organisations internationales en Afrique. Ses recherches analysent les modes de gouvernement et les trajectoires politiques à partir des objets et pratiques de la statistique, de la macroéconomie et de la gestion des finances publiques en Afrique et dans les Caraïbes. Il enseigne à Sciences Po (PSIA) et à l'École de gouvernance et d'économie de Rabat.

Commentaires, débats et points de vue

Les discussions qui ont suivi ont notamment porté sur les questions suivantes.

Le caractère intentionnel (ou non) de la modification des données chiffrées

Les données macroéconomiques ne relèvent pas systématiquement d'une manipulation ou d'une volonté de dissimulation de la réalité. Les économistes de la Banque mondiale et du FMI (qui partent d'ailleurs de bonnes intentions) n'arrivent pas toujours à obtenir toutes les données nécessaires, et doivent se contenter des données déjà disponibles, souvent insuffisantes. Ces économistes sont généralement conscients que leurs modèles économiques sont imparfaits, ils ne les considèrent pas comme des modèles fidèles à l'analyse économique, mais s'en contentent faute de modèle alternatif.

Le phénomène croissant de *fact-checking*

Il s'agit de la vérification des chiffres communiqués par les politiciens ou les institutions étatiques. La société civile souhaite de plus en plus vérifier les sources et la qualité des chiffres communiqués aux individus, en témoigne la rubrique « Intox/Désintox » du quotidien *Libération*. Les controverses autour des données chiffrées, par exemple celle concernant les chiffres du chômage de l'Insee, ont d'ailleurs contribué à modifier le statut accordé à l'information statistique. Ces données s'insèrent pourtant dans les comptabilités nationales et contribuent, à terme, à la construction des États-nations. La représentation économique est donc un lieu de croyance et la construction de l'État se fait en fonction de cette imperfection des modes de calcul.

Notes de lecture

Béatrice Hibou, Boris Samuel, « La macroéconomie par le bas, introduction au thème "Macroéconomie et politique en Afrique" », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, pp. 5-27

Dans cet article introductif, Béatrice Hibou et Boris Samuel présentent une réflexion sur la nature de la macroéconomie et sur les liens entretenus par celle-ci avec la politique. Les auteurs adoptent une approche « par le bas », en puisant dans l'analyse socio-politique des pratiques qui entourent les objets et les politiques macroéconomiques, mais en s'inspirant aussi dans les travaux de sociologie de la quantification ou dans les approches anthropologiques qui analysent les procédés bureaucratiques.

Définition de l'analyse « par le bas »

D'après les auteurs, il convient de se détacher des raisonnements techniques et abstraits propres à la discipline macroéconomique. Selon eux, la macroéconomie doit être approchée par le bas, c'est-à-dire par les pratiques banales et quotidiennes du politique, par les processus de formation, par les acteurs, quelle que soit leur position au sein de la hiérarchie sociale.

Cette démarche présente plusieurs avantages. Étudier la macroéconomie par le bas suppose de « réfléchir en termes d'acteurs et de stratégie », de révéler les processus qui créent concrètement les données macroéconomiques, de mettre en évidence toutes les procédures, les codes, jeux d'action propres à des lieux, des circonstances ou des moments historiques. L'approche par le bas permet de mettre en évidence la complexité des pratiques macroéconomiques, le caractère pluriel et contradictoire des logiques d'action, des techniques, des dispositifs de pouvoir qui les forment. Ainsi appréhendée, la macroéconomie n'est plus une tentative de rationalisation des politiques économiques, mais se révèle comme un terrain de luttes sociales, de rapports de force entre les différents acteurs concernés (acteurs étatiques, banques privées, agences de notation, membres des organisations internationales...). L'analyse par le bas oblige à intégrer des pratiques qui se situent hors de la production des agrégats normalisés et, ce faisant, permet de déconstruire les processus d'établissement des agrégats macroéconomique, de révéler l'ensemble des processus à l'œuvre lors de la constitution de ces données chiffrées agrégées. Pour les auteurs, « *les objets bureaucratiques se présentent comme des artefacts traversés de multiples significations et de rapports sociaux* ».

La macroéconomie comme pensée d'État

D'après Béatrice Hibou et Boris Samuel, étant donné que la macroéconomie reflète l'activité gouvernementale et est constitutive de l'action publique, elle permet à l'État de se définir et d'afficher des orientations et des priorités afin d'intervenir sur l'économie. En ce sens, la macroéconomie exprime la parole d'État et constitue une réflexion sur les ressorts de la richesse nationale et sur les moyens d'accroître cette richesse grâce à la science économique. Les agrégats macroéconomiques qui sont utilisés pour décrire l'état d'une économie nationale ont été progressivement introduits dans les pays occidentaux dans les années 1930 à 1960, lorsque les bases du pilotage macroéconomique ont été définies. Ces agrégats ont ensuite été introduits dans les années 1960 en Afrique, après les indépendances. Tandis que l'État avait longtemps été considéré dans sa dimension politique, la macroéconomie a également permis d'appréhender la

place et la dimension économique de celui-ci. En effet, le raisonnement macroéconomique offre un support au volontarisme politique qui vise à assurer l'expansion de l'économie nationale. Selon les auteurs, « *il existe un lien fondamental entre macroéconomie, désir de croissance et volonté de définir une stratégie nationale en vue d'augmenter la puissance du pays, lien qui est passé par la construction d'outils tels que la planification, la comptabilité nationale, la prévision et la définition de catégories macroéconomiques* ».

Les agrégats macroéconomiques sont-ils un bon reflet de la réalité ?

Les agrégats macroéconomiques (de la comptabilité nationale ou de la balance des paiements, par exemple), censés refléter l'état d'une économie nationale à une période donnée, sont difficiles à déchiffrer. Ils sont le résultat de rassemblements de données éparses et il n'est pas évident de les lier aux faits réels de l'économie. Les auteurs rappellent que les données chiffrées résultent d'un grand nombre d'additions et « *d'arrangements avec un réel multiple et rétif à la synthèse* », sans parler des erreurs éventuelles de calcul ou des dissimulations ou « *bricolages* » qui ont lieu lors de la construction de ces agrégats. En ce sens, il est difficile de croire que les agrégats reflètent fidèlement une réalité économique qui est, de toute manière, insaisissable. Un ensemble de processus est réduit à un chiffre. « *Les agrégats ne mesurent pas le réel, ils se réfèrent à une théorie. [...] Par exemple, le calcul du PIB, en définissant comment évaluer la valeur ajoutée, est initialement lié à une lecture keynésienne de l'économie, et le chômage ou l'inflation ne donnent lieu à une mise en nombre que parce que la théorie les considère comme significatifs* ».

Les pratiques macroéconomiques en lien étroit avec les techniques de pouvoir

Les auteurs souhaitent comprendre et analyser les conditions qui ont permis l'émergence de la macroéconomie comme processus de rationalisation de l'économie, et à terme, comme support des rapports de pouvoir.

En posant des chiffres sur des phénomènes économiques (l'inflation, le chômage, la dette, le déficit budgétaire...), la macroéconomie contribue à construire la réalité. Les données macroéconomiques, même si elles peuvent être établies de manière rigoureuse, sont à la base d'un récit économique d'ensemble qui peut être instrumentalisé par un ministère ou un gouvernement pour produire une image positive de l'économie, ou pour promouvoir une politique particulière. Les processus de construction du discours macroéconomique sont en réalité le théâtre de rapports de force entre différents acteurs. Par exemple, avant qu'un chiffre ne soit définitivement validé par le FMI ou la Banque mondiale, les fonctionnaires internationaux doivent comprendre et déchiffrer les informations initialement fournies par les États, décider comment retraduire ces données selon leur propre méthodologie, etc., autant de procédures fastidieuses donnant lieu à des négociations et rapports de force entre les acteurs concernés. C'est pourquoi, selon les auteurs, les chiffres contribuent à « *une réduction de rapports sociaux complexes* ». L'observation des processus de production des données macroéconomiques hors du cadre étatique permet de comprendre les logiques de l'État, les préoccupations politiques, les mécanismes de pouvoir qui sont à l'œuvre entre des acteurs aux ambitions parfois divergentes ; « *Le chiffre [...] permet aux individus de légitimer leur travail en affichant un caractère scientifique et objectif, d'asseoir leur autorité et d'affirmer leur rôle social. [...] L'allocation et le redéploiement des ressources budgétaires résultent de relations conflictuelles entre ministères, entre institutions publiques, acteurs politiques, acteurs économiques* ». L'analyse par le bas montre ainsi que les procédés utilisés pour le pilotage économique révèlent différentes manières de gouverner. La macroéconomie, initialement discipline scientifique, devient alors un lieu d'affrontement politique entre des valeurs, des perspectives, des stratégies et des intérêts divers. En ce qui concerne le continent africain, les auteurs montrent que la macroéconomie était devenue, lors des années 1980, un

champ de confrontation entre les États africains, réticents aux politiques d'ajustements structurels, et les institutions de Bretton Woods.

L'image macroéconomique d'un pays est donc le résultat d'une construction élaborée avec des conséquences institutionnelles et comportementales. En prenant l'exemple de la Tunisie, les travaux de Béatrice Hibou montrent ainsi que le discours sur le miracle tunisien a façonné les comportements des individus qui tendaient à occulter les aspects négatifs de leur économie : cela met en évidence le pouvoir du langage et des chiffres sur les perceptions des individus.

En fin d'article, les auteurs évoquent le pouvoir normalisateur de la macroéconomie. Étant donné que cette dernière a servi à définir les conditionnalités chiffrées des politiques d'ajustement structurel, à définir les programmes financiers des bailleurs de fonds, elle contribue à « *fixer la norme à partir de laquelle on peut juger de la "bonne" ou de la "mauvaise" situation d'un pays européen* ». La macroéconomie est donc à l'origine d'un processus normatif entre les bailleurs, les organisations internationales, les coopérations bilatérales et les États récipiendaires de l'aide. Sur la base de cette considération, les auteurs concluent que la macroéconomie a permis de construire une représentation qui permet de gouverner, indépendamment de la nécessité de décrire le mieux possible les situations économiques des États. « *En ne cherchant ni la vérité ni la description parfaite de la réalité et en privilégiant la recherche de données pratiques, raisonnables et fiables, la macroéconomie apparaît surtout comme une modalité de l'exercice du pouvoir qui permet aux acteurs dominants de déployer leurs stratégies, et notamment aux acteurs étatiques d'exercer leur autorité* ».

Entretien avec Morten Jerven, « Un demi-siècle de fiction de croissance en Afrique », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, pp. 29-42

Cet article aborde le problème de la production des statistiques nationales et montre comment celles-ci influencent les regards portés sur la situation économique d'un pays.

Les pratiques techniques affectent la production de statistiques et la construction des chiffres

Morten Jerven évoque le fait que les économistes producteurs de données (travaillant à l'OCDE, à la Banque mondiale ou au FMI) peuvent choisir entre plusieurs tables de référence de données sur les prix. Selon les bases de données ou les techniques utilisées, les comparaisons de croissance peuvent aboutir à des résultats divergents. De même, un simple changement de l'année de base pour le calcul du PIB aboutit à des changements économiques importants : par exemple, le PIB du Ghana s'est récemment retrouvé augmenté de 60 % en raison de l'intégration de l'économie informelle et du changement de l'année de base. Même si cette hausse du PIB est le résultat d'une nouvelle mesure de l'économie et de l'application de nouvelles pratiques techniques, elle suscite aussi des suspicions à l'égard des gouvernements étant donné que ceux-ci peuvent être tentés de montrer des taux de croissance élevés. Ces suspicions ne sont pas étrangères au fait que les données chiffrées peuvent également être produites en fonction de « bricolages » statistiques et bureaucratiques. Morten Jerven évoque ainsi des cas de « lissages » de séries statistiques qui ont été effectués au Nigeria, en Tanzanie ou au Botswana. Pour ce dernier pays par exemple, le PIB augmente artificiellement chaque année car il intègre progressivement les données sur la consommation de lait, mais cela ne reflète pas les tendances de l'économie réelle. Selon l'auteur, il aurait été plus honnête d'ajouter la consommation de lait en une seule fois et de faire connaître ces modifications aux utilisateurs des données.

Le manque d'informations concernant certains secteurs contribue à masquer les dynamiques de l'économie nationale

Dans la plupart des régions d'Afrique, les données concernant la croissance agricole des quarante dernières années sont manquantes. L'économie rurale, l'économie informelle et les informations sur l'économie formelle restent elles aussi incomplètes, notamment en ce qui concerne les activités des administrations et du secteur public. Cela engendre des difficultés à estimer correctement les dynamiques d'une économie nationale. De même, le secteur de l'économie numérique n'est pas systématiquement pris en compte. Au Nigeria par exemple, l'année de base qui est utilisée est 1993, ce qui occulte toute les dynamiques liées aux téléphones portables.

D'où un phénomène de « fiction de croissance »

Le manque d'information et les irrégularités dans la construction des statistiques engendrent alors des fictions de croissance. Le PIB d'un pays peut augmenter rapidement sans que cela reflète nécessairement une amélioration globale de l'économie. Morten Jerven évoque ainsi l'Angola ou la Guinée équatoriale, pays qui ont connu une croissance très rapide grâce à l'exploitation pétrolière. La croissance angolaise n'est certes pas fictive, mais reste très partielle car tous les autres secteurs de l'économie nationale n'ont pas cru de la même manière et cela n'est pas reflété dans les statistiques nationales.

De même, des fictions de croissance sont souvent constatées après la révision de l'année de base dans le calcul du PIB, qui peut avoir des conséquences non négligeables pour le pays concerné : par exemple, à la suite de la révision du PIB ghanéen, le pays a été reclassé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire et n'est désormais plus éligible aux prêts de la Banque mondiale.

Enfin, des différences de croissance peuvent résulter de la façon dont on appréhende les comportements économiques : par exemple, le calcul du PIB tanzanien a évolué en fonction de la façon dont le secteur informel était analysé (tantôt vu comme dynamique, tantôt en déclin). Ces hypothèses, bâties par les bureaux de statistiques, le FMI ou le ministère des Finances, sont pourtant décisives pour le mode de calcul des agrégats nationaux.

La période des indépendances africaines comme rupture dans les modes de calcul de la croissance

Pour conclure, l'article aborde les modifications dans le calcul des données de la comptabilité nationale à la suite des indépendances en Afrique. Prenant le contre-pied de la thèse selon laquelle il y aurait eu une continuité dans les travaux administratifs, Morten Jerven explique que l'information statistique a pris une importance notable pour les États nouvellement indépendants, qui ne voulaient pas répéter les mêmes modes de calcul que les anciens colons. « *Les méthodes employées avant les indépendances sont devenues inacceptables d'un point de vue politique. [...] Après l'indépendance, toute la population devait être incluse dans les calculs statistiques, ce qui n'était pas le cas auparavant* ». À partir des années 1960, une plus grande partie de la population a alors été prise en compte dans les statistiques économiques et démographiques. Par conséquent, la population rurale devenant politiquement plus importante, la production agricole a elle aussi été prise en compte, alors qu'elle n'était absolument pas comptabilisée jusqu'alors dans les estimations coloniales. Cet exemple montre qu'il y a bel et bien eu des changements dans les pratiques de calcul, de même que dans les recensements de la population. La période des indépendances est donc particulièrement importante car c'est à partir de cette époque que les récits de la croissance en Afrique ont commencé.

Ainsi, pour comprendre les données économiques qui nous sont communiquées, il convient de « *historiciser, localiser et contextualiser la production de données* », ce qui nous permet ensuite de comprendre l'histoire économique d'un pays. Morten Jerven appelle également à la vigilance

lorsqu'il s'agit d'utiliser de telles données. De manière générale, il faudrait selon lui que les économistes débattent des chiffres et de la façon dont ils sont produits et se demandent dans quelle mesure les statistiques reflètent la réalité économique. Même si cela est « *une question technique très basique* », Morten Jerven explique qu'elle devrait faire partie du débat public car cela a « *de lourdes conséquences sur les récits de la croissance* ».

Olivier Vallée, « L'économie africain saisi par la finance », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, pp. 67-86

Dans cet article, Olivier Vallée analyse les facteurs ayant conduit des acteurs de la finance globale à vanter les résultats positifs du continent africain. Il évoque la modernité africaine liée à la finance et montre comment les représentations et les pratiques qui font le cadre économique africain ont été bousculées par de nouveaux objets issus de la finance.

De nouveaux acteurs qui participent à la création d'une rhétorique du dynamisme africain

L'auteur évoque le fait que l'Afrique est présentée – notamment par des organisations internationales comme le FMI ou la Banque mondiale, mais de plus en plus par des cabinets de conseils ou des groupes d'audit international comme Mc Kinsey – comme un continent économiquement prometteur qui n'a pas été touché par la crise économique mondiale. Ces nouveaux locuteurs dans le champ de l'authentification du progrès africain font apparaître le continent sous un autre angle que celui de la pauvreté et de la détresse permanente.

Plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer ce dynamisme économique : l'Afrique étant au bord du monde et inexistante du point de vue financier et banquier, cela lui aurait permis d'éviter les conséquences de la crise économique. D'après le FMI, le potentiel africain s'expliquerait également par le succès des politiques d'ajustement structurel qui y ont été menées. Selon d'autres analyses explicatives, le décollage économique de l'Afrique serait dû à l'émergence du secteur privé, au miracle chinois, au potentiel apporté par les réserves naturelles, à l'émergence d'une classe moyenne de consommateurs...

Grâce à son taux de croissance, l'Afrique est désormais réhabilitée du point de vue de la performance économique. Elle est présentée avec un discours renouvelé et un espace économique redéfini, comme si les anciennes catégories qui étaient utilisées à l'égard des pays africains – comme les *Low Income Countries* (LICs) ou les pays pauvres très endettés (PPTE) – étaient devenues caduques.

À ce titre, Olivier Vallée prend note de l'intervention des grands cabinets comptables et d'audit dans la macroéconomie des pays en développement. Dès les années 1990, ces compagnies du chiffre et des normes sont devenues des organisations internationales de marché et ont participé à l'énonciation d'une nouvelle réalité économique sur le continent africain. Par exemple, le rapport publié par Mc Kinsey (*Lions on the move: The progress and Potential of African economies*) explique le progrès économique par l'identification de nouveaux consommateurs et de secteurs économiques dynamiques comme la téléphonie mobile.

Ces analyses du décollage africain peuvent néanmoins laisser sceptique compte tenu de l'insuffisance de l'investissement en Afrique, de la dégradation des infrastructures et de la faiblesse du PIB par habitant. D'autres observateurs s'empressent de minimiser l'émergence d'une nouvelle classe moyenne africaine en rappelant que les pauvres sont, en réalité, passés de 66 % du total de la population à 60 % en dix ans (données 2011). Les acteurs privés poursuivent néanmoins

la valorisation des pays en développement, y voyant des perspectives de profit et de nouveaux marchés, et insistent sur le lien entre croissance économique et bonne gouvernance. D'après Olivier Vallée, « *les nouveaux acteurs énoncés facilitent l'admission d'acteurs d'un type différent et réhabilitent la propriété privée du capital* ».

