

Entre autonomie et dépendance : dynamiques des « *policy transfers* » en Afrique subsaharienne

Mahaman Tidjani Alou¹

Les transferts de politiques, des institutions internationales vers les pays africains, réduisent *de facto* l'autonomie des États concernés, et participent à la dépolitisation de la gestion publique, à sa standardisation, à la technicisation des procédures, à de nouvelles ingérences et au déplacement des centres de décision, à l'émergence d'une technocratie économique, et au-delà, au déclin de l'État au profit du libéralisme économique.

Les transferts de politiques publiques constituent un sujet d'intérêt indiscutable pour les sciences administratives et politiques. Des ouvrages lui consacrent désormais des traitements spécifiques pour attester de sa pertinence et de la reconnaissance de sa légitimité scientifique (David, Dolowitz & Marsh, 2000; Bousquet, Jacquot & Ravinet, 2004; Hay, 2006; Freeman, 2006; Hassenteufel, 2008). Naguère étudiée sous l'angle du mimétisme institutionnel (Meny, 1993), la question des transferts de politiques devient aujourd'hui un objet scientifique à part entière. Il permet non seulement d'interroger les dynamiques politiques et institutionnelles au sein des administrations publiques, mais il constitue aussi un site fécond pour observer et analyser la transformation en cours du rôle de l'État dans le contexte de la mondialisation.

1. Professeur de science politique à l'Université Abdou Moumouni de Niamey au Niger, chercheur au Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel), membre du conseil éditorial d'*Alternatives Sud* (CETRI)..

Dans les pays africains, le sujet ne manque pas de pertinence en raison des influences multiformes qu'ils subissent dans leurs relations internationales (Darbon, 2001, 2009). L'un des terrains privilégiés de ces influences réside dans les questions liées à la réforme de l'État dans un contexte de crise. On sait que dans les années 1960 et 1970, au sortir du processus colonial, les problèmes du développement de l'État et son institutionnalisation figurent en bonne place dans les agendas des gouvernements africains. Ils ont donné lieu à la production et à la mise en œuvre des nombreuses politiques de construction institutionnelle.

Mais la crise persistante des années 1970, liée notamment au choc pétrolier, permet d'interroger les modèles de développement ayant jusque-là inspiré les gouvernements africains. Cette nouvelle donne met en cause les orientations étatisantes promues par ces pays. La réforme de l'État est alors clamée comme voie de sortie de crise, suivant en cela les idées promues depuis le consensus de Washington. Ce débat comporte de nombreuses facettes, en lien avec l'histoire politique et économique récente de l'Afrique.

Sur ce sujet des transferts de politiques, Dominique Darbon montre bien que les regards de la recherche sur l'Afrique se sont le plus souvent polarisés « *sur les phénomènes de domination et les conséquences politiques et sociales des décalages produits* » par la mise en œuvre de modèles d'origine étrangère. Pour lui, ces modèles « *ne se développent pas de manière linéaire et constante, mais émergent "en bouffées", chaque fois que l'évidence de la situation de domination débouchant sur un niveau élevé d'import/export institutionnel s'impose [...] de sorte que la perception des transferts sera liée à chaque fois à la situation particulière qui lui donne sens* ».

Darbon est ainsi amené à identifier trois vagues de travaux : la première correspond aux « *travaux menés au moment des indépendances des années 1960 dans le contexte de domination et de dépendance politique* ». Prévalent alors les « *notions de modèles, mimétisme et emprunts* ». Ces travaux « *s'inscrivent résolument dans une perspective théorique de modernisation et de développement politique* ». La deuxième vague se veut plus ouverte sur la problématique des transferts, puisqu'elle part du constat d'échec observé dans la vague précédente. Elle s'intéresse « *au processus de transfert, à la nature des objets transférés, aux jeux et stratégies d'acteurs, producteurs et consommateurs donnant une part essentielle aux logiques d'appropriation et de réinvention* ». Une troisième

vague porte sur « *la diffusion de modèles de management et de gouvernance entretenue aussi bien par les acteurs et les institutions internationales d'aide au développement que par l'extension du mouvement d'intégration européenne et le processus de comparaison systématique des performances institutionnelles qui se répand* » (Darbon, 2009).

