

## POLITIQUES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE : QUEL RÔLE DANS LA CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE AU SUD ?

**Le renforcement des États figure parmi les objectifs prioritaires de l'aide au développement des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. 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 attendus 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 fourniture de biens et services à leur population que nombre de régimes pluralistes. Il serait pour autant excessif de généraliser, et 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 influence fréquemment 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.

Prenant acte de ces éléments de contexte, le séminaire, organisé par le Cirad, le Gemdev et le Gret fin 2012 - début 2013, 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. Ce séminaire a alimenté cette réflexion en privilégiant trois entrées : 1) les conséquences de la technicisation de la coopération internationale, 2) les difficultés propres au renforcement des sociétés civiles et 3) 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 (séance 1) ; d'autre part, le recours de plus en plus fréquent à la randomisation pour évaluer les politiques de développement (séance 4). 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.

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. 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, alors même que leurs hypothèses de départ reposent sur une vision politique de l'économie et du social.

Les acteurs de la coopération internationale participent, à des degrés divers, à la technicisation de l'aide comme producteurs ou utilisateurs d'outils macroéconomiques : 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 macro-économiques et des données élaborées le plus souvent par leurs experts. Au final, ce sont les acteurs dominants qui imposent, dans une période donnée, leur modèle de référence, créant ainsi une orthodoxie méthodologique et en conséquence politique.

Le recours aux études d'impact randomisées pour évaluer les politiques de coopération est très à la mode depuis quelques années. 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. Ces méthodes privilégient donc une conception éclatée de la coopération, fondée sur des actions ponctuelles et sectorielles.

### **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 déliquescence, plus il est difficile de la renforcer.

Le concept d'État fragile, relativement intuitif au premier abord, correspond néanmoins à des situations contrastées : 1) État incapable d'assurer la sécurité de son territoire et de sa population, impuissant face au développement de mouvements terroristes et de mafia politico-militaires, 2) État incapable d'assurer les besoins fondamentaux de ses citoyens, en particulier des plus pauvres, et 3) État ayant une gouvernance déficiente.

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. La reconstruction post-conflit est confrontée à deux enjeux, qui sont au moins disjoints à défaut d'être contradictoires. Le premier enjeu 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. L'observation de nombreuses interventions post-conflit de la coopération internationale montre que les stratégies de reconstruction post-conflit ont tendance à privilégier 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.

### **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, oscillant

entre une vision à dominante sociale et instrumentaliste (les ONG comme auxiliaires des politiques sociales) et une vision plus politique (suivi de l'action publique, amélioration de la gouvernance des États, mobilisation des citoyens autour de leurs droits).

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. Il semble 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).

### **Quelques considérations transversales aux séances**

Les débats animés qui ont suivi les interventions des différentes séances ont porté sur des questionnements tels que la finalité du renforcement des États, le caractère prioritaire (ou non) du renforcement de la démocratie, ou encore l'évolution du dialogue politique entre bailleurs et États récipiendaires.

Le renforcement institutionnel proposé par les bailleurs repose clairement sur une vision libérale. La majorité des actions envisagées portent 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. 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.

La (re)construction d'une démocratie est un processus de très longue haleine, durant lequel les 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. Les États qui ont connu des transitions formelles vers la démocratie mais sans consolidation des structures démocratiques sont confrontés à d'énormes défis. On y observe bien souvent 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.

Le dialogue politique entre agences de coopération et États récipiendaires de l'aide est freiné par l'agenda divergent des différents protagonistes. Les bailleurs ont d'autres préoccupations que la seule mise en place d'une politique donnée et 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.

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, politiques 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.

\*\*\*\*\*

*Rédigé par Vincent Ribier, ce texte est la synthèse d'un séminaire de recherche organisé par le Cirad, le Gemdev et le Gret entre octobre 2012 et janvier 2013.*

**Référence** : Politiques de coopération internationale: quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ? Vincent Ribier, Christian Castellanet, Jean-Jacques Gabas et Michel Vernières, *Débats & Controverses n° 10*, Nogent-sur-Marne, Gret, 2014, 79 pages.

Tous les ouvrages de la collection Débats & Controverses sont téléchargeables gratuitement sur le site web du Gret ([www.gret.org](http://www.gret.org)).