La financiarisation du continent africain

Olivier Vallée décrit l'émergence du phénomène de la *private equity*, qui constitue un placement de long terme dans des entreprises prometteuses. Depuis que l'Afrique est devenue une cible d'investissement et un terrain d'influence entre la Chine et les États-Unis, la géographie financière de la zone a été modifiée. Malgré la crise économique, l'auteur constate une progression de 56 % des fonds destinés à l'Afrique, et ce en pleine crise économique (2009). Les investisseurs internationaux s'intéressent également à l'industrie bancaire africaine, encore peu développée. Ce secteur présente des potentialités prometteuses en raison de la faible bancarisation de la population et du besoin de marchés financiers plus vastes et plus actifs pour diversifier les portefeuilles et valoriser les capitaux.

En parallèle de ces phénomènes, Olivier Vallée note l'émergence de figures africaines de la finance qui réussissent dans les secteurs de la télécommunication, du raffinage, etc. D'après lui, elles empruntent aux canaux du capitalisme (comme les fonds d'investissements) pour développer les infrastructures des marchés financiers. La priorité de la financiarisation africaine est de transformer la dette domestique des États en titres à moyen terme. Avec l'ouverture à l'international des marchés intérieurs de créances, l'Afrique s'élève peu à peu à un stade supérieur de financiarisation. Olivier Vallée estime ainsi que « *la reconnexion de ce continent [...] passe par la notation des pays* » et observe que les agences de notation Fitch, Moody's, et Standard and Poor's ont déjà noté un certain nombre de pays africains. Ces notes font désormais autorité au sein de la finance globale et jouent un rôle clé sur les marchés obligataires étant donné qu'elles permettent aux investisseurs d'orienter leurs achats. La notation d'un pays s'accompagne d'enjeux considérables car elle peut susciter une stratégie de mise en compétition des banquiers qui seraient amenés à diriger le syndicat d'émission de la dette souveraine de leur pays. En prenant l'exemple de l'Angola pour illustrer ce phénomène, l'auteur explique que des banques comme Goldman Sachs, J. P. Morgan, BNP Paribas ou Citigroup sont d'ores et déjà en train de se positionner en Afrique, espérant ainsi bénéficier des perspectives favorables offertes par ce continent.

L'auteur constate que des pays africains ont de plus en plus recours à des indices et indicateurs empruntés à la finance, comme les *spreads* ou les classements de qualité des crédits commerciaux (*ratings*). Les indices tels que le *J.P. Morgan Emerging Markets Bond Index* influencent les investisseurs éventuels étant donné qu'ils notent les obligations nationales et qu'ils constituent une référence pour les acheteurs du monde entier. Le *Merryl Lynch Africa Lions Index*, quant à lui, rapporte les performances de titres boursiers dans quinze pays africains.

Ainsi, les rhétoriques du décollage économique africain sont révélatrices du phénomène en cours sur le continent. L'Afrique est désormais devenue le terrain privilégié de nouveaux systèmes de référence financière qui instaillent de nouvelles mesures du monde économique et qui conditionnent les opérations et les financements des marchés et des économies.

DEUXIÈME SESSION

La coopération internationale et les États fragiles

Le thème de cette deuxième séance a été traité par deux exposés complémentaires. Le premier, présenté par Richard Banégas, abordait les situations post-conflit en soulignant ce qu'elles ont de spécifique et en précisant les enjeux de l'aide dans de tels contextes. Camille Laporte complétait le tableau par une étude de cas, la Corée du Nord.

L'étude des paradigmes de l'aide internationale à la reconstruction post-conflit

*Synthèse de l'intervention de
Richard Banégas,
Ceri - Sciences Po*

Les interventions internationales dans les États fragiles suscitent des débats. Les agences internationales ont créé des structures dédiées aux situations post-conflit (l'USAID, le DFID, les opérations de troisième génération de l'ONU...) qui suivent les paradigmes de l'aide à la reconstruction dans les États fragiles. Que nous apporte leur étude ?

Les limites de la doctrine de la reconstruction post-conflit

La doctrine de la reconstruction post-conflit est en partie une nouvelle rhétorique qui permet de légitimer des politiques qui existaient depuis longtemps déjà, sous d'autres termes : « politique de développement institutionnel », « appui à la bonne gouvernance ». Ces interventions internationales sont liées à deux enjeux : d'une part, il s'agit de reconstruire l'État (*the nation-building*), d'autre part, il s'agit de construire un ordre pluraliste, une démocratie, ce qui est encore plus difficile que de construire l'État.

Les politiques de reconstruction post-conflit obéissent à des postulats qui ne correspondent pas forcément à la réalité. Le premier serait que la faillite de l'État est à l'origine de la violence et de la guerre. Le second postulat renvoie au fait que la guerre est, elle aussi, productrice d'un effondrement de l'État ; dès lors, il n'y a plus d'institutions et tout doit être reconstruit (postulat de la *tabula rasa*).

Les situations de post-conflit ou de sortie de crise sont davantage étudiées par des centres d'étude stratégique de géopolitique plutôt que par les sociologues. Les études sociologiques permettent pourtant de prendre de la distance vis-à-vis de la doctrine de l'État en faillite. Les guerres les plus violentes, comme au Rwanda par exemple, ne sont pas dues à la faillite de l'État, mais illustrent au contraire leur présence. En Côte-d'Ivoire, le régime Gbagbo a certes été assailli par les rebelles et les puissances occidentales, mais il a malgré tout réussi à les stabiliser, à renégocier ses rapports avec l'extérieur en desserrant ses contraintes financières internationales et en renégociant des partenariats financiers extérieurs. Cela a même contribué à renforcer la capacité du pouvoir fiscal de l'État (après 2003), pour financer l'effort de guerre.

Dans les faits, la reprise du contrôle de l'État s'accompagne d'enjeux politiques. Même pendant une guerre, l'État continue de structurer les imaginaires du pouvoir (les rebelles peuvent se parer des attributs de l'État, sous une forme de mimétisme institutionnel). Loin de constituer l'effondrement de l'État, on peut même se demander si la guerre n'est pas en réalité un moteur de la constitution des États. Selon Jean-François Bayart, reprenant Charles Tilly, « *l'État fait la guerre, mais la guerre fait aussi l'État* », dans le sens où les guerres font appel au nationalisme et participent à la consolidation du contrôle politique et à la fiscalité, via l'extraction des ressources.

Non seulement l'État ne s'effondre pas forcément avec la guerre, mais le « reconstruteur » ne doit pas non plus négliger les autres modes de légitimation du pouvoir et les régulations politiques qui se sont déployés hors des structures institutionnelles (clientélisme, politiques de népotisme, zones contrôlées par les rebelles...). Cela est essentiel pour le redéploiement des fonctions de l'État central après le conflit.

Le problème de la dépolitisation de l'aide à la reconstruction

Les politiques d'aide à la reconstruction se heurtent aussi au problème de la dépolitisation de l'aide. Comment reconstruire un État après-guerre avec des politiques relevant de questions aussi techniques et/ou juridiques ? Comment reconstruire et légitimer un État si aucune dimension politique ne lui est apportée et si les fonctions régaliennes de base sont privatisées ? Cela peut empêcher des réformes politiques de profondeur. En Afghanistan par exemple, la sécurité n'est assurée que par des sociétés privées de sous-traitance ; les privatisations peuvent s'effectuer aussi de façon informelle, comme en Côte-d'Ivoire où les milices se sont multipliées. Cela met en évidence la principale contradiction des politiques d'aide à la gouvernance, qui visent à responsabiliser les dirigeants des États tout en leur ôtant leurs responsabilités.

La transition démocratique n'est pas un processus linéaire

Comment ces politiques d'aide à la reconstruction gèrent-elles la démocratisation au regard de la reconversion des sources de la violence dans le champ politique ? Se pose alors la question de l'équilibre entre la sécurité du territoire et les libertés des individus. Les politiques d'aide internationale partent du principe qu'il n'y a pas d'État de droit sans sécurité ; or la priorité est donnée à cette dernière, via les réformes du système de sécurité (RSS), au détriment de la lutte contre la pauvreté. Ce biais sécuritaire a été renforcé par les attentats du 11 septembre 2001 et la théorie de la fragilité des États.

Cependant, on pourrait se demander si la sécurité n'est pas plus facilement assurée par l'ouverture de l'ordre politique plutôt que par sa fermeture. La reconversion des ressources de la violence politique dans le champ démocratique ou la transformation de mouvements armés en partis politiques est une question centrale dans les politiques

d'aide à la sortie de crise. Néanmoins, elle est souvent abordée sous le prisme simpliste des théories de l'économie de guerre, qui postulent que de simples incitations monétaires conduisent ces acteurs à adhérer au projet démocratique. Or les études menées en Côte d'Ivoire par Richard Banégas et d'autres (Magali Chelphi notamment) sur la rationalité de l'engagement ou du désengagement armé montrent que ce dernier ne s'acquiert pas simplement avec une rétribution monétaire de quelques milliers de francs CFA. L'approche sociologique permet de montrer que d'autres éléments rentrent en ligne de compte dans le statut de l'homme armé (statut social, réputation, imaginaire de réussite sociale).

La reconversion des combattants soulève une autre problématique : dans un contexte où la perception des droits dépend de la force militaire de chacun, quelle citoyenneté peut être mise en place dans des pays ayant été le théâtre d'un conflit ? Il ne s'agit pas simplement de reconnaître des droits pour que la paix advienne et se consolide, car c'est la conception même de ces droits qui évolue et qui est en question. Cela doit donc nous confronter avec une conception « illibérale » de la démocratie et de la citoyenneté.

Richard Banégas, professeur de science politique au Ceri-Sciences Po, est spécialiste de l'Afrique de l'Ouest et des Grands Lacs. Parallèlement à ses recherches, il exerce depuis 1995 une fonction de consultant permanent sur les questions africaines à la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères.

Publication récente :

Richard Banégas, *Reconstruction « post-conflit », violence et politique en Côte-d'Ivoire*. Octobre 2012.

<http://www.sciencespo.fr/ceri/>

L'aide au développement, dans les États fragiles : le cas de la Corée du Nord

*Synthèse de l'intervention de
Camille Laporte,
Ceri-Sciences Po*

Depuis quelques années, les activités de renforcement de l'État sont de plus en plus présentes dans les politiques d'aide publique au développement. Le concept d'État fragile intervient dans le vocabulaire des acteurs de l'aide au développement pour justifier leurs politiques d'aide et de nouveaux cadres d'intervention ont été mis au point par les bailleurs de fonds internationaux. Quelles sont les causes de la montée en puissance de ce concept ?

Le succès des politiques d'aide à la reconstruction post-conflit est dû à un ensemble de facteurs. Tout d'abord, la remise en question du consensus de Washington et la perspective néo-institutionnaliste, durant les années 1990, ont contribué à redéfinir le rôle de l'État. Ensuite, les concepts de la responsabilité de protéger, de la sécurité humaine et de l'ingérence humanitaire ont appuyé les justifications des politiques d'aide à la reconstruction post-conflit. Enfin, les réflexions engagées avec la Déclaration de Paris (2005) ont avancé l'idée que l'aide classique au développement n'était pas adaptée aux États fragiles : ces derniers devraient donc bénéficier d'une aide spécifique, liée aux contextes particuliers des situations post-conflit. Les politiques d'aide à la reconstruction post-conflit reposent sur une vision sécuritaire de l'aide, où l'objectif de stabilisation des États passe avant celui de lutte contre la pauvreté. Cette approche a été institutionnalisée avec les politiques sécuritaires d'aide à la reconstruction, à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Le concept d'État fragile permet de fournir un cadre de réflexion aux acteurs de l'aide. Mais ce concept est critiqué ; d'un côté, cela peut attribuer un caractère discriminant aux États fragiles et certains d'entre eux refusent d'entrer dans cette catégorie stigmatisante. À l'inverse, d'autres États veulent devenir des États fragiles dans l'objectif de renforcer leur gouvernance par des programmes d'aide pour devenir des modèles de réussite et attirer des financements ultérieurs. Le concept d'État fragile tend aussi à regrouper sous la même catégorie des réalités très différentes, où les facteurs de fragilité ne sont pas uniformes.

Pour que les politiques d'aide à la reconstruction ne soient pas vues comme des ingérences, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a émis dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles. Parmi ceux-ci, nous pouvons noter la nécessité de ne pas nuire, d'accorder la priorité à la prévention des conflits et à la promotion de la non-discrimination comme fondement des sociétés stables.

Les acteurs de l'aide au développement ont établi des typologies de caractérisation de la fragilité des États. Les États en situation de sortie de conflit et les États en situation de reprise de développement désignent les États où les réformes ont une certaine probabilité de réussite et pour lesquels le renforcement peut être effectif. D'autre part, les États en dégradation et les États en impasse renvoient aux États où les conflits civils sont prolongés, les gouvernements sont autoritaires et les réformes ont peu de chances d'aboutir ; ces États sont cependant de plus en plus délaissés par les donateurs internationaux.

La Corée du Nord est considérée comme un État en situation d'impasse ; le développement économique stagne et le pays est isolé sur la scène internationale. Depuis 2002, les montants de l'aide allouée à ce pays ont fortement baissé, du fait de la lassitude des donateurs, de la hausse des tensions diplomatiques, de la dégradation

des conditions de mise en œuvre de l'aide, et d'un cadre d'intervention peu visible. Cette diminution de l'aide n'est pas sans lien avec la montée en puissance du discours sur l'efficacité de l'aide internationale.

Même si les réformes sont peu probables en Corée du Nord, les acteurs de l'aide au développement y jouent tout de même un rôle, tout d'abord grâce à leur expertise. La mise en place de projets sanitaires, d'éducation, d'aide alimentaire est également possible, mais reste polémique car ces mesures contribuent à la survie du régime en place qui peut alors allouer ses ressources à des dépenses militaires. De plus, le dialogue continue avec les administrations et les autorités locales. Cela permet des interventions localisées de renforcement des acteurs de la société civile.

L'aide au développement a ainsi un double rôle. Un rôle de court terme d'une part, dans le but d'améliorer les conditions de vie de la population. Un rôle de long terme d'autre part, pour renforcer les institutions. Cependant le passage du court au long terme n'est pas linéaire ; même si les agences d'aide peuvent contribuer à des interventions humanitaires, elles ne peuvent mettre fin à un conflit. Le renforcement de l'État ne peut se faire de manière directe et nécessite l'engagement continu sur les deux aspects de reconstruction d'un État.

Quelques problèmes se posent cependant. Toutes les zones du pays ne sont pas accessibles de la même manière, pour peu que l'État receveur soit peu coopératif avec les donateurs. L'aide au développement se heurte au contexte culturel nord-coréen, où l'aide est perçue comme un outil de renforcement des capacités de l'administration. Les donateurs peuvent également se retrouver dans une posture difficile car ils peuvent rapidement se substituer au rôle de l'État et assumer certaines fonctions régaliennes à sa place.

Camille Laporte est diplômée du master de recherche en relations internationales de Sciences Po Paris. Elle a étudié un an en Corée du Sud et a effectué des séjours d'étude en Asie de l'Est et du Sud. Elle est actuellement en deuxième année de doctorat à Sciences Po Paris, rattachée au laboratoire du Ceri. Sa thèse porte sur la diffusion d'une culture de l'évaluation dans le secteur de l'aide au développement.

Publications récentes :

- Laporte, Camille, 2011, Mémoire de recherche *Efficacité et évaluation de l'aide au développement : application au cas d'étude de la Corée du Nord*, Sciences Po Paris.
- Laporte, Camille, *L'aide au développement en République populaire démocratique de Corée du Nord*, KIEP, (à paraître).

Commentaires, débats et points de vue

L'aide au développement suit successivement des mouvements de politisation et de dépolitisation. Pendant la guerre froide, l'aide avait une dimension politique ; la fin de la bipolarité a permis ensuite une dépolitisation de l'aide qui s'accompagne alors de programmes techniques dédiés à la bonne gouvernance. À la fin des années 1990, la perspective néo-institutionnaliste et la crise économique en Asie ont remis les institutions étatiques au centre des politiques d'aide internationale. Les attentats du 11 septembre 2001 et la perspective sécuritaire qui a suivi ont contribué à dépolitiser à nouveau l'aide à la reconstruction, avant d'avoir un nouveau soubresaut avec les dix principes du CAD-OCDE qui réintroduisent une perspective politique de l'aide aux États fragiles.

Pourtant, même si les acteurs de l'aide internationale veulent agir sur la légitimité de l'État et redonner du contenu politique à l'aide allouée, ils échouent souvent sur le terrain. Les agences internationales qui remplacent l'État fragile sont considérées d'un mauvais œil par les agents des ministères locaux qui ont l'impression de se faire contourner, sans parler de la complication administrative engendrée par ces agences. Derrière la doctrine et la pratique de l'État fragile, c'est une certaine vision de l'État qui est défendue. Cette perspective institutionnaliste présente « *l'État pour le marché, l'État pour le développement* » (Banégas) : c'est une vision procédurale de ce que doit être un État et non une vision politique. L'État n'est réduit qu'à un minimum, sa marge d'action est contrainte par des règles de construction assez restrictives. Par conséquent, l'État fragile a tendance à se développer dans l'opacité, dans les réseaux occultes et dans l'informalité. Les stratégies de réconciliation nationale par exemple, qui visent à réconcilier la population, ne montrent pas de résultats très probants ; chaque partie du gouvernement d'union nationale tend à protéger son ministère, sans coopération interministérielle. Les agents de l'Union européenne endossent alors le rôle d'intermédiaire entre les différents ministères, ce qui complexifie la gouvernance post-conflit et contribue à rendre informel l'exercice de l'État. En ce sens, l'intervention extérieure peut contribuer à accroître la complexité des rivalités intra-institutionnelles au sein du gouvernement.

Malgré tout, tous les acteurs du développement ne s'accordent pas sur le terme de dépolitisation. S'il est incontestable que l'aide devient de plus en plus technique sous certains aspects (cf. séance n° 4 sur l'émergence des évaluations par assignation aléatoire), il n'y a pas de consensus quant au fait que l'aide publique au développement a perdu sa teneur politique. Il est même possible de penser, par exemple, que la dépolitisation dont il est question relève en fait d'une démarche politique qui vise à insérer le référentiel de marché dans l'aide au développement. De ce fait, le débat sur la dépolitisation de l'aide n'est pas encore complètement clôt et mériterait d'être approfondi.