La présente contribution s'inscrit dans cette troisième vague de travaux, mais ne perd pas de vue les acquis de la deuxième qui a le mérite de rappeler la nature exogène de l'État en Afrique et les complexités liées à son importation (Badie, 1992). Il s'agira d'explorer la dynamique de transferts, tels qu'ils prennent forme dans les pratiques politiques et bureaucratiques des États africains à partir des années 1980, sous l'influence des politiques de l'aide. Les pays africains se présentent dans ce domaine comme un terrain fécond pour l'observation d'échanges, d'innovations, d'expérimentation et de transferts de modèles institutionnels ou de politiques les plus variées, perçus avant tout comme des voies de sortie de crise.

Cette crise marque partout un certain désenchantement, au regard de l'autonomie de l'action publique dans les pays du Sud fortement dépendants de l'aide. Les pays africains, pour la plupart, sont concernés par cette situation qui les oblige à recourir de façon systématique à de nouvelles recettes accompagnant le package de l'aide. Cette orientation ramène les institutions financières internationales dans les arènes politiques africaines et impulse de nouvelles dynamiques de production de politiques qui renouvellent les interrogations sur l'action publique dans ces pays.

Il s'agit par conséquent de focaliser le regard sur la dynamique des constructions politiques et administratives, ainsi que les secteurs concernés par ces transferts. Il est important d'explorer leurs effets en termes d'appropriation et aussi de structuration dans les administrations africaines marquées par l'irruption des processus de mondialisation. Ces processus, au-delà des indicateurs commerciaux mis en avant pour les mesurer, se déploient tout autant sur d'autres terrains, avec des vecteurs ou des porteurs spécifiques. Cette orientation permet d'ouvrir la discussion sur les acteurs, les facilitateurs et les incubateurs de ces dynamiques dont les transferts de politiques sont un terrain privilégié d'observation.

Le transfert des politiques, même sous d'autres dénominations, est une pratique banale des gouvernements africains impliqués dans les processus de coopération. Une telle position n'est valable

qu'à condition d'accepter qu'une part importante des politiques mises en œuvre trouvent leurs sources à l'extérieur. Pendant la guerre froide, il s'agissait de politiques orientées vers la conformation d'un système économique participant du renforcement des blocs idéologiques qui structuraient alors le monde. Ce type de transfert pouvait prendre des formes variées.

Toutefois, si en Europe et aux États-Unis, la question du transfert connaît un intérêt grandissant comme l'atteste la littérature, force est de constater sur le terrain la rareté des connaissances disponibles. Nous sommes en présence d'un objet qui offre toutes les potentialités d'un nouveau chantier de recherche. Les thématiques mobilisatrices touchent autant à la recomposition de l'action publique qu'à l'organisation administrative de l'État. Elles s'élargissent aux relations internationales des pays en quête d'aide au développement. Dans ce qui suit, la dynamique de transfert des politiques sera abordée sous l'angle de sa configuration concrète et de ses effets structurants dans les États africains. Cette perspective met en évidence le champ d'expérimentation que constituent ces États. Et les transformations induites montrent des États peu à même d'apprendre (*policy learning*) et de se renforcer avec les expériences tirées de la pratique des autres.