Notes de lecture

L'occurrence plus fréquente de conflits interétatiques violents dans les années 1990, puis les mesures internationales contre le terrorisme (à la suite des attentats du 11 septembre 2001), ont permis d'introduire la notion d'État fragile dans le vocabulaire universitaire, puis politique. Les États-Unis ont mentionné pour la première fois la fragilité étatique dans la *National Security Strategy* de 2002. En réponse à l'expansion des réseaux transnationaux hostiles, les États-Unis ont cherché à doter les États fragiles de capacités, essentiellement militaires et policières, afin de contrôler le territoire et d'empêcher Al-Qaïda d'y établir ses bases. Dans ce contexte, la communauté internationale s'est dotée d'institutions nouvelles de gestion des opérations de stabilisation et de reconstruction, comme la Commission de consolidation de la paix, mise en place par les Nations Unies en 2005. Cela véhicule néanmoins une conception particulière de l'État fragile, dont l'ordre politique intérieur devient une variable de la sécurité nationale des pays occidentaux.

Comment les États fragiles sont-ils appréhendés par la communauté internationale, tant du côté des États que des acteurs du développement international ?

Aknin Audrey⁹, « Comment identifier et mesurer la fragilité des États ? Quelques réflexions sur les guerres pour les ressources dans les pays du Sud », texte présenté au colloque du Gemdev (1er-3 février 2012)

La « malédiction » des ressources naturelles

Après leur indépendance, la plupart des pays en développement disposant de ressources naturelles ont fondé leur économie sur l'extraction, la transformation et l'exportation de matières premières. Les ressources naturelles sont un élément essentiel étant donné qu'elles génèrent des recettes fiscales et un flux de devises important ; attisant les convoitises, elles sont aussi l'objet de pillages et peuvent échapper à la taxation.

La présence de matières premières est parfois qualifiée de malédiction étant donné que la mauvaise attribution des droits de propriété, le manque de politiques fiscales et la corruption politique attisent l'éclatement de conflits internes autour des ressources naturelles. Entre 1946 et 2000, un tiers des anciennes colonies a connu une guerre civile ; ces conflits découlent en grande partie de comportements prédateurs pour l'exploitation des ressources naturelles (pétrole, diamants, ressources minières etc.).

La question qui se pose alors pour la communauté internationale est de savoir comment aider ces pays à sortir du conflit et à se reconstruire, dans le but d'éviter un conflit ultérieur qui pourrait s'étendre aux pays voisins.

Les exigences de l'aide post-conflit

Les politiques économiques préconisées par la Banque mondiale dans les pays ayant connu une guerre civile déclenchée ou alimentée par les ressources naturelles sont l'aide post-conflit et le

⁹ Audrey Aknin, Centre d'études sur la mondialisation, les conflits, les territoires et les vulnérabilités (Cemotev) de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

rattrapage du retard de croissance. L'aide post-conflit est attribuée si l'État receveur s'efforce de mettre en place des institutions démocratiques solides, obligeant les dirigeants à rendre compte de leur action auprès de la population. Les politiques économiques doivent également se conformer aux recommandations de la Banque mondiale, dans l'objectif d'éviter toute contagion du conflit aux régions environnantes. La « bonne » gouvernance politique et économique est ainsi devenue un critère d'allocation optimale de l'aide publique au développement.

Les « États fragiles » en manque de définition

Le terme d'« État failli » ou d'« État fragile » est apparu dans le prolongement des débats sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD). Sous le motif que la « bonne » gouvernance y est inexistante et que les politiques classiques d'APD sont inefficaces, les États fragiles doivent faire l'objet de mesures spécifiques, plus appropriées que les dispositifs traditionnels d'aide au développement.

Pourtant, il n'existe pas de définition consensuelle des États fragiles étant donné que la plupart des acteurs de l'aide internationale construisent leurs propres définitions. Celles-ci sont tantôt centrées autour de l'existence ou de la menace d'un conflit, tantôt autour de la faiblesse du régime politique, économique, ou social. Par exemple, l'OCDE désigne les États fragiles comme des États ne pouvant mettre en place des politiques en faveur des pauvres à cause de conflits violents et/ou d'une faible gouvernance. La démarche de l'OCDE est technique et cherche à définir la fragilité au cas par cas. Cette définition de la fragilité diffère de celle adoptée par le département d'État des États-Unis et l'USAID (United States Agency for International Development), qui définissent les États fragiles uniquement en fonction de la présence ou de la menace d'un conflit. La définition américaine implique essentiellement des mesures de prévention des conflits et des opérations de maintien de la paix. Cette démarche géostratégique, adoptée à la suite du 11 Septembre, est centrée autour de la sécurité nationale des États-Unis. Enfin, la définition du Département britannique pour le développement international (Department for International Development, DFID) regroupe les définitions de l'OCDE et de l'USAID : les États fragiles ne se limitent pas à ceux en conflit : sont considérés comme tels ceux dont les gouvernements ne peuvent remplir toutes leurs fonctions auprès de la population (contrôle territorial, sécurité, capacité à gérer les ressources naturelles, fourniture des services de base).

Il y a néanmoins un accord autour du fait que tous les États fragiles sont caractérisés par de faibles performances économiques et l'impuissance effective de la puissance publique : le gouvernement ne parvient pas à fournir les services fondamentaux à sa population.

La difficile indexation de la fragilité des États

De nombreux indices de fragilité sont établis par les acteurs de l'aide au développement, mais le degré de fragilité des États diffère en fonction des critères choisis. Les indices sont créés par des organisations internationales, des centres de recherches universitaires, des organisations non gouvernementales, des États, des sociétés privées situés dans les pays de l'OCDE. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a regroupé l'ensemble de ces indices en 2009¹⁰ ; la mesure de la fragilité regroupe des critères liés à la sécurité des pays étudiés, à leur situation politique, économique, sociale, et parfois environnementale. Malgré les différences dans

¹⁰ Parmi tous ceux-ci, nous pouvons citer en exemple l'indice CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) de la Banque mondiale, le *Harvard Kennedy School index of African governance* de l'Université de Harvard, ou l'*Index of State weakness in the developing world* du Center for Global Development.

les modèles de calcul, ces divers indices se recoupent étant donné qu'ils utilisent tous les mêmes bases de données de la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE ou des Nations unies.

Plusieurs reproches peuvent être faits à ces mesures. D'une part, un simple changement du mode de calcul peut modifier considérablement l'indice de fragilité, rendant l'analyse moins robuste ; par exemple, les indicateurs de fragilité économique généralement retenus sont le PIB par habitant, la croissance du PIB, les inégalités de revenus, l'inflation, et la qualité réglementaire ; la part des produits manufacturés par habitant est rarement prise en compte, mais son intégration dans le calcul peut modifier toute la vision que l'on a de la fragilité d'un État. D'autre part, les classements reposent uniquement sur une analyse des situations nationales sans prendre en compte les interactions avec les autres États et le rôle des réseaux privés transnationaux, qui jouent un rôle majeur dans l'éclosion de conflits (exploitation légale ou illégale de matières premières, narcotrafics, réseaux terroristes etc.). Enfin, même si ces indices permettent des comparaisons internationales, les États fragiles peuvent être stigmatisés et devenir des zones à risque pour les investissements privés.

Les dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles (PEF)

À la suite de la Déclaration de Paris de 2005, l'OCDE a proposé une liste de dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles (PEF). Adoptés en 2007 par les ministres des États membres de l'OCDE, ils sont désormais considérés comme une référence pour les acteurs de l'aide internationale. Parmi ceux-ci, nous trouvons le renforcement de l'État comme objectif fondamental, la priorité à la prévention des conflits, la promotion de la non-discrimination, la coordination de l'action des acteurs internationaux, l'évitement de poches d'exclusion.

Même si ces recommandations sont pertinentes, l'OCDE a souligné dans sa deuxième enquête de suivi de la mise en œuvre des PEF que les performances mesurées ne s'améliorent pas en ce qui concerne huit des dix principes. L'engagement international a été peu stimulé tandis que les pratiques des partenaires au développement n'ont pas enregistré d'amélioration significative permettant d'aboutir à des résultats satisfaisants.

En conclusion, il est nécessaire de mieux définir le concept d'État fragile, souvent utilisé sans fondement théorique précis. Un cadre théorique rigoureux et amélioré permettrait de mieux mesurer le concept de fragilité, qui est désormais à la base des mesures d'aide internationale. Les indices sont autant d'outils qui serviront – ou manqueront – à la construction des politiques d'aide et de prévention. Le choix d'un indicateur, de son contenu, des critères sur lesquels il repose ne sont pas des choix anodins : le degré de fragilité d'un État s'accompagne d'enjeux économiques et géopolitiques car il sert de référence dans les modalités d'attribution de l'aide des bailleurs de fonds internationaux.

AFD, Division évaluation et capitalisation (Yves Ficatier, AFD ; Christian Castellanet, Guillaume Solanet, Gret), *ExPost*, « Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles », juin 2010

ExPost est une série publiée par l'Agence française de développement (AFD) qui présente, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expériences tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Ce numéro présente l'émergence de la notion d'État fragile ainsi que les différentes définitions de ce concept adoptées par les différents acteurs internationaux du développement. Tantôt compris comme pays en post-conflit, pays en conflit, pays détérioré, la

notion d'État fragile recouvre diverses situations qui varient en fonction des institutions et des organisations qui établissent des classements et des typologies qui leur sont propres. Cependant, malgré le manque de consensus autour de la définition, tous les bailleurs interviennent dans les mêmes domaines : l'action humanitaire, les droits de l'homme, le développement.

Les principaux bailleurs de fonds se sont accordés sur les principes généraux du CAD-OCDE (prendre le contexte comme point de départ, ne pas nuire, etc.), et mettent en place des outils stratégiques spécifiques pour agir dans ces États. Ils comprennent des outils d'analyse de la fragilité et des conflits (situation de crise prolongée, situation de post-conflit...), ainsi que des outils de cadrage et de programmation des plans d'aide qui permettent notamment une meilleure coordination des bailleurs sur le terrain. Ces derniers visent également à raccourcir le cycle des projets en diminuant les délais de l'aide, en développant des procédures financières rapides comme les fonds d'urgence de l'International Development Agency. Les procédures de passation des marchés sont simplifiées, l'assistance technique est plus flexible et peut recourir à du personnel local. Cela conduit les bailleurs internationaux à accepter une délégation de pouvoir aux échelons inférieurs et aux bureaux extérieurs (décentralisation et renforcement des équipes sur place), ainsi qu'à maintenir une veille dans les États en crise prolongée.

En se basant sur les pays dans lesquels l'AFD est déjà active (Haïti, Territoires palestiniens, Tchad, Djibouti), l'AFD présente sa propre démarche de développement dans les États fragiles. Dans les quatre pays étudiés, l'AFD s'est notamment engagée dans des projets d'alimentation en eau potable, d'irrigation et d'assainissement, de développement urbain... Les objectifs, le déroulement, les succès, les échecs, les difficultés rencontrées dans chaque projet sont détaillés dans ce document. L'AFD promeut une démarche évaluative et comparative des projets en analysant les actions de terrain ayant intégré – ou non – la situation d'État fragile, et en étudiant l'évolution des opérations au cours du temps (problématique de durabilité). Les études de cas et l'évaluation empirique ont confirmé la pertinence des projets de l'opérateur au niveau local (dimension micro), mais ont également mis en évidence les difficultés des pouvoirs publics des États fragiles à s'approprier le dispositif proposé par l'AFD, ainsi que les problématiques de gouvernance propres aux États fragiles (dimension macro). En effet, il est primordial de caractériser les situations de fragilité et d'élaborer des stratégies et procédures adaptées à chaque pays, sans pour autant modifier les procédures et instruments propres à l'AFD. Cela implique une démarche de développement au cas par cas qui tiendrait compte des spécificités de chaque pays, en définissant les cas auxquels ces procédures spécifiques pourront ou non s'appliquer. Pour cela, l'AFD compte s'appuyer sur les listes établies par d'autres partenaires techniques financiers (la Banque mondiale, l'OCDE, la Banque africaine de développement), en se limitant aux États classés comme fragiles par ces trois organismes internationaux.

En fin de document, une vingtaine de recommandations sont émises pour intervenir dans les États fragiles. Les interventions doivent d'abord obéir à une stratégie pays, puis à l'identification, au montage et à l'exécution des projets. Il est notamment recommandé de hiérarchiser les thématiques permettant de réconcilier les populations et l'État, d'assurer une continuité des interventions, de choisir des projets simples en termes de montage, de s'appuyer sur la société civile, d'éviter les conditionnalités excessives. En parallèle, l'AFD souligne qu'elle doit faire preuve d'organisation (augmentation des ressources humaines par exemple), ainsi que de coordination avec les autres bailleurs (évaluations communes, groupes de travaux pour des missions conjointes). Ce numéro d'*ExPost* est résumé dans une note de synthèse intitulée, *Intervenir dans les États fragiles, leçons d'expériences*, AFD, Division évaluation et capitalisation.

« Position de la France sur les États fragiles et les situations de la fragilité », *France's policy paper*, France coopération, 2007

La France préfère adopter une approche prudente vis-à-vis du concept d'État fragile. Plutôt que d'élaborer sa propre liste, elle a élaboré une grille de lecture des fragilités, construite autour de cinq catégories : défaillance de l'État de droit, État impuissant, État illégitime ou non représentatif, économie défaillante, société fragilisée. Cette grille doit permettre aux différents intervenants français de disposer de la même analyse d'une situation, d'éclairer les choix entre les différents instruments à leur disposition (aide budgétaire globale, Fonds de solidarité prioritaire (FSP), Fonds social de développement, assistance technique, appui aux sociétés civiles, etc.), voire de les combiner. La France accorde une priorité au renforcement de l'État et souhaite améliorer l'efficacité de ses outils. Pour cela, un document cadre de partenariat (DCP), nouvel instrument de cadrage pluriannuel, a été mis en place. D'une durée de cinq ans, il permet de mettre en cohérence les instruments précédemment cités à destination des États fragiles.

La France souhaite également contribuer à une meilleure efficacité de l'aide internationale en assurant une meilleure cohérence entre les différents outils multilatéraux et ses propres outils. La dimension européenne reste la priorité de l'action française, en contribuant au Fonds européen de développement (FED). La France souhaite également participer au renouvellement des modalités d'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et aspire à faire de la Commission de consolidation de la paix (CCP) un instrument de mise en cohérence des stratégies politico-sécuritaires et des stratégies relatives aux domaines humanitaire et du développement. De manière plus générale, l'État français aspire à se positionner plus activement dans les enceintes multilatérales pour accroître son influence sur les stratégies d'intervention dans les États fragiles. Il souhaite également agir en faveur d'une solidarité régionale, qui contribue souvent à compenser le réengagement tardif de la communauté financière internationale dans les premières phases de la reconstruction. Tout cela suppose donc de mieux prendre en compte les facteurs de fragilité d'un État, de mieux gérer les crises en facilitant la transition entre aide d'urgence et développement, et d'envisager de nouveaux programmes ou outils en fonction des contextes de fragilité, de diversifier les outils ou programmes d'action. Pour que son action soit efficace, la France aimerait étendre le mécanisme d'apurement des arriérés mis en œuvre par la Banque africaine de développement depuis 2004 à l'ensemble des pays en sortie de crise.

Enfin, la France plaide pour une meilleure cohérence interministérielle et pour une action coordonnée entre les divers acteurs du développement (politiques, militaires, humanitaires, professionnels, etc.). Les informations pertinentes pourraient être partagées via un réseau interministériel qui serait étroitement associé aux opérateurs, en premier lieu l'AFD. Ce réseau, qui se réunirait régulièrement, permettrait d'identifier les thématiques prioritaires pour la France nécessitant plus particulièrement une action concertée (réforme des systèmes de sécurité, lutte contre la corruption etc.). À terme, ce réseau a pour vocation à être élargi au monde de la recherche, avec lequel les liens et les travaux en commun doivent être développés.

Ce document n'en reste pas moins une publication officielle, qui cherche à montrer une image positive de la France, engagée pour le développement des États fragiles. Malgré les objectifs – louables – de cohérence interministérielle explicités en fin de document, nous ne pouvons que constater que ceux-ci ne sont restés qu'au stade de la déclaration d'intentions. En effet, comme l'a déjà expliqué le rapport de la Cour des comptes *La politique française d'aide au développement* publié en juin 2012, le manque de cohérence interministérielle reste malheureusement caractéristique de l'administration et les relations avec la recherche n'ont pas été améliorées en dépit des déclarations indiquées dans le document de position de la France dans les États fragiles.

Serge Michailof, Alexis Bonnel, « Notre maison brûle au Sud, que peut faire l'aide au développement ? », Fayard, *Commentaire*, 2010

Étude de cas sur l'Afghanistan

Dans son ouvrage *Notre maison brûle au Sud*, Serge Michailof consacre un chapitre aux États faillis et vise plus particulièrement à expliquer la décomposition des institutions et de l'appareil étatique afghan, la destruction du capital social et le blocage du développement économique de ce pays.

Présentation du contexte afghan

Malgré la dizaine de milliards de dollars qui a été décaissée en Afghanistan entre 2002 et 2007, la communauté internationale continue de voir l'Afghanistan comme une région où pourrait se constituer un pouvoir allié à Al-Qaïda, comme une zone de troubles voisine du Pakistan détenteur de l'arme nucléaire. Force est de constater qu'il existe encore de nombreuses zones de non-droit, où se produisent des trafics et des productions illicites de drogues. La topographie montagneuse du pays empêche un contrôle total du territoire, et l'accès aux armes y a été facilité dès les années 1980 avec le retrait de l'URSS, les soviétiques ayant laissé d'importants stocks d'armes légères. Depuis le début des années 2000, on observe une multiplication des exactions de petits chefs de guerre et une insécurité généralisée dans le pays. Le déploiement sécuritaire de la communauté internationale a été insuffisant, laissant peu de marge de manœuvre à l'administration civile afghane. Tandis que la justice afghane est inefficace et corrompue, la police est incapable de lutter contre le trafic de drogue ou pour désarmer les milices. Sans parler de la corruption et de l'accaparement des rentes publiques, qui contribuent à alimenter les réseaux de pouvoir et empêchent toute reconstruction de l'appareil d'État. Quels sont les facteurs explicatifs de cet échec ?

Les actions défailtantes de la communauté internationale en Afghanistan

L'auteur critique avant tout le fractionnement de la communauté internationale en Afghanistan, qui a été une source essentielle du non-redressement du pays, malgré toute l'aide qui lui a été attribuée. Cela a abouti à d'autres défailtances dans la politique de reconstruction de l'Afghanistan.

L'absence d'une force internationale de pacification : l'une des principales erreurs a été de soustraire la gestion de la sécurité aux forces de l'OTAN et de restreindre le mandat sécuritaire de l'International Security Assistance Force (ISAF) dans Kaboul. L'auteur observe ainsi que la communauté internationale menait sa politique sécuritaire en étant plus soucieuse de rechercher les membres d'Al-Qaïda que d'assurer la sécurité des populations, soumises aux chefs de guerre afghans. De plus, le principe du *light footprint* (c'est-à-dire une légère présence militaire étrangère) a empêché l'instauration d'un dispositif efficace de sécurité, une justice de proximité, l'encadrement administratif sur le terrain. Il n'y a pas eu d'objectifs clairs entre les actions menées par les militaires pacificateurs et les militaires de conflit, la communauté internationale n'ayant pas clarifié ou harmonisé les actions civiles et les actions sécuritaires, laissant ainsi une administration territoriale afghane exsangue.

Les équipes de reconstruction régionale ont empêché le développement des institutions locales. En réponse au manque de sécurité en Afghanistan, des Provincial Reconstruction Teams (PRT) ont été mises en place. Ces équipes de reconstruction régionale (environ 25 au total, dirigées par un peu plus de dix pays) avaient pour but de soutenir l'action des agences de développement en assurant une présence militaire destinée à les protéger. Néanmoins, cela s'est avéré inefficace car les PRT se sont substituées aux autorités locales défailtantes et leurs interventions se sont déroulées hors de tout contrôle ou coordination avec les institutions afghanes, sans passer par les

procédures budgétaires régionales. Cela a contribué à marginaliser les instances existantes car peu de financements ont été attribués aux comités de développement provinciaux et aux conseils de développement villageois.

Serge Michailof souligne également les moyens insuffisants de ces PRT, étant donné que le manque d'équipes techniques structurées, de spécialistes de travaux publics ou d'ingénieurs a empêché une reconstruction durable et n'a pas répondu à l'ensemble des demandes de la population pour une meilleure gouvernance locale. De plus, ces PRT étaient caractéristiques d'un manque de cohérence dans les logiques de sécurisation, car aucune doctrine commune n'unissait les différentes équipes des bailleurs, qui privilégiaient tantôt l'aspect sécuritaire, tantôt l'action civile du développement. Et même lorsque des PRT se sont bien structurées, il a fallu faire face à la corruption, à l'insécurité, aux chefs de guerre. L'insécurité chronique de certaines zones afghanes est alors devenue un rempart contre le développement. Un tel contexte a été propice au renforcement des talibans qui sont redevenus une force politique dotée d'une bonne capacité de nuisance. En fin de compte, les PRT n'ont pas réussi à être des palliatifs provisoires, mais semblent être devenus, au contraire, des dispositifs permanents ayant failli au développement des institutions afghanes.

Le manque de pilotage de l'aide et l'absence d'une stratégie à long terme : sans diagnostic clair ou stratégie de reconstruction, il est difficile pour la communauté internationale d'établir une paix durable. De grandes dépenses militaires ont été engagées, mais force est de constater que les moyens financiers adéquats n'ont pas été mobilisés et l'aide n'a pas couvert les besoins les plus urgents. Pour évoquer l'absence de stratégie à long terme, l'auteur étudie l'utilisation de l'aide en fonction de deux critères : par secteur et par zone géographique. En ce qui concerne l'aide sectorielle, l'aide n'a pas été attribuée à un programme de reconstruction rurale. Cela aurait pourtant été essentiel étant donné que la population afghane est rurale à 70 %. Des routes ont certes été construites, mais les voies de communication secondaires ont été négligées, ce qui a laissé les villageois dans l'isolement. Les réseaux d'irrigation, quant à eux, n'ont pas été améliorés, ni le réseau de distribution d'énergie et d'électricité. D'après l'auteur, ce manque de logique dans la répartition sectorielle de l'aide provient de l'absence de pilotage stratégique. Cette première incohérence s'accompagne d'une seconde qui concerne la répartition géographique de l'aide : non seulement cette dernière a été trop concentrée sur Kaboul, mais elle a également suivi les zones de combat (qui de toute manière, empêchent tout développement réel), au lieu de se concentrer sur des zones calmes, propices au développement.

L'absence de pilotage de l'aide est un problème à la fois institutionnel et politique. Même si des mécanismes de coordination existent entre les bailleurs, ils n'ont pas permis d'imposer des priorités respectées par tous. Cela montre que l'action des bailleurs est en réalité guidée par leurs propres contraintes institutionnelles et non par les besoins du pays. Sans coordination avec les autres, un bailleur isolé ne pourra pas faire face aux besoins de restructuration de la justice ou de l'administration territoriale afghanes. D'autre part, l'absence de pilotage stratégique est également un problème politique car le gouvernement afghan n'avait visiblement pas l'autorité pour imposer une discipline et une stratégie cohérente aux donateurs.

L'absence de leadership afghan : les incohérences de l'aide ont impliqué la fragilisation des autorités. Étant donné que les bailleurs sont réticents à décaisser des montants qui pourraient se perdre dans la corruption, ceux-ci préfèrent monter leurs propres structures de projets et leurs propres administrations parallèles (ayant vocation à être provisoires). Néanmoins, ces administrations *ad hoc* fragilisent les autorités afghanes car aucune compétence institutionnelle locale n'est créée. Le personnel qualifié « migre » vers les administrations parallèles mises en place par les bailleurs car celles-ci offrent des salaires beaucoup plus élevés. De fil en aiguille, le

personnel technique afghan a été évincé, ce qui a poussé les bailleurs internationaux à envoyer en Afghanistan des assistants techniques étrangers qui ne connaissent pas la langue du pays.

Par ailleurs, Serge Michailof souligne que de mauvaises alliances politiques ont été menées entre d'une part les chefs de guerre et autres commandants locaux, et d'autre part les autorités gouvernementales afghanes, guidées par l'administration américaine.

L'auteur constate malgré tout quelques succès : le ministère de la Reconstruction rurale, même s'il est sous-financé, a permis un début de structuration du milieu villageois, avec une démocratie à la base et des comités de développement qui gèrent les dotations. De même, une armée nationale avait commencé à voir le jour, mais celle-ci ayant été dotée d'un budget et d'un effectif insuffisants, l'ISAF a dû prendre le relais au point d'être perçue comme une armée d'occupation, peu appréciée des Afghans. Le ministère des Finances, la Banque centrale, progressivement les ministères de l'Éducation nationale et de la Santé sont également évoqués par Serge Michailof en des termes positifs et encourageants.

Quelles sont les solutions proposées ?

Ayant constaté les incohérences de l'aide et le manque de coordination entre les besoins militaires et les besoins civils, l'auteur préconise d'installer un coordinateur ayant une forte personnalité, associé à une solide équipe technique, appuyée par tous les donateurs. Selon l'auteur, un coordinateur doté de pouvoirs effectifs forcerait l'administration locale à s'organiser pour piloter l'aide, qui est à l'origine de l'ensemble des investissements publics et de l'essentiel des dépenses de fonctionnement de l'État. Néanmoins, une telle démarche suppose d'affecter les financements internationaux d'aide à des instruments budgétaires (comme l'Afghan Reconstruction Trust Fund), et de s'appuyer sur des outils incitatifs comme les fonds fiduciaires multilatéraux. Cela suppose enfin de préparer une stratégie commune à l'ensemble des donateurs et de définir des priorités conjointes avec les autorités locales. Les discussions entre les donateurs et les gouvernements devraient ainsi permettre d'imposer une discipline pour que ces derniers soient capables d'orienter les flux d'aide vers les secteurs oubliés des bailleurs.

La clé serait d'accepter des règles permettant de piloter l'aide en fonctions d'objectifs stratégiques clairs. Cette démarche devra être conjointe à la construction d'une démocratie à la base. Pour cela, l'auteur préconise notamment une réforme constitutionnelle qui permettrait de mettre en place des mécanismes de contrôle et de rééquilibrage des pouvoirs. Les conseils de développement villageois (Community Development Councils) pourraient ainsi donner du contenu aux instances villageoises. De plus, pour répondre aux besoins de la population, il est essentiel de reconstruire l'appareil d'État, en particulier dans les domaines de la justice et de la sécurité ; il serait d'autant plus solide s'il repose sur des réformateurs motivés à fort caractère, ne cédant pas à la tentation de la corruption. Étant donné que les forces étrangères n'ont pas vocation à répondre éternellement aux besoins de sécurité des personnes et aux besoins de gouvernance au niveau local, cet appareil d'État sera essentiel pour permettre l'indépendance de l'Afghanistan et l'instauration d'une paix durable au niveau régional.

Même si l'analyse de la situation afghane de Serge Michailof est très intéressante, elle reste malgré tout incomplète quant aux solutions proposées : identifier des réformateurs de l'intérieur ou un coordinateur à forte personnalité n'est pas un processus aussi facile que cela. De plus, certaines pistes proposées, comme la reconstruction de l'appareil d'État, peuvent sembler évidentes et laissent donc le lecteur désireux de découvrir des solutions plus approfondies et plus concrètes.

TROISIÈME SESSION

La mécanique technocratique de l'aide et le décalage entre intentions et résultats

La première séance avait souligné le caractère politique du cadre d'analyse macro-économique utilisé par les coopérations internationales. La troisième séance porte sur le poids des procédures que celles-ci mobilisent pour mettre en œuvre leurs actions et sur le décalage qu'elles provoquent bien souvent entre intentions et résultats. L'exposé de Philippe Lavigne Delville reprend l'expérience de la coopération européenne en matière de renforcement de la société civile au Niger pour illustrer ce constat.

Options politiques, jeux d'acteurs et mise en procédure : le processus de définition du projet UE d'appui à la société civile

*par Philippe Lavigne Delville,
IRD*

(Texte rédigé après l'intervention au séminaire)

La socio-anthropologie du développement a largement montré les décalages entre réalités locales et objectifs des projets de développement, et ses impacts sur la pertinence et l'efficacité des interventions de développement. Pour certains chercheurs, ces décalages résultent du rôle de l'aide comme instrument de domination Nord/Sud et comme outil de promotion du marché. Sans ignorer l'importance de ces facteurs, l'étude des processus de formulation des politiques d'aide publique au développement montre cependant qu'ils jouent un rôle varié selon les contextes et que le décalage entre les intentions des politiques d'aide et les résultats s'explique autant, sinon davantage, par les logiques institutionnelles des institutions concernées. S'intéressant aux jeux d'acteurs dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et projets de développement, à la façon dont ces politiques et projets sont négociés et conçus, la socio-anthropologie de l'action publique permet de mieux comprendre le décalage entre les intentions et les résultats.

La genèse du Pasoc, projet d'appui à la société civile au Niger

Philippe Lavigne-Delville a présenté la genèse du Pasoc-Niger, projet d'appui à la société civile au Niger financé par la Commission européenne et montré la façon dont ce dispositif projet a été élaboré.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Cotonou (2000), qui a redéfini les rapports de coopération entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP en reconnaissant ouvertement le rôle des acteurs non étatiques (terme ambigu regroupant secteur privé, associations, ONG, médias locaux, etc.) dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement et dans le dialogue politique avec l'UE. Pour permettre aux acteurs non étatiques de mieux jouer leur rôle, l'Union européenne s'est engagée à les mobiliser dans ses actions et à financer des projets spécifiques de renforcement. C'est donc à la suite de l'Accord de Cotonou qu'ont été définis des projets d'appui à la société civile (Pasoc), dédiés au renforcement des acteurs non étatiques. Ce thème était très nouveau pour l'Union européenne. Une petite équipe spécifique a été mise en place à Bruxelles pour appuyer les délégations de l'UE dans les pays dans la préparation et le suivi de ces projets. Constituée de quatre à cinq personnes issues du secteur des droits de l'homme, avec une vision très politique du rôle de la société civile, l'équipe de Bruxelles dialoguait régulièrement avec les délégations de l'Union européenne dans les pays, dans une dimension itérative d'apprentissage. Entre 2003 et 2008, une quarantaine de Pasoc ont été mis en place dans divers pays en voie de développement. Cette première série de projets a été en quelque sorte l'expérimentation grandeur nature d'une politique de l'Union européenne en la matière, dans une logique très décentralisée. Loin de l'image d'une bureaucratie reproduisant les mêmes projets, une grande autonomie a en effet été donnée aux délégations, pour coller à la diversité des situations nationales. Une capitalisation a eu lieu en 2009¹¹.

¹¹ Floridi M., Sanz Corella B. et Verdecchia S., 2009, *Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9e FED*, Bruxelles, Union européenne/IBF, 151 p. téléchargeable.

Quelques éléments sur la société civile nigérienne

La société civile nigérienne se caractérise par une forte tradition militante, notamment chez les jeunes et les syndicats. À la suite de l'afflux financier destiné aux organisations locales, le secteur associatif a explosé à partir des années 1990 grâce au soutien des bailleurs de fonds. Des milliers d'associations ont vu le jour, dont beaucoup d'ONG créées et animées par des fonctionnaires. Associations et syndicats ont fortement mobilisé la société en 2005 au sein de la « Coalition équité/qualité contre la vie chère, contre l'augmentation des taxes sur les produits de base », faisant reculer le gouvernement.

Le secteur associatif nigérien est extrêmement varié, globalement beaucoup plus faible que dans les pays voisins : il n'y a qu'une petite dizaine d'ONG relativement stabilisées, reconnues pour leurs compétences. La société civile est très fortement critiquée (y compris par de nombreux responsables d'associations), sous un double angle : d'un côté, les ONG politisées sont accusées de n'avoir pas de base et de n'être que le faire-valoir de leaders politiques, très visibles médiatiquement ; de l'autre, les ONG de développement sont suspectées d'opportunisme financier. De fait, plusieurs tentatives de régulation ou d'autorégulation ont échoué sur ces questions de dépolitisation et de transparence financière. Les phases de suspension de l'aide, dues aux crises politico-institutionnelles dans les années 1990, ont contribué à compliquer la structuration du secteur associatif nigérien.

L'élaboration du Pasoc : un processus de cinq ans, trois études préalables

Au début des années 2000, la délégation de l'UE à Niamey n'avait guère d'expérience de l'appui à la société civile. Une personne a été responsabilisée sur ce thème au sein de l'équipe « gouvernance ». L'équipe de Bruxelles n'avait pas non plus de références

stabilisées. C'est un processus prudent, par étapes, qui a été mis en place, avec trois études successives.

La première étude, dite de « pré-identification » ou de « *mapping* » (2003) a cherché à caractériser les acteurs non étatiques via des enquêtes dans différentes régions du pays. L'étude d'identification (2004) a, de façon participative, posé les bases d'un possible projet en proposant des objectifs et un premier schéma de dispositif. L'étude de faisabilité (2005) a repris et affiné ces options, et proposé une formulation plus complète qui, après certains ajustements réalisés par la délégation de l'UE, a abouti à une convention de financement signée en 2007, qui place la tutelle du projet à la Direction des ONG et associations de développement (Dongad) du ministère du Développement communautaire. Suite à un appel d'offres international, un consortium mené par un bureau d'étude européen a été sélectionné et le projet a démarré fin en 2008 pour trois ans. Ces différentes études ont été réalisées par des consultants compétents, et deux des trois experts internationaux avaient été en poste au Niger en l'appui aux organisations.

On a donc abouti à des choix mûris progressivement, dans des va-et-vient entre consultants expérimentés, délégation de l'UE, équipe de Bruxelles, État (assez peu concerné au départ), avec des périodes de concertation et de dialogue avec la société civile, scandées par des débats et des arbitrages, qui ont progressivement façonné le dispositif final.

Les termes de référence du *mapping* excluaient dès le départ les entreprises (dont l'appartenance aux acteurs non étatiques était contestée au sein même de l'Union européenne) et les syndicats (seule ligne rouge fixée par le gouvernement nigérien). Le *mapping* a étudié toutes les autres associations. Il a mis en évidence le dynamisme des associations de base, les ambiguïtés des ONG, le dynamisme et les faiblesses des réseaux et fédérations. Il propose un programme axé sur le

renforcement des capacités d'innovation des opérateurs de la société civile, articulé aux projets financés par le FED (Fonds européen pour le développement).

Méfiante envers les ONG de Niamey, et faisant une lecture sélective du *mapping*, la délégation de l'UE a choisi de privilégier le soutien aux organisations de base dans des régions reculées (Maradi et Zinder). Ce choix renvoie aux mauvais indicateurs en termes de pauvreté et de droits humains (mariage précoce, faible scolarisation des filles), mais aussi en filigrane à un souci de contrer le fondamentalisme islamique, particulièrement présent dans ces deux régions. Elle centre le futur projet sur la structuration de la société civile et la promotion de la démocratie, des droits humains et de la citoyenneté (termes de référence de l'étude d'identification).

Un dispositif en deux composantes a été proposé : l'une de soutien financier aux projets portés par les organisations de base dans les régions, l'autre de renforcement de capacités, ouverte à tous. L'étude d'identification privilégie le thème des droits humains. Elle met l'accent sur le renforcement institutionnel des organisations afin d'améliorer leur insertion dans le paysage local (décloisonnement, mise en réseau avec les autres organisations). Des mécanismes de financement régionaux destinés à ces organisations sont préconisés pour le renforcement de leurs capacités. L'étude a également insisté sur l'allongement des actions de renforcement de la société civile (huit années étant préférables aux trois années envisagées par la Commission européenne).

L'étude de faisabilité apporte une vision plus politique autour de la promotion d'une culture démocratique à l'échelle locale, et insiste sur le lien avec la décentralisation. Elle reprend l'organisation en deux composantes, sur une durée de trois ans et avec une gestion par une unité de gestion de projet (UGP). Mais elle demande d'assouplir les procédures de l'Union européenne, peu adaptées aux capacités des organisations

locales (manque de compétences spécialisées autour des démarches administratives à entreprendre par exemple). Pour le renforcement des capacités, elle propose des démarches d'appui institutionnel à des opérateurs de la société civile sélectionnés par appel d'offres pour éviter qu'elles ne se limitent à des actions de formation de court terme. Du fait des tensions entre État et opérateurs de la société civile à cette époque, la question du cadre institutionnel est mise de côté.

Le dispositif final

Au terme de ces trois études, une convention de financement avec le gouvernement du Niger a été proposée en 2007. Elle entérine l'action sur la démocratie, les droits humains et la citoyenneté, et prévoit un financement de cinq millions d'euros sur trois ans.

La gestion du projet a été confiée à une unité *ad hoc* créée pour l'occasion (UGP) ; sa première composante, régionale, est fondée sur un fonds compétitif qui met en concurrence des petites organisations, dans les régions de Maradi et Zinder. La seconde composante, nationale, travaille autour de la revue du cadre légal des ONG et du renforcement de capacités par le biais d'ateliers de formation, sur des thèmes proposées par les opérateurs de la société civile.

Les sources des contradictions du projet : controverses, arbitrages politiques, contraintes bureaucratiques

On voit donc comment s'est progressivement stabilisé le dispositif Pasoc, à partir d'un questionnement très ouvert, à travers une série de débats autour d'options, d'arbitrages politiques, et de contraintes bureaucratiques.