Les États africains comme terrains d'expérimentation

Les terrains africains offrent la particularité de mettre en évidence une pluralité de situations. Il apparaît à l'examen que dans la conception des politiques, les États ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée, en raison de leur dépendance vis-à-vis de l'aide au développement. Certaines politiques sectorielles offrent toutes les apparences de politiques impulsées depuis des arènes extérieures et où les États africains se présentent comme de simples terrains d'expérimentation. Ici, trois terrains seront explorés pour comprendre et analyser la dynamique des transferts de politique. Les secteurs de l'eau, de l'enseignement supérieur et de la recherche constituent des cas exemplaires. En effet, des politiques conçues à l'extérieur sont transférées dans plusieurs pays à la fois. La même tendance est observable dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La privatisation du secteur de l'eau : une figure imposée

La privatisation du secteur de l'eau, qui s'opère sous l'égide de la Banque mondiale et partagée par ses autres partenaires financiers, obéit au même schéma (Ménard, 2001 ; Tidjani Alou, 2006) : mise en place d'une société de patrimoine à qui l'État concède les ressources en eau ; création d'une société d'exploitation chargée d'exploiter la ressource (cette société est contrôlée par une entreprise multinationale qui assure sa gestion quotidienne) ; une autorité de régulation multisectorielle chargée de garantir le respect des dispositions du contrat fondateur.

En général, c'est ce schéma qu'on retrouve dans la plupart des pays. Nous avons affaire à une figure imposée de l'extérieur, une sorte de marque déposée, pour laquelle la marge de manœuvre des États est presque inexistante, s'ils veulent accéder aux crédits attachés à la réforme du secteur.

La réforme LMD² : un cas de transfert intégral

La réforme LMD offre également un exemple de transfert dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le système LMD est issu du processus de Bologne en Europe. Il fait suite à la signature le 25 mai 1998 d'une déclaration sur « *l'harmonisation de l'architecture de l'enseignement supérieur en Europe* » par les ministres de l'enseignement supérieur d'Allemagne, d'Italie, du Royaume-Uni et de France. Aujourd'hui, ce système est en cours d'implémentation dans la plupart des pays européens. L'horizon de cette politique s'élargit désormais à l'Afrique, où plusieurs universités africaines francophones ont décidé de réformer leur politique d'enseignement supérieur dans le sens du processus de Bologne.

Mais le transfert de cette politique passe par le biais d'une organisation internationale, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). La réforme, perçue par les gouvernements africains comme la voie de modernisation par excellence, est assortie d'un financement conséquent de la Banque africaine de développement et de l'UEMOA, au profit des universités engagées dans la réforme. Elle est aussi envisagée comme devant favoriser l'intégration africaine à l'échelle de l'université.

Nous avons ici affaire à un cas de transfert intégral de modèle d'organisation de l'enseignement supérieur. Conçue au départ dans

les pays anglo-saxons, cette réforme s'étend aux pays de l'Union européenne, avant d'être transférée dans certains pays africains. Ceux-ci ne l'ont pas conçue, mais ils l'acceptent comme outil de modernisation et d'intégration de leur enseignement supérieur. Si les États sont les porteurs finaux de cette politique, celle-ci emprunte le chemin indirect d'une organisation internationale d'intégration, qui stimule, à travers une directive, sa mise en place dans ses pays membres.

La Déclaration de Paris : un cadre de travail conjoint dans la quête d'une aide plus efficace

La déclaration de Paris offre un autre cas de figure illustratif. En mars 2005, dans le cadre de l'OCDE, est adoptée une déclaration sur l'efficacité de l'aide, en réponse aux mauvais résultats qu'enregistre la communauté internationale en la matière. Cette déclaration « *associe des bailleurs de fonds bilatéraux, les multilatéraux et une quarantaine de pays bénéficiaires qui, étape par étape, avaient déjà conduit en 2003 à la déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide* » (Jacquemot, 2007).

La Déclaration de Paris repose sur cinq principes : l'harmonisation des procédures entre les donateurs ; l'alignement des objectifs des donateurs sur les politiques nationales ; l'appropriation de l'aide par les bénéficiaires ; une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les moyens ; une « redevabilité » (*accountability*) mutuelle concernant l'usage des ressources affectées au développement.