Options et arbitrages politiques

De nombreux chercheurs insistent sur les effets de dépolitisation liés au caractère technique des questionnements, au recours aux consultants, etc. Mais on sait bien qu'un langage ou un argumentaire technique recouvre des options politiques et le fait de les formuler dans un langage technique ne veut pas dire qu'elles n'existent pas, ni qu'il n'y a pas confrontation de visions et arbitrages politiques. Ici, il y a eu des choix politiques clairs : l'exclusion des syndicats, le choix des petites organisations contre les organisations de la société civile de Niamey, l'entrée « droits humains », etc. D'autres ont été plus ambigus : la lutte contre le fondamentalisme religieux apparaît parfois en filigrane dans la justification des sites, et les avis des personnes rencontrées divergent sur l'importance de cette thématique. Mais on peut se demander s'il n'y avait pas là une volonté implicite de déléguer aux associations locales la lutte contre l'intégrisme.

Certains de ces choix ont été controversés. Les études et la délégation ont mis l'accent sur les associations informelles, alors que l'administration était réticente à soutenir de telles organisations, non déclarées. Ce choix a été contesté par les opérateurs de la société civile de Niamey, déçues de ne pas avoir accès aux financements, et argumentant que ce n'était pas en travaillant avec les petites organisations de base que l'on pouvait renforcer la capacité de dialogue politique de la société civile. Elles ont collectivement écrit à la délégation de l'UE pour protester.

Les instances gouvernementales, quant à elles, ont accepté le Pasoc uniquement parce qu'il faisait partie de l'Accord de Cotonou. En réalité, le gouvernement nigérien était réticent à accepter le renforcement de la société civile qui l'avait déjà bousculé en 2005 lors des mobilisations contre la vie chère.

Contraintes bureaucratiques de la mise en œuvre

Le principe de mise en concurrence et les contraintes bureaucratiques de l'Union européenne ont induit un certain nombre de reformulations, en particulier entre l'étude de faisabilité et la convention de financement :

- la convention avec l'État nigérien porte sur 72 mois (six ans), mais entre les phases de mise en route et le temps passé à finaliser toutes les procédures budgétaires, il reste en pratique trois ans maximum pour travailler, délai incompatible avec l'accompagnement de processus ;
- le principe de mise en concurrence et le refus de sélectionner les organisations appuyées a abouti, dans la composante « renforcement de capacités », à renoncer aux appuis institutionnels au profit de nombreux ateliers de formation, dont la majorité des observateurs s'accorde à reconnaître qu'elle a très peu d'impact ;
- la mise en concurrence des petites organisations sur la composante régionale a obligé celles-ci à rentrer dans une « machinerie » de savoir-faire et de gestion de budget, le tout sur une période très courte : les dossiers à remplir étaient complexes et contraignants, et l'ensemble des processus partant de l'appel à proposition à la clôture du projet devait durer moins d'un an au sein d'une même « devis-programme », ce qui ne laissait finalement que quatre mois d'action. Certaines organisations locales ont dû faire appel à des fonctionnaires pour monter correctement leur dossier. Les ONG locales, plus que les organisations de base, ont répondu. La transparence comptable a elle aussi engendré des contraintes supplémentaires car toutes les sommes devaient être payées par chèque, avec factures..., autant de procédures de gestion inadaptées au milieu rural du Niger.

L'évaluation à mi-parcours de 2009 a été assez sévère. Le projet était trop axé sur le court terme, les organisations de base n'avaient pas été bien ciblées, et le renforcement des capacités avait été inefficace car les formations professionnelles n'étaient pas pertinentes. L'accompagnement de terrain était insuffisant et les ONG locales n'ont eu finalement que peu de temps pour travailler concrètement sur les droits humains et le mariage précoce. Du fait des contraintes de gestion, les organisations financées risquent d'avoir plus appris, finalement, à établir des « projets ficelés » acceptables pour les instances européennes, accompagnés de rapports financiers cohérents et « présentables », qu'à mener des actions efficaces.

Même sans étude spécifique (qui dépassait l'objet de la recherche), on peut donc s'interroger sur les impacts de ce projet. Certaines de ces contradictions ont d'ailleurs été relevées dès la mission d'évaluation à mi-parcours. Quelques-unes ont été corrigées (élargissement du renforcement de capacités aux réseaux et fédérations, financement d'ateliers de programmation stratégique pour les réseaux, relance du dialogue sur le cadre institutionnel). Mais le Pasoc II reprend globalement la même architecture (avec toutefois le passage à une régie directe du ministère et non plus une UGP), sans qu'il y ait eu évaluation finale.

Ce cas est intéressant car on ne peut dire qu'il s'agissait d'un projet classique conçu par des techniciens. Il est au contraire le fruit d'une démarche itérative, mobilisant des gens compétents et engagés. Il montre ainsi que, plutôt que d'affirmer, comme le font de nombreuses critiques de l'aide publique au développement, que la machinerie de l'aide vise à formater les comportements des destinataires, il paraît plus pertinent de comprendre le cheminement et le tâtonnement des choix, et la façon dont se construisent, en pratique, les dispositifs, pour identifier où et pourquoi se construisent

les dérives ou les formatages dans la conception et dans la mise en œuvre.

Pour une part, ces problèmes semblent inhérents aux contraintes bureaucratiques de l'Union européenne. Pour d'autres, ils découlent du contexte spécifique du Niger et du processus de formulation et de mise en œuvre de ce projet (le second chef de projet a réorienté un certain nombre de choses, considérant que les contraintes des devis-programmes pouvaient être dépassées grâce à des souplesses comptables négociées avec la délégation de l'UE). Il serait donc intéressant de comparer avec d'autres Pasoc qui, tout en ayant un montage institutionnel voisin, reposaient sur des stratégies opérationnelles très différentes.

Philippe Lavigne Delville est anthropologue, directeur de recherche à l'IRD, UMR – Gred.

Publications récentes :

Lavigne Delville Ph., 2012, « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la révolution du management de projets », *Revue Tiers Monde*, n° 211, pp. 153-168.

Lavigne Delville Ph., 2011, « Du nouveau dans la participation au développement ? Impératif délibératif, populisme bureaucratique et participation cachée », in Jul-Larsen, E., Laurent, (Eds.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Marseille, Uppsala, Karthala-IRD-APAD, pp.160-187.

Commentaires, débats et points de vue

Plusieurs thèmes ont été abordés.

Les relations entre la société civile et l'État

Le renforcement de la société civile ne peut s'effectuer sans le renforcement des relations entre la société civile et l'État. Dans quelle mesure les études préalables qui ont été faites pour le Pasoc Niger ont-elles pris en compte ce rapport à l'État ?

L'État a été très absent des réflexions initiales. C'est l'étude de faisabilité qui a introduit une réflexion politique sur le rapport à l'État et à la décentralisation, mais cela n'a guère été repris par la suite. De plus, l'orientation de cette étude était clairement politique (centrée sur la question de la démocratisation et des rapports entre État et opérateurs de la société civile), mais assez peu ancrée dans une analyse des jeux politiques locaux. Globalement (y compris au niveau de Bruxelles), il y a eu peu ou pas de recours aux sciences sociales pour expliquer ce que signifie la société civile et son renforcement. Nous avons vu aussi que les syndicats et le secteur privé ont été mis rapidement de côté dans les mesures d'appui : les acteurs non étatiques se sont alors réduits aux associations locales. Les rapports entre la société civile et l'État sont donc restés faibles. Il faut dire que le contexte de 2005, marqué par des fortes tensions, ne facilitait pas des actions dans ce domaine. Il y a cependant eu un travail sur la révision du protocole d'accord type entre État et ONG et sur le cadre réglementaire.

L'harmonisation des stratégies des bailleurs dans le cadre de la Déclaration de Paris

L'harmonisation des stratégies des bailleurs n'est pas toujours efficace. Il n'y avait pas, jusque fin 2010, de cadre de concertation entre bailleurs sur les appuis à la société civile. Le Pasoc II a démarré en 2012, en régie directe de l'État nigérien (huit millions d'euros ont cette fois été alloués pour ce projet). Cela en dépit des doutes généralisés (y compris au sein de l'administration nigérienne) sur les capacités du service concerné à gérer de telles sommes, et surtout sur les risques de clientélisme politique et de contrôle de la société civile par l'État. L'Union européenne y a répondu en envoyant des assistants techniques. En reprenant l'idée selon laquelle la continuité des projets est nécessaire, le Pasoc II a finalement reproduit les mêmes processus que le Pasoc I, sans même que ce dernier ait été l'objet d'une évaluation *ex-post*. Cela met en évidence la dépendance au sentier vis-à-vis des procédures et des modes de financement. La durée des projets (trois ans) est pourtant fixée par les procédures de l'Union européenne et non par des besoins du terrain. L'objectif de l'Union européenne est en fait d'obliger les États receveurs à utiliser rapidement les sommes allouées dans le cadre du FED pour éviter le chantage au décaissement en dernière année.

Les impacts des appels d'offres sur la société civile

La procédure de financement par appel d'offres est mal adaptée aux petites organisations locales qui souffrent d'un manque de ressources humaines : d'une part, le personnel est peu nombreux et a tendance à se désister dès que des opportunités plus intéressantes se présentent, notamment lorsque les grandes ONG internationales recrutent en offrant des salaires plus élevés. D'autre part, pour répondre aux exigences en termes de personnel qualifié, les ONG recrutent souvent des cadres pour le temps du projet, des « mercenaires » qui n'ont pas d'attache dans l'organisation. Ce recrutement se fait au détriment du personnel interne des petites organisations, qui ne peuvent consolider leurs équipes grâce à ces financements. Cela crée un cercle vicieux d'où il est difficile de sortir si le volume d'activité de l'organisation n'est pas assez élevé.

Seul l'appui institutionnel permettrait éventuellement à de telles organisations locales de sortir de cette précarité. De fait, à leurs débuts, toutes les organisations solides ont bénéficié d'appuis institutionnels de moyenne durée, mais ces dispositifs ont ensuite quasiment disparu. La logique de mise en concurrence par appels d'offres se généralise. Les bailleurs s'adressent à des organisations dont ils supposent la solidité institutionnelle et administrative, alors même que ces organisations auraient précisément besoin d'un appui institutionnel et d'accompagnement de gestion de longue durée.

Le fonctionnement bureaucratique de l'Union européenne n'est-il pas contradictoire avec la nécessité de faire un travail d'accompagnement de proximité ? Quelle crédibilité pour ce projet ?

Les projets de développement mis en place par l'UE n'ont pas toujours été aussi procéduraux. On observe un durcissement général des modalités de financement de l'Union européenne durant ces vingt dernières années, dans le secteur de la coopération notamment. C'est aussi vrai de la plupart des autres coopérations. La prédominance du contrôle budgétaire et financier a des conséquences fortes sur la façon dont sont conçus, suivis, évalués ces programmes et sur leurs impacts. Les procédures peuvent, à peu près, être adaptées pour des projets très techniques, mais pas pour des projets « processus », qu'ils portent sur le renforcement de la société civile ou sur la construction de l'État. Même si les intentions de départ sont bonnes, les résultats sont ambigus en raison de la lourdeur administrative et bureaucratique qui a été enclenchée. Comme le montrent les travaux de Jérôme Dubois (*Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, PUR, 2009) ou l'ouvrage de Béatrice Hibou (*La bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 2012), l'impact des procédures, de la mise en concurrence systématique, de la prédominance du contrôle financier, est général.

Notes de lecture

Le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans le renforcement des États est un thème particulièrement discuté dans le domaine du développement. Tandis que les uns voient l'APD comme essentielle et incontournable, avec des chiffres clé en main sur le nombre de routes construites et d'écoles créées, d'autres préfèrent adopter un point de vue plus nuancé sur son efficacité. Les lectures évoquées ci-dessous évoquent la complexité de l'aide publique au développement, qui peut constituer un obstacle au développement à long terme. Les lectures exposées ci-dessous expliquent en effet que l'APD est un facteur de ralentissement du développement institutionnel des pays bénéficiant de l'aide. Non seulement les États récipiendaires doivent faire face à des conditionnalités qui compliquent le processus de développement, mais les structures bureaucratiques engendrées par les bailleurs délégitiment les services publics nationaux déjà existants. Le premier texte est un résumé du diagnostic de l'APD par Jonathan Glennie, chercheur britannique au Overseas Development Institute, au sein du Center for Aid and Public Expenditure. Le second texte qui est présenté synthétise un chapitre sur les États faillis, issu de l'ouvrage de Serge Michailof et Alexis Bonnel, *Notre maison brûle au Sud* (2010).

Jonathan Glennie, « The trouble with aid, Why less could mean more for Africa », *African Arguments*, 2008

Dans la première partie de son ouvrage *The trouble with aid*, Jonathan Glennie s'attache à montrer la complexité des conséquences des politiques d'APD, qui contribuent dans certains cas à accroître la pauvreté, la faim, et affaiblissent des institutions démocratiques déjà précaires. Dans quelle mesure l'APD peut-elle fragiliser les États et ralentir la construction de l'action publique au Sud ? Comment expliquer que celle-ci peut aboutir à des résultats contre-productifs ?

L'imposition de conditionnalités trop restrictives

Les retombées directes du développement ne bénéficient pas forcément aux institutions sociales et solidaires des pays receveurs. D'après l'auteur, certains secteurs économiques centraux peuvent même être fragilisés par l'APD. Les politiques d'aide publique au développement s'accompagnent en effet de conditions très strictes qui encouragent d'importants travaux de restructuration économique préconisés par les dix principes du consensus de Washington. Ces réformes, comme les privatisations des secteurs clés de l'économie, l'abolition des barrières à l'export/import ou la limitation de certaines subventions sont souvent mises en place indépendamment du contexte politico-économique du pays. De telles mesures ont engendré l'effondrement de secteurs clés, qui sont pourtant les plus à même de réduire la pauvreté (cas de la fragilisation de la culture du coton au Kenya par exemple). Pour les pays receveurs, cela implique de ne plus bénéficier des revenus issus des secteurs dynamiques et donc d'être de plus en plus dépendant de l'APD. Alors que l'APD a vocation à diminuer, elle suit au contraire une courbe opposée. Comment les pays bénéficiaires de l'aide peuvent-ils envisager de s'émanciper de l'aide si celle-ci occupe une place toujours plus importante dans le budget national ?

Le recours trop systématique à des structures parallèles ad hoc

L'aide n'est plus simplement un outil financier et technique permettant d'appuyer des politiques nationales, étant donné qu'elle a contribué à fragiliser la réflexion politique sur le développement dans les pays bénéficiaires. Les assistants techniques se retrouvent souvent en position de substitution au lieu de contribuer au renforcement des capacités sur le long terme. Selon le principe de conditionnalité de l'aide, les pays donateurs se sont emparés des problèmes des sociétés africaines, laissant peu de marge de décision aux gouvernements et à la société civile des pays receveurs. Cela sape la démocratisation des pays les moins avancés : si les gouvernements doivent rendre des comptes auprès des donateurs qui les financent et non plus auprès de leur population, comment la société civile peut-elle inciter les politiciens à lui rendre des comptes ? Les citoyens n'ont alors que peu de choix, sinon que d'adhérer à la vision des donateurs.

Les tentatives d'appropriation des politiques d'aide au développement, visant à attribuer plus de décisions aux gouvernements locaux, n'ont pas été très probantes. Les PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*) créés à la fin des années 1990 par exemple, ont pour but d'associer la société civile et son gouvernement pour participer à l'élaboration de politiques de développement. Malgré quelques exemples positifs (Ghana, Zambie), les donateurs ont rarement respecté les conditions du PRSP et ont imposé leurs propres conditions, indépendamment des mesures préconisées dans ce cadre ; dans la plupart des cas, le budget est contrôlé par les bailleurs. Un grand nombre de PRSP se sont révélés être des listes de mesures, sans aucune feuille de route permettant de hiérarchiser les besoins.

De la même manière, les agences et autres institutions parallèles mises en place par les bailleurs de fonds détournent les prérogatives normalement dévolues aux ministères (selon Jonathan Glennie, seule 40 % de l'APD se dirige directement vers les caisses de l'État receveur, le reste étant orienté vers des structures de développement). Ces dernières sont mises en place par les bailleurs de fonds qui souhaitent obtenir des résultats rapides et effectifs ; elles sont redevables auprès des bailleurs, et les ministères officiels en sont d'autant plus affaiblis (exemple du Decentralization Secretariat en Sierra Leone qui rend désormais des comptes à la Banque mondiale plutôt qu'au ministère sierra-léonais de la Gouvernance locale). La multiplication des canaux d'action complique la lecture de l'espace politique qui fait alors preuve de manque d'unité et de cohérence. Par ailleurs, ces structures *ad hoc* provoquent une baisse de confiance des citoyens à l'égard de leurs propres institutions et les fonctionnaires délaissent souvent leur ministère pour travailler avec les institutions des donateurs (qui rémunèrent davantage), ce qui fragilise encore plus les structures locales.

Michailof Serge, Bonnel Alexis, « Notre maison brûle au Sud, que peut faire l'aide au développement ? », Fayard, Commentaire, 2010

Cet ouvrage retrace l'historique de l'aide publique au développement et discute des mesures d'APD dans les États fragiles.

À partir d'une analyse critique du rôle de l'APD, Serge Michailof explique que dans bien des cas elle manque de vision stratégique nécessaire pour la bonne reconstruction de l'État. L'Afghanistan et la RDC sont ses deux études de cas principales. Non seulement l'aide au développement bénéficie rarement des marges de manœuvre nécessaires à une reconstruction éclairée, mais elle est aussi souvent accaparée par des seigneurs de guerre locaux. Les gouvernements des pays fragiles n'ont pas la capacité technique et encore moins l'autorité nécessaire pour imposer une discipline et une stratégie cohérente aux donateurs. Les bailleurs de fonds sont eux-mêmes

influencés par des contraintes institutionnelles qui les obligent à orienter les plans d'aide en fonction des mandats et des groupes de pression, sans forcément tenir compte des besoins du terrain. De même, l'installation d'institutions administratives *ad hoc* dans les pays en voie de développement contribue à fragiliser encore plus les capacités humaines des administrations publiques existantes (cf. *The Trouble with aid* de Jonathan Glennie) ; le personnel qualifié afghan préfère en effet le recrutement des Nations unies, dont les salaires sont plus élevés que ceux alloués dans les administrations publiques afghanes. L'assistance technique est également peu adaptée dans la mesure où elle implique des coûts financiers considérables (salaires des assistants techniques très élevés en comparaison de celui d'un Afghane qualifié par exemple), mais aussi parce que les assistants techniques ne connaissent ni la langue ni la culture du pays et qu'ils sont redevables auprès de l'entreprise internationale de consultants qui les recrute et non pas auprès des autorités afghanes.

Aussi, le manque de cohérence dans la répartition sectorielle de l'aide internationale (peu d'investissements dans le secteur de l'énergie par exemple) et l'inefficacité de la coordination des bailleurs de fonds internationaux ont empêché le succès des forces occidentales en Afghanistan. Ce manque de coopération a ainsi contribué à retarder la mise en place de projets de reconstruction dans les provinces (cf. étude de cas sur l'Afghanistan, notes de lecture de la séance n° 2).

Serge Michailof propose de réformer l'aide publique au développement et soutient l'idée d'un coordinateur de haut niveau qui favoriserait une bonne discipline dans l'application de l'aide et la définition d'objectifs stratégiques clairs. Pour l'auteur, la simple présence d'un coordinateur doté de pouvoirs effectifs forcerait certainement l'administration locale à s'organiser pour prendre progressivement le rôle clé de pilotage d'une aide apportant la totalité de l'investissement public et l'essentiel des dépenses de fonctionnement de l'État. Cependant, cette démarche impliquerait aussi la préparation d'une stratégie commune à l'ensemble des donateurs et la définition de priorités conjointes avec les autorités locales. Cela obligerait ces dernières à préciser leurs objectifs et à s'organiser pour répondre à l'aide allouée. Néanmoins, la présence d'un coordinateur extérieur dans les États fragiles ne doit pas constituer un frein à la réforme globale de l'administration et de l'appareil d'État ; il ne faudra pas non plus prendre le risque d'abandonner aux bailleurs de fonds les centaines de projets qu'ils financent, car cela ne permet pas de mener une politique de reconstruction viable. Pour mettre en place un modèle de reconstruction administrative qui fonctionne, un leadership est nécessaire du côté de l'État failli. Il s'agirait avant tout d'une décision politique permettant de s'émanciper des chefs de clans, des seigneurs de guerre, des narcotrafiquants, pour construire un État moderne. Cela suppose de trouver des politiciens locaux de bonne volonté, bien organisés, sans tentation de corruption. Enfin, Serge Michailof plaide pour une approche de la démocratie qui soit *bottom-up* et non *top-down*, pour construire une démocratie à la base, là où elle est souhaitée par les populations ; les ressources et l'autorité des instances provinciales pourraient ainsi être renforcées. Cela éviterait toute forme de démocratie cosmétique, comme cela a été le cas avec l'élection d'Hamid Karzai. Néanmoins, cela suppose également des réformes constitutionnelles pour mettre en place des mécanismes de contrôle et de rééquilibrage des pouvoirs.

En fin d'ouvrage, l'auteur promet une APD « dépoluée » qui pourrait davantage intégrer les préoccupations environnementales. Cela permettrait de mieux gérer les crises que nous vivons dans les domaines politique, économique, social et bien sûr environnemental. L'environnement étant le parent pauvre du développement, il serait pertinent d'orienter les efforts vers les enjeux environnementaux qui influent beaucoup sur les problématiques de développement international.

Eberhard Reusse, « *The Ills of Aid, An analysis of Third world development policies* », The University of Chicago Press, 2002

Eberhard Reusse analyse les raisons pour lesquelles les mesures d'aide publique au développement de ces trente dernières années n'ont pas toujours porté leurs fruits. Deux cas de développement rural en Afrique sont à l'étude : le programme « War on waste » des Nations unies et les banques de céréales destinées aux petites communautés de cultivateurs. Des recommandations pour améliorer l'efficacité de l'APD sont également proposées en fin de lecture.



Federal Ministry for Economic cooperation and development (Germany), « *Transforming Fragile States. Examples of practical experience* », Nomos, Baden-Baden, édition 2007

Cette publication du gouvernement allemand discute des États fragiles et présente les témoignages d'experts du développement qui discutent des aspects négatifs et positifs de l'aide publique au développement. Il présente un grand nombre d'étude de cas dans des États faillis, ainsi que les programmes d'actions de la Banque mondiale et du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud).

QUATRIÈME SESSION

La technicisation de la coopération internationale : une non-construction du politique ? Analyse critique des évaluations randomisées

La quatrième et dernière séance du séminaire poursuit l'exploration du thème de la technicisation de la coopération internationale en explorant la manière dont les évaluations randomisées (encore appelées évaluations par assignation aléatoire) sont utilisées pour infléchir les modalités d'intervention. Le thème est introduit par deux exposés ; le premier, d'Agnès Labrousse, souligne les enjeux politiques qui se cachent derrière l'apparente neutralité scientifique de ces évaluations ; le second, de Florent Bédécarrats, pointe du doigt les limites méthodologiques et épistémologiques de ces méthodes.

Les expérimentations aléatoires : une mesure objective et apolitique des programmes de développement ?

*Synthèse de l'intervention de
Agnès Labrousse,
Université de Picardie*

Les évaluations randomisées ont pour but d'évaluer l'efficacité d'un programme de lutte contre la pauvreté, de maintenir ou d'élargir les programmes efficaces, et d'écarter les programmes inutilement coûteux. D'après Esther Duflo, ces expérimentations se distinguent des anciennes méthodes d'évaluation par leur rigueur scientifique. Cette méthode de travail est « *la meilleure méthode* » (Duflo, 2009), rigoureuse, révolutionnaire, et « *ne laisse aucune place à l'interprétation* » (Duflo, 2010). Esther Duflo et son laboratoire de recherche, le J-PAL (Abdul Latif Jamee Poverty Action Lab) emploient une rhétorique des *hard numbers* et de la *hard evidence* apportée par les évaluations randomisées, à l'opposé de la *wishy-washy evidence* (Banerjee) des études de cas ou des régressions en coupe internationale.

Néanmoins, les évaluations randomisées ne sont pas des nouveautés révolutionnaires : elles existent depuis la fin des années 1960 dans le domaine médical et pharmacologique. Pris de cours par le « choc Sputnik », les États-Unis ont souhaité rationaliser leurs recherches ; c'est dans les années 1970 et 1980 que les *Randomized Controlled Trials* (RCT) ont émergé, avant de s'essouffler du fait de leurs limites intrinsèques. Comment se fait-il que les partisans de cette méthode ne cherchent pas à comprendre pourquoi les études par assignation aléatoire étaient alors tombées en désuétude ? Les RCT sont-elles vraiment aussi techniques que ce qui est affirmé par le J-PAL ?

Les RCT, construits sociaux et politiques

Loin d'être des mesures objectives et rigoureuses, les RCT sont un construit social et politique

Pour reprendre les termes de Bourdieu et Passeron, il y a « *une fausse neutralité des techniques* » (Bourdieu, Chamboredon, Passeron, *Le métier de sociologue*, 1968). Plusieurs défauts accompagnent ces évaluations :

– l'assignation aléatoire n'est pas systématique. L'étude sur les vermifuges de Kremer et Miguel (2004), qui sert de porte-étendard au J-PAL, n'était pas une vraie évaluation par assignation aléatoire car c'est l'ordre alphabétique qui a permis de départager les groupes test et témoins, et non le tirage au sort ;

– les résultats sont sensibles à la durée des expérimentations. Elles peuvent être parfois trop courtes pour mettre en évidence les évolutions d'un programme de lutte contre la pauvreté. Des résultats qui semblaient au départ très significatifs peuvent se révéler moins pertinents avec le temps, et vice-versa. La durée de l'expérimentation ne correspond pas non plus au temps du politique, orienté vers des résultats rapides. Ce dernier peut s'attacher uniquement aux premiers résultats et les instrumentaliser (sans même qu'ils ne soient significatifs), et l'étude peut tomber en désuétude et devenir inutile ;

– en dépit de la co-construction revendiquée par le J-PAL, les sujets des expérimentations ne participent pas à la définition des traitements. La définition des acteurs de terrain est en fait très étroite, car limitée aux seuls responsables d'ONG et aux acteurs politiques. Le J-PAL étant très hiérarchisé et centralisé, il est en réalité peu favorable aux processus d'apprentissage du type *bottom-up* ;

– comment justifier qu'une partie de la population (groupe témoin) ne bénéficie pas du traitement ? En réponse à ces

considérations éthiques, on peut avoir tendance à privilégier des expérimentations qui sont peu dérangeantes pour les sujets traités, ce qui ôte toute cohérence à leur démarche ;

– les RCT évitent les débats autour des objectifs intermédiaires (*intermediary endpoints*). Étant donné que l'objectif final de réduction de la pauvreté est difficilement quantifiable, les évaluateurs ont recours à des objectifs intermédiaires censés être une étape vers l'objectif final. Par exemple, les chercheurs vont regarder si les paysans ont utilisé plus d'engrais chimiques, en partant du principe que les engrais permettent une hausse des rendements agricoles et, à terme, une amélioration de leurs conditions de vie. Pourtant, dans les faits, il n'y a pas de relation automatique entre l'utilisation d'engrais chimiques et l'amélioration des conditions de vie. Quelle est alors la pertinence des objectifs intermédiaires ? En médecine, le lien entre objectif intermédiaire et objectif final est beaucoup débattu, ce qui n'est pas le cas en économie du développement. Tout débat politique est occulté, les alternatives et les controverses ne sont pas discutées, comme si les objectifs intermédiaires allaient de soi. Cela peut d'ailleurs être porteur de dérives : que se passerait-il si Monsanto se mettait à financer ce type d'expérimentations en prenant comme objectif intermédiaire la hausse de l'utilisation des produits phytosanitaires ?

– le parallèle avec la médecine a ses limites car dans les cas étudiés par le J-PAL l'expérimentation ne se fait pas *in vivo* ; les processus institutionnels et les facteurs socio-économiques sont donc loin d'être négligeables. Les acteurs sociaux et politiques qui entourent l'expérimentateur jouent en effet un rôle décisif étant donné que le déroulement des expérimentations ne va pas de soi. Des choix techniques émergent au cours de leur élaboration, les acteurs apprennent et interagissent, ils peuvent sortir de l'expérimentation, le cadre institutionnel évolue, etc. Étant donné que des mécanismes sociaux sous-jacents

rentrent en ligne de compte, les résultats de l'expérimentation ne mettent pas forcément en évidence un effet causal. Parfois des problèmes de méthodologie peuvent aussi se poser, ce qui peut fausser la perception d'un programme d'aide. Par exemple, l'étude sur le microcrédit en zone rurale marocaine a montré qu'il n'a pas d'effets significatifs parce que son calendrier du remboursement ne correspondait pas au calendrier agraire.

Ainsi, contrairement à ce qu'affirme Esther Duflo, l'interprétation ne découle pas aussi facilement du dispositif. Les résultats des expérimentations demandent un processus interprétatif qui doit rester ouvert, ils doivent être situés dans un contexte précis et ne peuvent être généralisés au-delà du lieu, du secteur économique et de l'époque de l'expérimentation étudiée. Malgré tout, le J-PAL continue de plaider pour le « *one best way* » pour réduire les maux de la pauvreté.

Au-delà de la mesure : un récit peu rigoureux

Les chercheurs du J-PAL expliquent qu'avant leurs expérimentations l'économie du développement manquait de rigueur et n'était pas assez concluante, contrairement à leur méthode d'évaluation par assignation aléatoire. Dans l'ouvrage *Poor economics* (destiné à un large public), le J-PAL mentionne – entre autres – des petites histoires de fermiers au Maroc. Ce *story-telling*, cette rhétorique de la petite mesure témoigne d'un souci de simplicité pédagogique destiné à incarner les expérimentations et emporter la conviction.

Néanmoins, cette rhétorique n'est pas sans effets. Les « petites mesures » permettent de démultiplier à l'infini les randomisations, sans chercher à relier les différents résultats des expérimentations. De la même façon, la rhétorique « avant/après » permet d'ignorer toute la littérature qui a déjà été produite sur la recherche agraire, le crédit informel, etc.

Cela montre précisément que le J-PAL ne favorise pas suffisamment l'interdisciplinarité. Même si la sociologie et la

psychologie expérimentale sont évoquées dans leurs publications, cela reste insuffisant. Le manque d'interdisciplinarité explique d'ailleurs les « effets de surprise » des chercheurs du J-PAL à la suite de leurs expérimentations ; des résultats souvent peu surprenants pour des sociologues du don, des ethnologues, des anthropologues africanistes, etc.

Enfin, les évaluations randomisées laissent apparaître une vision scientifique et positiviste¹² du développement : sur le même schéma que l'*evidence-based medicine*, les chercheurs du J-PAL espèrent favoriser des *evidence-based policies*, c'est-à-dire des politiques « qui marchent »¹³. En faisant appel à l'aspect scientifique de ces techniques, le J-PAL souhaite incarner une troisième voie économique, sans se positionner pour le hayekisme décentralisateur d'Easterly ou le constructivisme centralisateur de Jeffrey Sachs. Cela permet d'être beaucoup plus fédérateur et consensuel auprès du public. Pourtant, loin d'être apolitique et sans parti pris idéologique, les expérimentations par assignation aléatoire bénéficient en réalité d'un contexte favorable à la rhétorique du « pragmatisme sans idéologie ». En effet, leur succès est en partie dû à une conjoncture particulière dans le monde académique et du développement, avec la remise en question du consensus de Washington à la fin des années 1990, une évolution du paysage des ONG (Cooley & Ron, 2002), et une reconfiguration de l'économie orthodoxe autour d'un empirisme réduisant l'économie à des techniques. Par conséquent, ce phénomène

produit un écho politique et médiatique important, comme en témoigne la récente nomination d'Esther Duflo au sein de l'équipe de Barack Obama.

Pour conclure, derrière l'onction scientifique de la randomisation se cachent en réalité de nombreux enjeux politiques, économiques, et académiques. Le pragmatisme scientifique du J-PAL relève d'une stratégie de présentation qui cache en réalité une idéologie *sui-generis* assez caractéristique de l'essor de l'expertise par les instruments. Ce phénomène est révélateur d'une forme de néo-libéralisme comme machine antipolitique (Hibou, 2011), qui va de pair avec une reconfiguration de l'économie par les techniques. Cela n'est pas sans conséquences dans la façon dont on envisage l'économie du développement, qui devient alors de plus en plus dépolitisante.

Agnès Labrousse est maître de conférences en économie à la faculté d'économie et de gestion de l'Université de Picardie Jules Verne.

Publications récentes :

- Labrousse Agnès, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement », *Revue de la régulation* (en ligne), 7/2010. <http://regulation.revues.org/7818>.

¹² Scientisme : idéologie du XIXe siècle, selon laquelle la science expérimentale est le seul mode de connaissance valable, ou du moins, supérieur à toutes les autres formes d'interprétation du monde.

Positivisme : théorie selon laquelle seules l'analyse et la connaissance des faits réels vérifiés par l'expérience peuvent expliquer les phénomènes du monde sensible.

¹³ Esther Duflo, extrait de sa leçon inaugurale au Collège de France, 2009.

La randomisation, « étalon or » de la décision : les enjeux politiques d'une technique d'évaluation

Synthèse de l'intervention de
Florent Bédécarrats
AFD

À la suite des controverses autour du consensus de Washington, le rapport du Center for Global Development, *When will we ever learn? Improving lives through impact evaluations* (2006) a ouvert la voie aux expérimentations aléatoires¹⁴. Cela a débouché sur un nouvel agencement institutionnel au sein de la Banque mondiale ; depuis lors, les évaluations randomisées répondent à une demande croissante de la part des bailleurs de fonds internationaux, qui ont commencé à financer massivement ces études d'impact dans les années 2000. Quel bilan peut-on tirer de ces méthodes ? Quelle est leur pertinence, et qu'impliquent-elles en termes de politiques de développement ?

La méthode des *Randomized Controlled Trials* (RCT) témoigne d'un retour des problématiques de développement dans l'économie orthodoxe, ce qui est un élément positif. Le principe de cette méthode est théoriquement intéressant, car la méthode d'identification des résultats « toutes choses égales par ailleurs » permet de mettre en évidence les effets d'un programme de développement en comparant les moyennes issues des groupes test et témoin. Présentés comme des évaluations libérées de tout paradigme préconçu, la méthode d'échantillonnage utilisée par les RCT permet aussi de mettre de côté les hypothèses économétriques et évite ainsi

beaucoup de débats sur la qualité du groupe témoin.

Néanmoins, les évaluations randomisées s'accompagnent aussi d'un certain nombre de limites. Deux types de critiques peuvent être portés à l'encontre des expérimentations par assignation aléatoire.

Une critique méthodologique et épistémologique des évaluations randomisées

Les variables utilisées sont rarement remises en question et les échelles ne s'ajustent pas facilement : les évaluations sont menées à petite échelle et les programmes évalués ne présenteront pas forcément des résultats identiques s'ils sont étendus à une échelle plus vaste. Dans ce cas, comment généraliser les résultats obtenus grâce à une étude par assignation aléatoire ? La validité externe¹⁵ est très discutable, car les effets d'un programme de développement peuvent varier d'un territoire ou d'un secteur économique à l'autre. En réalité, les chercheurs sont très réservés sur ce point, mais dans les faits ce débat n'apparaît quasiment pas dans les *policy briefs* du J-PAL ou dans les articles des médias.

Les « randomistes » dénigrent les travaux passés ou utilisant des méthodes différentes, alors même qu'ils n'apportent pas eux-mêmes des résultats aussi surprenants que ce qu'ils prétendent. Néanmoins la couverture médiatique et l'engouement politique pour ces méthodes ont pour conséquence de rediriger la plupart des fonds vers les RCT (très coûteuses), et non vers d'autres types d'évaluation, qui seraient hybrides, à cheval entre le quantitatif et le qualitatif.

¹⁴ Center for Global Development, *When will we ever learn? Improving lives through impact evaluation*, Report of the Global report evaluating gap working group, May 2006.

¹⁵ Contrairement à la validité interne, qui renvoie à l'identification (ou non) d'un lien causal entre le programme et les résultats obtenus, la validité externe est liée à la capacité à généraliser les résultats obtenus, de l'échantillon à la population considérée.

Les évaluations randomisées, valables uniquement pour les « programmes tunnels »¹⁶ ?

L'Agence française de développement (AFD) a souhaité vérifier les effets du microcrédit dans une zone rurale marocaine (Al Amana) en finançant une étude randomisée. Cette évaluation n'a pas apporté de résultats concluants car les évaluateurs se sont aperçus que seule une petite partie des membres du groupe traité avaient contracté un crédit. Comment expliquer que des individus quittent le groupe traité ? Est-ce parce qu'ils se sont enrichis et qu'ils n'ont plus eu recours au microcrédit ou est-ce parce qu'ils ont réalisé que le programme était inefficace ?

Ces questions sont essentielles, mais les techniques quantitatives ne cherchent pas à comprendre ces ajustements¹⁷. Dès lors que le projet étudié n'est pas un « programme tunnel » simple et linéaire, dès lors que des boucles de rétroaction rentrent en ligne de compte, que des individus quittent le groupe témoin ou le groupe test, les RCT perdent de leur rigueur et de leur pertinence.

Une critique contre l'instrumentalisation des évaluations randomisées

Comment sont-elles devenues l'étalon-or de l'évaluation et de la démonstration en économie du développement ?

¹⁶ Expression de Jean-David Naudet, économiste de la division de l'évaluation à l'AFD. Les programmes tunnels désignent des projets dont les effets de causalité sont simples, linéaires dans le temps et suscitent une forte adhésion des individus concernés.