Ces principes sont assortis d'une batterie d'engagements à prendre par les donateurs et les bénéficiaires pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Cette déclaration, qui s'inscrit dans les nouvelles orientations de l'aide, issues du sommet du Millénaire, s'accompagne aussi d'un certain nombre d'instruments que les États récipiendaires devraient mettre en œuvre (approche programme, cadre de dépense à moyen terme, appui budgétaire). Évidemment, les rythmes de mise en œuvre varient d'un pays à l'autre. Mais le contenu de la politique est à peu près le même dans les pays qui acceptent d'articuler leurs politiques avec le contenu de cette déclaration.

Ainsi, dans sa mise en scène publique, cette déclaration est identifiée à une politique produite conjointement par les donateurs de l'OCDE et certains États bénéficiaires. Il s'agit d'un cas de co-production de politiques qui obligent les États engagés à travailler

pour l'accomplissement des principes affichés. La mise en œuvre de cette déclaration provoque de nouvelles démarches sur le terrain de la coopération et un nouveau dispositif d'intervention.

Ainsi, les voies du transfert de politiques sont nombreuses et peuvent emprunter des sentiers variés pouvant influencer sur leurs significations (Freeman, 2006). Dans les discours officiels, le transfert de politiques apparaît comme le fruit d'une logique de négociation, dont les résultats sont librement consentis par les États bénéficiaires, dans le cadre de leurs rapports avec les donateurs. Dans la forme, ceux-ci arborent une certaine liberté dans le choix de leurs politiques de réforme. Mais cette liberté est bien relative. Car, dans les faits, ces réformes sont issues le plus souvent des recettes recommandées par leurs bailleurs de fonds.

Ainsi prévaut une logique de l'imposition qu'exprime bien la notion de « conditionnalité ». Celle-ci sous-entend que les États qui acceptent de s'approprier les politiques transférées accèdent à des financements liés, qu'on peut comprendre comme des primes d'adhésion. Nous sommes bien au cœur de la problématique de la sélectivité de l'aide, telle qu'elle prévaut encore aujourd'hui dans la coopération au développement (Naudet, 1998). Chacun des cas examinés ici met en évidence une configuration différente, qu'il s'agit à présent de saisir dans ses effets, en termes d'appropriation et de structuration.

Effets structurants des transferts

Le transfert des politiques n'est pas sans conséquence sur les administrations publiques des États. Les tendances observables mettent au jour un faisceau de logiques qui structurent durablement les arènes politiques nationales. Leurs principaux effets augurent d'une fin du politique dans des sociétés en développement, où la question des choix et des options est pourtant essentielle.

Les tendances observables

On peut identifier au moins trois tendances fortes qui mettent au jour ces effets structurants du transfert de politiques en Afrique.

La standardisation des politiques publiques

On observe d'abord une tendance à la standardisation des politiques publiques. Les États ne produisent plus leur politique en fonction de leurs préoccupations. Les mêmes politiques sont mises en œuvre dans plusieurs États à la fois, sans tenir compte des

contextes particuliers. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) du Burkina Faso ressemblent à s'y méprendre à ceux mis en œuvre au Niger ou au Mali. Au demeurant, ces pays sont soumis aux critères de convergence définis dans le cadre de l'UEMOA, dans la perspective de la construction régionale. La réforme du secteur de l'eau, comme on l'a vu, frappe par la similitude des politiques qu'elle suscite dans les pays concernés.

Ces politiques et réformes sont en fait « *le plus souvent imposées aux États d'Afrique subsaharienne compte tenu du constat généralisé de leur incapacité à instituer un appareil bureaucratique fiable et responsable* » (Darbon, 2001). Cette tendance accrédite les observations mettant en avant l'existence d'une forte « *proximité des règles, procédures et techniques qui ne permet pas de postuler la nature des processus sociaux qui se construisent autour d'elles...* » (Darbon, 2001). De fait, cette uniformisation induit des formes de « désétatisation rampante ».

La technicisation des procédures et des outils administratifs

La forte technicisation des procédures et des outils administratifs constitue également une tendance lourde de cette transformation induite par les transferts. Plusieurs exemples pourraient être pris en compte. D'abord, l'utilisation des outils statistiques dans l'argumentation économique se généralise et semble acquérir une légitimité de plus en plus importante. Il est vrai que les statistiques ont permis de moderniser les administrations en vulgarisant les logiciels de calcul et en obligeant les services de l'État à utiliser des outils quantitatifs. Ces usages introduisent une politique du chiffre dans les administrations. Le chiffre devient l'indicateur de mesure le plus agréé, l'outil de preuve par excellence.

On sait pourtant les conditions dans lesquelles ces statistiques sont parfois produites et les problèmes de fiabilité qu'elles posent. Ensuite, même fiables, elles ont le défaut de fournir des représentations quantitatives parfois éloignées des réalités et présentent par conséquent peu d'informations sur les dynamiques et les complexités qui les sous-tendent. Autant le langage et les outils économiques deviennent peu accessibles et sont de ce fait l'apanage de quelques initiés, autant ils donnent de l'économie une image artificielle peu en phase avec la réalité vécue. Il y a comme un décalage entre l'économie réelle et les chiffres qui la donnent à voir.

Le déplacement du centre de décision en matière économique

Le déplacement du centre de décision en matière économique est également une conséquence des transferts. Les PAS fournissent un cas de figure édifiant. Ces politiques importées avec l'aide des institutions financières internationales, ont contribué à déposséder les États de leurs compétences économiques. Celles-ci sont désormais le domaine des grands commis de Washington. Ces derniers deviennent, nonobstant le caractère neutre de leur discours officiel, des acteurs politiques à part entière de la vie politique locale. Ainsi, les avis qu'ils émettent sont devenus des ressources importantes. Les gouvernements s'en servent pour démontrer leurs propres compétences, et leurs oppositions les utilisent, quand ces avis ne sont pas favorables aux gouvernements, pour mettre en cause les compétences des pouvoirs en place.

Être un bon élève de ces institutions est un gage de compétence. Quant aux mauvais élèves, c'est-à-dire les États non performants dans l'application de leurs programmes, ou ceux qui n'arrivent pas à négocier des programmes avec ces institutions, ils n'ont aucune chance d'obtenir des fonds suffisants pour le financement de leur développement. La systématisation de l'intervention du FMI et de la Banque mondiale dans les pays pauvres marque l'émergence d'un nouveau pôle de pouvoir économique.

Ce pouvoir procède par dépossession des États de leur pouvoir. Il s'incarne dans un acteur collectif. Il ne s'identifie pas à un État déterminé. Bien que présent sur le territoire national à travers ses représentations, il reste lointain, car établi à Washington. Il joue sur cette ambivalence. Il est simultanément proche et lointain. Les missions de la Banque mondiale ou du FMI constituent des événements nationaux. Les discours qu'ils émettent sont attendus par les politiques et les syndicats, en raison des indicateurs de performance des pouvoirs en place auxquels ils permettent d'accéder.

La fin du politique

Dans ces conditions, la politique perd son sens en tant qu'espace de luttes et de débats sur les grands enjeux de la société. Elle disparaît aussi comme cadre de prise de décisions pour la collectivité. Les effets de telles transformations se manifestent à plusieurs niveaux aisément repérables.

La tendance à la dépolitisation de la gestion publique

Dans nombre de pays, les États ont fini par s'accommoder de cette situation. Tout se passe comme si les politiques (*policies*) ne sont plus un objet de luttes politiques (*politics*). Dans leurs programmes, les candidats qui ont quelques chances d'accéder au pouvoir se contentent souvent de reprendre le contenu des programmes en cours avec le FMI et la Banque mondiale, sans trop d'innovations. Tout porte à croire que les acteurs politiques ont renoncé au combat, pourtant essentiel, pour confier ces secteurs de l'activité étatique (éducation, santé, environnement, etc.) à des acteurs extérieurs, face auxquels ils semblent impuissants. Ils osent rarement les remettre en cause, suggérant ainsi l'idée d'une démission, ou mieux encore, d'une soumission consentie aux injonctions de ces institutions.