¹⁷ Il serait d'ailleurs intéressant d'étudier les jeux d'acteurs et les alliances entre le J-PAL et d'autres institutions de développement, en adoptant une démarche propre à la sociologie politique ; car si Esther Duflo a longtemps nié les problèmes liés à la microfinance, ce n'est pas étranger au fait que sa sœur ait travaillé dans une institution de microfinance.

Les RCT sont en réalité le fruit d'un marketing institutionnel efficace et drainent des ressources considérables, qu'elles soient financières ou humaines. En se revendiquant apolitiques, les évaluations randomisées se sont imposées dans le monde institutionnel, témoignant ainsi d'une gestion scientifique des phénomènes sociaux, que l'on peut évaluer par des indicateurs. Des agences ou des bailleurs (en particulier la Banque mondiale) ont désormais comme objectif de monter des projets dont les résultats sont quantifiables, dans le but de mesurer le retour social sur investissement. Or les évaluations entraînent toujours plus d'évaluations, ce qui coûte parfois plus cher que les programmes évalués ! Pourtant, à partir du moment où la pertinence de la méthode adoptée n'est pas remise en question et où l'on introduit une certitude scientifique quant aux résultats d'un programme de développement, seuls les scientifiques priment et ont la légitimité de s'exprimer. La technicisation de l'aide écarte ainsi les profanes du débat public, alors même qu'ils auraient pu remettre en question ce paradigme (comme cela avait été le cas lors des débats publics sur les OGM) et éviter qu'il ne devienne instrumentalisé politiquement.

Pour conclure

Le succès des expérimentations par assignation aléatoire résulte d'une évolution technique au sein de l'économie du développement, mais aussi d'une évolution politique propre au courant de l'efficacité de l'aide et au *new public management*. Ce paradigme de la preuve statistique simple et sur laquelle il est facile de communiquer s'impose ainsi aux plus hauts niveaux de décision, comme au sein du ministère français du Développement ou la présidence des États-Unis. S'intégrant dans un cadre méthodologiquement exclusif, la preuve statistique devient un outil de décision publique qui permet de s'abstraire des alternances politiques, des aléas partisans, des débats publics.

Politiques de coopération internationale :
quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ?

Florent Bédécarrats revendique une approche pluridisciplinaire qui combinerait à la fois des éléments quantitatifs et qualitatifs. Se poserait alors la question du financement de telles expérimentations, pour l'instant peu favorisées par les bailleurs. Étant donné qu'il n'existe pas de mécanismes d'évaluation de financement et de gouvernance de la recherche, il sera néanmoins difficile de ralentir le succès des évaluations randomisées.

Florent Bédécarrats a rejoint la division EVA de l'AFD en 2013, où il est notamment chargé des études d'impact. De 2007 à 2013, il avait été chargé de recherche et développement pour CERISE, un réseau d'échange sur les pratiques en microfinance.

Publication récente :

Bédécarrats Florent, « L'étalon-or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économie politique », *Sociologies pratiques*, n° 27/2, pp. 107-122, 2013 (avec F. Roubaud et I. Guérin).

Commentaires, débats et points de vue

Plusieurs thèmes ont été abordés par les participants.

L'éviction des aspects macroéconomiques de l'aide publique au développement

Esther Duflo aurait tort de considérer les évaluations aléatoires comme un moyen suffisant pour combattre la pauvreté, car elle priverait alors cette lutte d'un volet macroéconomique, budgétaire et monétaire nécessaire. Le J-PAL n'évoque pas les débats macroéconomiques sur le commerce international, les termes de l'échange, les effets des politiques structurelles, ou même la politique de la Chine sur les matières premières en Afrique. Ce sont des sujets difficilement quantifiables ou « randomisables » alors même qu'ils ont un rapport avec le développement de pays africains.

Une méthode qui attire les étudiants

Si les méthodes d'évaluations menées par le J-PAL font l'objet d'un tel engouement, c'est notamment parce qu'elles donnent une possibilité d'avenir aux étudiants qui s'intéressent à l'économie du développement et qui voient ces méthodes comme une porte d'entrée vers des études de terrain ou des possibilités de recherches intéressantes. Néanmoins, toutes les recherches qui sont menées ne donnent pas de résultats probants. Esther Duflo reconnaît elle-même qu'il existe un biais de publication car seules les expérimentations concluantes sont publiées par le J-PAL.

À méthode rigoureuse, critique rigoureuse ?

Une participante remarque que les formations du J-PAL insistent sur la rigueur scientifique des expérimentations. Cela suppose donc d'être également très rigoureux dans la manière dont on les critique. Les chercheurs du J-PAL ne prétendent pas développer un pays avec des vermifuges et sont conscients des problématiques posées par les contraintes de validité externe. Aussi, il faudrait être plus nuancé lorsqu'il s'agit de critiquer l'ordre alphabétique utilisé dans certaines expérimentations sur l'éducation, car le J-PAL a tout de même recréé de l'aléa en ne sélectionnant qu'une école sur trois. Quant à la nouvelle génération de quantitativistes qui est en train de se créer en économie du développement, n'oublions pas que celle-ci est consciente de la dépolitisation de l'aide et des critiques émises par des économistes comme Daron Acemoglu ou Jean-David Naudet.

À ces remarques, Agnès Labrousse répond qu'il est effectivement important d'être rigoureux dans ses critiques, qui peuvent paraître superficielles lorsqu'elles sont rapidement énoncées à l'oral. Néanmoins, en ce qui concerne les évaluations par ordre alphabétique, elle insiste sur le fait qu'elle a déjà fait face à des cas de malhonnêteté intellectuelle, où le J-PAL « force » un message.

Le pouvoir académique du J-PAL

Un participant constate que le succès des études randomisées est récupéré par le monde politique, séduit par la simplicité des propositions du J-PAL. Or, il s'agit d'identifier l'usage politique de ces évaluations, car les chercheurs du J-PAL sont rémunérés pour produire des *policy briefs* à destination des politiques et les instituts nationaux de statistique se retrouvent parfois à faire des études pour le compte du J-PAL. Il serait donc intéressant d'étudier quelles sont la mesure et l'ampleur de ce phénomène d'éviction des autres méthodes de recherche. Néanmoins, tout n'est pas négatif car les expérimentations par assignation aléatoire contribuent aussi à créer des statistiques dans les pays en voie de développement, statistiques jusque-là inexistantes.

Notes de lecture

Lors de ces quinze dernières années, on a assisté à l'essor des expérimentations par assignation aléatoire (*Randomized Controlled Trial*, RCT) en économie du développement, initialement mises en place dans le domaine médical et pharmacologique. Ces expérimentations consistent à sélectionner un nombre assez élevé de villages, d'écoles, d'individus relativement similaires et de les diviser au hasard en deux groupes égaux. Les évaluations s'étendent sur une période qui varie entre quelques mois et quelques années, et visent à comparer un échantillon test (qui se voit appliquer un programme de lutte contre la pauvreté) avec un échantillon témoin (qui n'a pas bénéficié du programme). Les différences entre les deux groupes sont ensuite interprétées en attribuant leur cause au traitement, étant donné que les deux groupes ont été choisis « toutes choses égales par ailleurs ».

Cette démarche est promue par Esther Duflo dans son ouvrage *Lutter contre la pauvreté*¹⁸. Le premier tome se penche sur les politiques de santé et d'éducation, et le second sur la microfinance et la corruption. Pour éviter de mettre en place des programmes inefficaces et inutilement coûteux, Ester Duflo explique qu'il faut « adosser le développement à une technologie de l'évaluation et poser la question du choix : comment déterminer la meilleure politique, celle qui sera la plus efficace pour parvenir au but fixé ? [...] La seule solution consiste à tester rigoureusement chacune de ces politiques et à en comparer le prix ainsi que les effets ». D'après elle, « se concentrer sur des messages simples, qui appellent une réponse réaliste, est une étape indispensable si l'on veut modifier les comportements ». C'est par cette méthode économétrique qu'Esther Duflo justifie sa volonté de « repenser la pauvreté » et vise à réorienter les politiques publiques vers des programmes de développement plus efficaces que les précédents.

Que nous révèle l'analyse de l'essor des évaluations randomisées dans l'économie du développement ? Quatre articles traitant de l'émergence des RCT, de leurs apports et de leurs limites, sont présentés ici.

Labrousse Agnès, « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement », *Revue de la régulation*, 1^{er} semestre/printemps 2010

L'expérimentation par assignation aléatoire est une technique issue des sciences de la santé et importée depuis environ une dizaine d'années dans le champ des politiques publiques et de l'économie du développement. Les RCT sont des expérimentations visant à évaluer l'efficacité ou l'inefficacité des programmes de développement. Elles sont fondées sur des expériences de terrain et non de laboratoire ; elles relèvent d'un examen des microstructures sociales et reposent sur une prise en compte réaliste des comportements des agents et de leur cadre de vie. En se basant sur les travaux d'Esther Duflo, Agnès Labrousse explique que les RCT introduisent du réalisme et des éléments concrets dans l'économie standard (économie *mainstream*).

Par exemple, les dispositifs concrets permettant de promouvoir l'éducation qui ont été mis en évidence sont liés à la gratuité des vermifuges distribués aux enfants ou à la distribution de repas

¹⁸ Duflo Ester, *Lutter contre la pauvreté*, tome 1 « Le développement humain » et tome 2 « La politique de l'autonomie », Seuil, La République des idées, 2010.

gratuits le midi à l'école ; ces deux mesures ont permis d'augmenter les taux de scolarisation dans les zones étudiées. Les résultats de ces études apportent une perspective nouvelle aux politiques de développement tout en essayant d'apporter des réponses concrètes à la problématique de la pauvreté.

Les travaux d'Ester Duflo sont néanmoins critiqués, tout d'abord à cause de leur déficit théorique : des concepts comme le développement humain ou l'autonomie des individus restent flous. Même si cela permet aux ONG ou aux gouvernements de travailler sur des phénomènes concrets, le manque d'approfondissement théorique entraîne une réduction des connaissances globales.

La tendance à la nomothétique, propre aux expérimentations par assignation aléatoire, est également porteuse de controverses. La nomothétique conduit à dégager des lois universelles liées au développement, alors que les expérimentations par assignation aléatoire consistent avant tout à comprendre des phénomènes historiquement et spatialement situés. Les résultats issus des RCT ne peuvent être appliqués dans tous les contextes. Même si Esther Duflo reconnaît cette limite, elle ne fait que plaider pour toujours plus d'expérimentations pour vérifier si les premiers résultats peuvent être généralisables ailleurs ; cela susciterait un cycle sans fin des RCT.

Aussi, les expérimentations par assignation aléatoire isolent certains facteurs (la gratuité ou non des repas distribués à l'école par exemple) sans prendre en compte les autres interactions sociales, les variables liées à des déterminations socio-historiques (systèmes d'incitation, de perception, de communication, etc.). La durée des expérimentations se révèle aussi trop courte pour identifier des résultats plausibles et laisser le temps aux acteurs sociaux d'évoluer et d'interagir. Par ailleurs, dans certains cas, plutôt que de s'intéresser aux objectifs finaux d'une politique de développement (comme l'amélioration des conditions de vie de la population, difficilement quantifiable), les expérimentations par assignation aléatoire se fondent sur des objectifs intermédiaires, comme l'utilisation accrue d'engrais chimiques, supposant que leur usage permettra à terme d'améliorer les conditions de vie du paysan. Cela occulte les effets de long terme (dégradation de la qualité des sols) ainsi que d'autres facteurs pertinents (le prix élevé de la vente de produits issus de l'agriculture biologique peut permettre de compenser les revenus rapides issus de produits de l'agriculture industrielle).

Enfin, bien que critiques vis-à-vis du néolibéralisme, les expérimentations par assignation aléatoire menées par l'équipe d'Ester Duflo s'inscrivent dans un contexte de culture de l'évaluation propre à la gouvernementalité néolibérale. Le fait que les gouvernements utilisent les résultats des expérimentations par assignation aléatoire témoigne d'un souci de rationalisation des actions publiques et privées au travers d'instruments de diagnostic et d'évaluation. La politique basée sur les preuves (pour reprendre le terme anglais d'*evidence based policy*) s'insère dans le règne des *best-practices* propres aux formes néolibérales de gouvernementalité contemporaine, du *new public management* à la finance.

Bédécarrats Florent et al., « Évaluer et mesurer l'impact de la microfinance : sortir de la double impasse », GEMDEV, *La mesure du développement*, septembre 2012

Comment comprendre les résultats des études d'impact de la microfinance sur les dynamiques de développement ? Les résultats des différentes évaluations d'impact de la microfinance sont parfois contradictoires et continuent de susciter de nombreuses controverses.

Les études d'impact incluent l'ensemble des travaux méthodologiquement rigoureux qui cherchent à appréhender une relation de cause à effet entre une intervention en microfinance et le

changement des conditions de vie des usagers. Cela inclue des méthodes quantitatives, (qu'elles soient quasi-expérimentales ou expérimentales, par assignation aléatoire – RCT), mais aussi des évaluations qualitatives, menées par des socio-économistes ou des anthropologues, et enfin des méthodes hybrides entre quantitatif et qualitatif.

Les effets de la microfinance sur les conditions de vie de la population sont indirects, ils sont à restituer dans chaque contexte et il ne peut y avoir de réponse univoque, définitive et universelle en matière d'impact. Le crédit se fond en effet avec d'autres ressources dans le budget familial et sa traçabilité est difficile à établir. Pour apprécier les contributions de la microfinance en matière de développement socio-économique, il est également nécessaire de regarder les institutions et les modalités de délivrance des prêts (identification de biais de sélection éventuels, etc.).

Les évaluations des impacts du microcrédit qui se basent sur des critères quantitatifs mettent en évidence le lien de causalité entre services microfinancier et conditions de vie. Elles doivent pourtant faire face à des inconvénients tels que les biais d'impact, à leur validité (cas des approches quasi-expérimentales), et ne recherchent pas les interactions existantes à l'échelle méso-économique. De même, les études qualitatives font face à des biais lors de leur mise en œuvre et butent dans des formes de généralisation par « induction amplifiante ».

Cet article plaide pour une refondation de la démarche pluridisciplinaire d'évaluation de l'impact en utilisant à la fois les approches quantitatives et qualitatives, en combinant une réflexion technique, une analyse des processus et de l'implication des acteurs, et enfin prône une réflexion sur les cadres institutionnels qui pourraient assurer leur pérennité. Cette approche pragmatique n'est néanmoins pas dénuée de difficultés (sur le choix des unités d'enquête, sur le passage du quantitatif au qualitatif, etc.).

Aurélien Quentin, Isabelle Guérin, « La vérification à l'épreuve du terrain. L'exemple de la micro-assurance Sky au Cambodge », *Revue Tiers Monde*, 2012

Mis en place en 2004 par le Gret, le projet de micro-assurance Sky au Cambodge avait pour but de limiter les dépenses de santé des ménages, d'améliorer la qualité des centres de soins publics, et, plus globalement, de contribuer à la construction d'une politique de santé publique au niveau cambodgien. Il a été étendu en 2008 avec l'appui de différents bailleurs, dont l'AFD. Cette dernière a souhaité étudier l'efficacité de Sky en établissant une évaluation d'impact de type randomisée et s'est adressée pour cela au centre de recherche Cega (Center of Evaluation for Global Action, UC Berkeley). Cet article analyse le déroulement de l'évaluation du programme Sky et identifie les compromis entre les contraintes de la rigueur académique et les exigences opérationnelles rencontrées lors de la mise en place de cette randomisation.

Tout d'abord, l'analyse des jeux d'acteurs montre des positionnements divergents affirmés dès l'origine entre le Gret et le Cega ; ces derniers ne s'accordaient ni sur la façon dont l'étude allait être menée, ni sur la nature des objectifs de la recherche (le Gret et l'AFD souhaitaient évaluer la qualité des soins, tandis que le Cega souhaitait étudier la viabilité financière de Sky). Le Gret, l'AFD et le Cega étaient également partagés entre l'idée de généraliser les résultats et/ou de ne les utiliser que dans ce contexte précis. L'étude d'impact a donc été menée sans consensus sur l'objet d'étude et sur les objectifs finaux de la recherche.

La randomisation a laissé transparaître un certain nombre de défauts. La méthode des RCT s'est en effet révélée peu efficace pour aborder la question de l'hétérogénéité des résultats (qui sont les gagnants et les perdants ? Le projet fonctionne-t-il mieux dans certains contextes que dans

d'autres ?). Aussi, certains effets d'entraînement potentiels (effets de diffusion, d'apprentissage et d'imitation auprès des populations villageoises) n'ont pas été pris en compte, ce qui limite la validité des conclusions qui ont été tirées. Enfin, la qualité des soins, pourtant essentielle pour comprendre les effets du programme Sky, n'a pas été suffisamment prise en compte car « impossible à mesurer ». Par conséquent, pour compenser l'étroitesse des questions posées aux ménages cambodgiens, les évaluateurs ont eu aussi recours à des approches qualitatives.

L'étude des jeux d'acteurs a mis en évidence le flou et la confusion quant au terme même de « qualitatif », entendu différemment selon les acteurs. Un autre défi s'est posé lors de l'évaluation car il a fallu maintenir tout au long de l'étude une participation suffisante, ou tout du moins compatible avec les exigences économétriques. Pour cela, les parties prenantes ont dû « forcer » les conditions de participation en testant diverses techniques de marketing permettant d'augmenter le taux d'adhésion (offre de coupons gratuits par exemple). En fin de compte, le projet évalué s'est sensiblement éloigné des conditions habituelles de sa mise en œuvre (les participants n'étaient pas complètement sélectionnés au hasard, le projet était subventionné, etc.), ce qui a soulevé des doutes quant à la fiabilité de la méthode. L'équipe cambodgienne en charge du projet Sky critiquait quant à elle la qualité du questionnaire posé et pointait notamment les défauts d'harmonisation des noms des personnes interrogées, ce qui a été source de doublons. Ce sont autant d'éléments qui mettent en doute à la fois la validité interne et la validité externe de l'expérimentation par assignation aléatoire qui a été menée au Cambodge.

Cet article montre que les jeux d'acteurs se sont révélés cruciaux du début à la fin de l'étude, qui, finalement, n'a pas apporté de révélations permettant de réorienter le projet Sky. Les RCT sont donc loin d'être la meilleure méthode en termes d'évaluation des politiques publiques. C'est pour pallier – en partie – ces limites que de nombreux spécialistes de l'évaluation plaident pour une articulation entre quantitatif et qualitatif.

Abhijit Banerjee, Esther Duflo, « The experimental approach to development economics », *Annual Review of Economics*, 2009

Dans cet article, les auteurs reviennent sur les critiques qui ont été adressées à l'encontre des expérimentations par assignation aléatoire. Dans le but de justifier la pertinence de leur méthode, chaque argument est accompagné d'exemples précis et techniques qui détaillent le processus des expérimentations qui ont eu lieu.