En outre, il est apparu que la maîtrise des programmes en cours avec les principaux bailleurs de fonds par les candidats aux élections présidentielles, est un indicateur de leur compétence et de leur capacité supposée à traiter les « grands dossiers économiques de l'État ». C'est moins la capacité à concevoir des politiques appropriées qui est attendue des États que leur capacité à bien gérer les programmes transférés et à faire face aux réactions sociales qu'ils peuvent provoquer. Dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne, il faut ajouter à ces tendances fortes de la dépossession des États en matière économique, les nouvelles dynamiques d'intégration régionale. Là encore, comme l'a constaté Bach, « *les États, désormais dépossédés de pans entiers de leur souveraineté, ont été confrontés à des formes de dépendances extérieures que l'on croyait caduques depuis la décolonisation* » (1998).

L'émergence d'une technocratie économique

Dans tous ces domaines, les États gèrent des dossiers dans lesquels ils décident peu ou pas du tout. Ces domaines restent l'apanage des grands commis de la fonction publique internationale qui montent les dossiers techniques et non celui des États qui les approuvent. Ainsi, la mondialisation qui se profile dans les pays africains consacre un pouvoir technocratique d'un type nouveau, utilisant les ressources des États et fondant sa légitimité sur des bases techniques. Ce pouvoir est incarné par les commis des organisations internationales et les consultants affiliés. Leurs rapports sont devenus les sources d'inspiration des politiques nationales. Ils

dictent les orientations des politiques et évaluent la performance à atteindre pour obtenir de nouveaux financements ou pour la poursuite des décaissements au titre des financements obtenus.

Dans les États bénéficiaires, on observe la même tendance marquée par l'apparition d'une nouvelle race d'hommes politiques, dont la compétence a été forgée, non par un militantisme politique classique au sein des partis, mais par un activisme façonné par une fréquentation assidue des milieux de la finance internationale et basé sur une compétence technique supposée en matière économique. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ces hommes ont occupé les plus hautes responsabilités dans l'appareil d'État, soit au poste de président de la République, comme au Bénin³, soit à celui de premier ministre comme en Côte d'Ivoire⁴, au Niger⁵, au Burkina Faso, etc., ou encore au poste prestigieux de ministre de l'économie.

Dans la promotion de ces hommes, intervient régulièrement une recommandation d'institutions comme la Banque mondiale, le FMI ou encore la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, qui les préfèrent à d'autres qu'elles connaissent moins. Le passage au ministère des finances, dans un contexte d'ajustement, est aussi toujours une voie privilégiée d'accès aux institutions de Bretton Woods ou de l'UEMOA⁶. Ces contextes d'ajustement ont consacré la prépondérance des économistes et, parmi ceux-ci, ceux d'entre eux qui ont capitalisé des compétences en macroéconomie, acquises soit dans les universités, soit dans les organisations ou les institutions bancaires internationales.

Ainsi se constituent des filières circulaires de carrière marquées par la prévalence de cadres cooptés ou acceptés par les institutions de Bretton Woods ou autres institutions similaires, qui les récupèrent ensuite dans leur système à divers niveaux de responsabilité où ils partagent la même idéologie libérale et la même culture bureaucratique. Ils apparaissent comme des courtiers en développement (Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 2000), opérant à un haut niveau à l'interface des institutions financières internationales et des structures décisionnelles des États africains. Cette position constitue pour le courtier un espace d'accumulation de capitaux

3. Nicéphore Soglo ou Yayi Boni.

4. Allasane Dramane Ouattara.

5. Amadou Boubacar Cissé ou Boukari Adj..

6. dé Glandou au Niger.

de compétences convertibles dans l'un ou l'autre des deux champs qu'il permet de relier.

La prévalence des experts

Ce contexte de réformes fait une place importante aux experts issus des organisations internationales, mais aussi des bureaux d'études privés, nationaux et internationaux. Les fonctionnaires internationaux veillent aux orientations qui les engagent vis-à-vis des États partenaires, mais leurs outils sont les bureaux d'études. Ces derniers se présentent, à travers leurs experts ou consultants, comme les acteurs par excellence dans la production des politiques publiques. Leurs fonctions d'identification, de suivi et d'évaluation les positionnent, de manière forte, comme des médiateurs.