Avant tout, les auteurs justifient leur démarche en expliquant qu'une politique efficace doit avoir recours à des méthodes d'évaluation qui permettent d'identifier les effets d'un programme de développement, de comprendre le comportement des individus testés, d'identifier les ressorts de la corruption, d'éclairer le fonctionnement des institutions, etc., autant d'informations essentielles pour le bon déroulement de politiques de développement efficaces. Les expérimentations par assignation aléatoire permettent aussi de créer des données statistiques innovantes, qui n'avaient jamais été établies auparavant, comme par exemple sur les niveaux de corruption dans des PVD, sur la représentation politique des femmes dans des villages isolés, etc. Tout au long de l'article, Ester Duflo et Abhijit Banerjee insistent sur la rigueur de leur démarche et sur la nécessité de bien décrire le processus de l'évaluation et d'expliquer les choix qui sont menés par les évaluateurs.

Néanmoins, les auteurs reconnaissent eux-mêmes que les évaluations randomisées ne peuvent répondre à toutes les questions et qu'ils font face eux aussi à certains doutes concernant la validité externe des expérimentations menées. C'est un sujet particulièrement important car la validité externe influe largement sur les usages opérationnels et politiques de l'étude randomisée.

« *Without assumptions, results from experiments cannot be generalized beyond their context* ». Pour les auteurs, la résolution du problème de la validité externe passe par la multiplication d'études similaires dans différentes zones, avec différentes équipes, afin de vérifier si les effets d'un programme seront identiques ou différents. Ils montrent ainsi que l'expérience sur les vermifuges menée au Kenya a également fait ses preuves en Inde, par exemple. Lorsque des programmes similaires sont évalués dans des contextes différents, on produit une connaissance cumulative qui permet de comprendre dans quelle mesure les résultats obtenus par un programme dépendent du contexte dans lequel il a été implanté.

Les auteurs abordent également les critiques liées aux effets Hawthorne (risque de voir les personnes changer de comportement parce qu'elles sont traitées...) et John Henry (... ou parce qu'elles sont témoins). Ils identifient néanmoins quelques moyens pour limiter ces effets (qui ne sont d'ailleurs pas propres aux expérimentations randomisées) : il s'agirait alors d'être particulièrement clair vis-à-vis des populations que l'on étudie en leur expliquant le principe d'assignation aléatoire par tirage au sort, en expliquant que le programme sera équitablement étendu dans le futur, ou en cachant aux individus du groupe témoin et/ou du groupe test qu'ils ont été l'objet d'une randomisation. En réponse à ce type de critiques, un certain nombre d'évaluations randomisées et de protocoles expérimentaux sont explicités de façon approfondie dans l'article.

Esther Duflo et Abhijit Banerjee qualifient les évaluations randomisées d'« *expérimentations créatives* ». Pour réussir, elles doivent être ambitieuses, afin de devenir utiles auprès des décideurs politiques. D'après les auteurs, non seulement les critiques portées contre les évaluations randomisées échouent à expliquer comment s'est fondé leur succès, mais elles contribuent aussi à créer une fausse opposition entre la recherche expérimentale et d'autres formes de recherches.

EN GUISE DE CONCLUSION...

Au-delà des thèmes spécifiques retenus pour chacune de ces séances du séminaire de recherche, différentes idées débattues font écho à des débats actuels. Des questionnements portent ainsi sur la finalité du renforcement des États, sur le caractère prioritaire (ou non) du renforcement de la démocratie, sur l'évolution du dialogue politique entre bailleurs et États récipiendaires.

Quelle dimension ou capacité des États faut-il renforcer ?

De manière transversale, plusieurs séances ont souligné le retour en grâce de l'État dans la vision de la plupart des agences de coopération et, par voie de conséquence, la volonté d'orienter les actions vers le renforcement des États. Toutefois, au-delà de cette convergence globale, subsistent de nombreuses interrogations sur les finalités et les modalités de ce renforcement. Le modèle de l'État de nouveau légitimé est beaucoup plus libéral qu'auparavant : dans la nouvelle articulation envisagée entre l'État, le marché et la population, le premier tend à cautionner la prédominance du second vis-à-vis de la troisième (Wacquart, 2012). L'État ne se conçoit plus comme intervenant unique, mais comme co-acteur avec le marché.

Dans cet esprit, le renforcement institutionnel proposé par les bailleurs met l'accent sur la capacité de l'État à dynamiser le fonctionnement du marché et à nouer des partenariats public-privé pour mener des actions de concert. Ainsi, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), initiative récente largement soutenue par les agences de coopération visant à élaborer une stratégie de développement agricole au niveau du continent africain, repose sur des plans régionaux d'investissement agricole (PRIA) qui donnent une place très importante aux acteurs privés. Cette orientation se retrouve dans la majorité des actions de renforcement de l'État. Quand certaines fonctions centrales telles que la fourniture de services sociaux de base et la sécurité sont privilégiées dans les interventions des bailleurs, les modalités de renforcement mobilisent fréquemment des opérateurs privés : il en est ainsi dans les projets de fourniture d'eau potable ou encore avec diverses sociétés privées au cœur des opérations de sécurisation des zones instables.

Le renforcement de la démocratie est-il une priorité ?

Si le renforcement de la sécurité est souvent mis en avant, particulièrement dans les pays en situation de post-conflit, d'autres dimensions sont également privilégiées dans les actions des bailleurs. C'est notamment le cas de la démocratie, figurant toujours en bonne place dans les objectifs affichés de renforcement institutionnel. L'idée sous-jacente d'un État démocratique, porteur de l'intérêt général et par voie de conséquence de préoccupations développementalistes, est certes empreinte de bon sens mais n'est pas pour autant toujours vérifiée dans les faits. La construction d'une démocratie est de fait un processus de très longue haleine durant lequel les premiers résultats en termes de développement sont souvent décevants.

La mise en place rapide d'élections, très fortement encouragées par les agences de coopération, n'est pas un gage de démocratie. L'exemple des élections récentes en Irak et en Afghanistan montre qu'elles sont certes techniquement possibles à organiser, mais qu'elles ne contribuent que fort peu à la promotion d'une vie publique démocratique, voire même risquent d'aggraver la déstabilisation. De nombreux préalables sont nécessaires ; ils touchent à la prise en compte des aspects de sociologie politique, aux modalités d'expression et d'arbitrages des conflits de toute nature, à l'existence de groupes ou de structures en mesure de relayer des intérêts catégoriels.

Les États qui ont connu des transitions formelles vers la démocratie sans consolidation des structures démocratiques sont confrontés à d'énormes défis. Ils se distinguent généralement par une politique populiste souvent exercée sous le leadership d'un homme fort, mais aussi par une instabilité réelle ou potentielle, un sentiment de frustration collective parmi les citoyens, face à l'échec de la démocratie à leur procurer des bénéfices économiques tangibles, et de désillusion concernant l'action potentielle des institutions politiques formelles. On observe en outre la persistance, voire l'extension, des structures clientélistes et l'aggravation de niveaux de corruption déjà élevés, dans un contexte de compétition politique ouverte, mais de défaillance des mécanismes de contrôle. L'élément qui semble manquer est une administration publique centrale compétente et méritocratique, indépendante des réseaux clientélistes mais devant rendre des comptes à la société, ainsi que des structures de pouvoir politique institutionnalisées et non dépendantes d'un régime politique trop personnalisé (Fritz et Rocha Menocal, 2006).

Un dialogue politique difficile

La Déclaration de Paris de 2005 reconnaissait l'appropriation nationale des politiques de développement comme la clé de l'efficacité de l'aide. Le dialogue politique entre agences de coopération et États récipiendaires de l'aide y était identifié comme crucial. Peu de progrès ont pourtant été accomplis depuis, notamment dans le domaine de l'appui institutionnel où ce dialogue devrait être la règle.

Le dialogue politique est freiné par l'agenda divergent des différents protagonistes. Les bailleurs ont bien souvent d'autres préoccupations que la seule mise en place d'une politique donnée. Ils ont aussi le souci de gagner des parts de marché de l'aide. Certains de leurs choix obéissent plus au souci de « placer » des projets impliquant des décaissements importants et rapides que de contribuer au développement du pays. L'aide est elle-même soumise à une logique de marché, avec des mises en compétition entre bailleurs, mais aussi à l'intérieur des institutions en charge de la coopération. À l'examen des processus de négociation de l'aide (Whitfield, 2009), il apparaît que les pays récipiendaires ont tendance à sous-estimer leur marge de manœuvre, mais aussi à surestimer la capacité des bailleurs à imposer leur point de vue. Le personnel de terrain des bailleurs est soumis à diverses contraintes internes et à des évaluations sur la base de leur capacité à décaisser : tout projet non mis en œuvre peut freiner leur avancement personnel.

Le recours fréquent aux expertises témoigne d'une incapacité à créer un dialogue avec la société : la légitimité scientifique est mise en avant au détriment du dialogue politique. La volonté de présenter l'aide comme neutre et apolitique tend à privilégier le recours à un pilotage par les indicateurs quantitatifs afin de justifier des mesures de politique économique (voir la séance 1 du séminaire). Les bailleurs agissent comme s'ils maîtrisaient les processus économiques et sociaux dans les pays : ils ne se basent plus que sur des

indicateurs qu'ils ont eux-mêmes définis. L'observation des tableaux de bord remplace la compréhension du fonctionnement des sociétés. Elle évite d'analyser la complexité des enjeux et problématiques sectorielles tout comme les questions posées par la privatisation de plusieurs politiques publiques.

Certains facteurs structurels propres aux agences de coopération agissent également comme des freins à la prise en compte du politique dans l'aide publique au développement : prédominance des économistes et des ingénieurs au sein des agences au détriment des sociologues et spécialistes des sciences politiques ; séparation souvent étanche entre les services d'analyse des ambassades et les organismes de coopération. Le renforcement des États est généralement conçu à partir de l'exportation du modèle fonctionnaliste de l'État et du *new public management*, présenté comme apolitique et universel, alors même qu'il véhicule une idéologie très politique en réalité : le pilotage par les indicateurs quantitatifs relève d'une vision politique particulière.

À contre-courant de cette tendance générale s'affirme une volonté de réintroduire la politique dans la stratégie de l'APD, au sein des « *think tank*¹⁹ » travaillant sur le renforcement des États, comme par exemple au sein du Department for International Development du Royaume-Uni (DFID). L'application de recettes technocratiques ne suffit pas et des questions comme la nature des régimes auxquels on a affaire, les catégories ou intérêts représentés au sein de l'État, les alliances au pouvoir, sont incontournables. Le DFID, postulant qu'on ne peut pas changer profondément la nature d'un État sans appuyer certaines forces politiques au détriment d'autres, propose de miser sur les « réformateurs de l'intérieur » susceptibles de constituer la prochaine élite dirigeante d'un État réformé.

Si tel est le cas, la vision politique du rôle de l'APD dans le renforcement des États (définissant les acteurs, les alliances, voire les groupes politiques à appuyer, et selon quel processus) ne peut être communiquée. Difficile en effet pour une agence d'aide d'annoncer publiquement sa stratégie de remplacement du gouvernement actuel en préparant l'alternance et en appuyant la société civile pour construire l'avenir. Secrète par nature, une telle stratégie ne peut être discutée largement, même en interne, par peur des fuites. Ceci peut constituer une clé de lecture de revirements *a priori* difficilement compréhensibles, qui sont dus à des différences de vision au sein même de l'administration du bailleur, comme cela est apparu dans l'exemple de l'Union européenne au Niger. *A fortiori*, la coordination des agences d'aide et des bailleurs autour d'un agenda politique est pratiquement et concrètement impossible dans la mesure où les visions de chacun restent confidentielles.

Telles sont quelques-unes des questions qui se sont posées au cours de ce séminaire. Toutefois, d'autres travaux et études de cas mériteraient d'être abordés afin de mettre en débat les logiques et pratiques sous-jacentes aux politiques de coopération. En effet, l'enjeu de ce séminaire a bien été de montrer que ces politiques participent de façon active, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA), à la construction des politiques publiques nationales (qu'elles soient macroéconomiques, agricoles, éducatives, sanitaires, etc.) et en conséquence à la reconfiguration des États ; ce sont ces formes reconfigurées de pouvoirs qu'il s'agit de saisir par les travaux de recherche.

¹⁹ Laboratoire d'idées, groupe de réflexion.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aknin A., 2012. « Comment identifier et mesurer la fragilité des États ? Quelques réflexions sur les guerres pour les ressources dans les pays du Sud », Texte présenté au colloque du Gemdev (1^{er} au 3 février 2012).

Banégas R., 2012. Reconstruction « post-conflit », violence et politique en Côte-d'Ivoire. Octobre 2012.

Banerjee A., Duflo E., 2009. « The experimental approach to development economics », *Annual Review of Economics*.

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

Bédécarrats F. et al., 2012. « Évaluer et mesurer l'impact de la microfinance : sortir de la double impasse », GEMDEV, *La mesure du développement*.

Bédécarrats F., Roubaud F., Guérin I., 2013. « L'étalon-or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économie politique », *Sociologies pratiques*, n° 27/2, pp. 107-122.

Bonnel A., Michailof S., 2010. Notre maison brûle au Sud, que peut faire l'aide au développement ?, Fayard, Commentaire.

Castellanet C., Ficadier Y., Solanet G., 2010. « Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles », *ExPost* juin 2010, AFD, Division évaluation et capitalisation.

Center for Global Development, 2006. « When will we ever learn? Improving lives through impact evaluation », *Report of the Global report evaluating gap working group*, May 2006.

De Renzio P., Whitfield L., Bergamaschi I. 2008. « Reforming Foreign Aid Practices: What country ownership is and what donors can do to support it », *Briefing Paper*, Global Economic Governance Programme, Oxford University, June 2008.

Dubois J., 2009. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, PUR.

Duflo E., 2010. *Lutter contre la pauvreté*, tome 1 « Le développement humain » et tome 2 « La politique de l'autonomie », Seuil, La République des idées.

France coopération, 2007. « Position de la France sur les États fragiles et les situations de la fragilité », *France's policy paper*.

Federal Ministry for Economic cooperation and development (Germany), 2007. *Transforming Fragile States. Examples of practical experience*, Nomos, Baden-Baden.

Floridi M., Sanz Corella B. et Verdecchia S., 2009. *Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9e FED*, Bruxelles, Union européenne/IBF, 151 p. téléchargeable.

Fourquet F., 1980. *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*. Encres. Éditions Recherches.

Fritz V., Rocha Menocal A., 2006. « (Re)building developmental states: from theory to practice ». *ODI working paper 274*. September 2006. *(Re)construire des États développeurs : de la théorie à la pratique*. Traduction de l'anglais par Fadhila Le Meur, Gret, *Coopérer aujourd'hui* n° 73, mai 2011.

Gabas J.-J., Ribier V., Vernières M., 2013. « La mesure du développement : comment science et politique se conjuguent ». *Revue Tiers-Monde*, n° 213, janvier-mars 2013, pp.7-22.

Glennie J., 2008. *The trouble with aid, Why less could mean more for Africa*, African Arguments.

Guérin I., Quentin A., 2012. « La vérification à l'épreuve du terrain. L'exemple de la micro-assurance Sky au Cambodge », *Revue Tiers Monde*.

Hibou B., 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte.

Hibou B., Boris B., 2011. « La macroéconomie par le bas, introduction au thème "Macroéconomie et politique en Afrique" », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, pp. 5-27.

Hibou B., 2011. « Macroéconomie et domination politique en Tunisie : du "miracle économique" bénaliste aux enjeux socio-économiques du moment révolutionnaire », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, p. 127.

Jerven M., 2011. « Un demi-siècle de fiction de croissance en Afrique », *Politique africaine*, n° 24, décembre 2011, pp. 29-42.

Labrousse A., 2010. « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement », *Revue de la régulation*, 1er semestre/printemps 2010, <http://regulation.revues.org/7818>.

Laporte C., 2011. *Efficacité et évaluation de l'aide au développement : application au cas d'étude de la Corée du Nord*, Mémoire de recherché, Sciences Po Paris.

Laporte C., *L'aide au développement en République populaire démocratique de Corée du Nord*, KIEP, (à paraître).

Lavigne Delville Ph., 2012. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la révolution du management de projets », *Revue Tiers Monde*, n° 211, pp. 153-168.

Lavigne Delville Ph., 2011. « Du nouveau dans la participation au développement ? Impératif délibératif, populisme bureaucratique et participation cachée », in Jul-Larsen, E., Laurent, (Eds.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Marseille, Uppsala, Karthala-IRD-APAD, pp.160-187.

Reusse E., 2002. *The Ills of Aid, An analysis of Third world development policies*, The University of Chicago Press.

Samuel B., 2011. « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : le cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, p. 101.

Vallée O., 2011. « L'économie africain saisi par la finance », *Politique africaine*, n° 124, décembre 2011, pp. 67-86.

Wacquant L. 2012. « Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism ». *Social anthropology* (2012)20, 1 66-79.

Whitfield L. ed. 2009. *The politics of aid. African strategies for dealing with donors*. Oxford University Press.

Politiques de coopération internationale : quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ?

Animation du séminaire et coordination des actes :

Vincent Ribier
Christian Castellanet
Jean-Jacques Gabas
Michel Vernières

Intervenants :

Boris Samuel
Richard Banégas
Camille Laporte
Philippe Lavigne Delville
Agnès Labrousse
Florent Bédécarrats

Rédaction des synthèses et des notes de lecture :

Irini Paltani

Le renforcement des États figure parmi les objectifs prioritaires de l'aide au développement, mais la nature de ce renforcement, les priorités stratégiques et les modalités de mise en œuvre qu'il implique sont rarement explicitées. Trop souvent les bailleurs ont une approche techniciste de leurs interventions et négligent la dimension politique. Or les opérations de développement ont une incidence déterminante sur la construction de l'espace politique des pays récipiendaires.

Prenant acte de ce contexte, le séminaire organisé par le Cirad, le Gemdev et le Gret a analysé les effets des politiques de coopération sur la structure des États et de leurs composantes, en s'interrogeant sur la nature du renforcement institutionnel opéré et sur l'impact de l'aide en termes de démocratisation de la vie politique et de la société. Les thèmes abordés, d'une grande diversité apparente, constituent néanmoins des approches complémentaires de la question générale du rôle des politiques de coopération dans le renforcement des États et des acteurs qui les composent. Le séminaire a alimenté cette réflexion en privilégiant trois entrées : les conséquences de la technicisation de la coopération internationale ; les difficultés propres au renforcement des sociétés civiles et le contexte spécifique des États faillis et des situations post conflits, notamment à partir du cas de la Côte d'Ivoire.

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 François Enten et Danièle Ribier.

ISBN : 978-2-86844-298-7



9 782868 442987



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



Centre Malher, 9 rue Malher
75181 Paris Cedex 04, France
Tél. : +33 (0)1 44 78 33 15
Fax : +33 (0)1 44 78 33 88
E-mail : gemdev@univ-paris1.fr
Site Web : www.gemdev.org