Ils proposent des politiques dans le sens voulu par leurs commanditaires et ont pour fonction de les faire accepter par les parties prenantes. La complexité des questions à traiter leur assure une fonction stratégique, en raison de la maîtrise des situations dont ils sont accrédités. Ce positionnement des experts déresponsabilise les gouvernements qui deviennent, en raison de leurs nombreuses occupations et de la faiblesse de leurs capacités, des acteurs seconds, qui entérinent les décisions prises à un niveau technique, décisions qu'ils n'ont guère le choix de changer ou d'influencer.

Nouvelle configuration dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques

La nouvelle configuration des acteurs dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques permet de redéfinir le rôle et la place de l'État.

L'État, un acteur central

Pendant longtemps, l'État s'est maintenu comme un acteur central dans les relations internationales, se fondant sur la souveraineté et l'indépendance nationale. C'est l'un des héritages du système westphalien qui enclencha, on le sait, l'étatisation du monde dans la forme que nous lui connaissons aujourd'hui (Smouts, 1998). Cette position de l'État s'est renforcée avec la diffusion durant une bonne partie du 20^e siècle du keynésianisme. Les élites africaines ont hérité de ce package (État et keynésianisme), en ancrant résolument des États forts dans leurs pays nouvellement indépendants.

Ainsi, les espaces politique, économique et culturel ont quasi exclusivement été dominés par les acteurs étatiques, alors perçus

comme efficaces et déterminants pour l'action. Ils étaient les principaux sinon les uniques pourvoyeurs et promoteurs des politiques publiques. Cette dynamique était le produit d'une croyance partagée fondée sur l'idée que l'État pouvait tout, pour peu qu'il ait les moyens de son action. On comprend alors les logiques qui ont sous-tendu la croissance des structures étatiques, avec leur bureaucratie et leur contingent de fonctionnaires. Loin d'avoir produit les effets escomptés, les stratégies mises en œuvre, toutes entières orientées vers le développement de l'État, ont plutôt engendré des pouvoirs forts, envahissants et peu efficaces sur le terrain, légitimant ainsi l'idée d'une réforme de l'État.

L'État déclassé

Sur ce terrain particulier de la réforme, l'État est déclassé. Il n'est plus l'unique pourvoyeur de politiques publiques. C'est une position qu'il partage désormais avec ses partenaires extérieurs qui financent ses actions à travers la coopération au développement. Les cas examinés ci-dessus montrent bien la faiblesse de l'autonomie dont il peut se prévaloir dans un tel contexte.

Les politiques de coopération passent généralement par le biais des « projets de développement » qui constituent leurs terrains classiques d'implémentation. Le projet naît d'une convention entre deux États ou entre un État et un partenaire non gouvernemental. Il se déploie sur des champs définis en commun. Dans son principe, c'est un espace de coproduction de politiques publiques. La multiplication des projets accroît les terrains de coproduction de politiques et diminue du même coup les espaces d'autonomie des États.

Dans cette perspective, on peut comprendre toute l'ambivalence de la Déclaration de Paris. En s'orientant vers l'approche programme et l'appui budgétaire global, elle diminue le poids des bailleurs de fonds dans les relations qu'ils entretiennent individuellement avec les États. Mais cette nouvelle dynamique d'harmonisation des interventions extérieures exige de l'État davantage de transparence et de bonne gouvernance dans sa gestion. L'État est certes renforcé, mais paradoxalement mis sous surveillance dans sa gestion des ressources de l'aide, où il doit toujours fournir des garanties de transparence. D'où la complexité des dynamiques en cours qui font prévaloir des méfiances mutuelles dont l'enjeu est la quête ou le maintien du leadership dans la gestion des fonds de la coopération.

Une telle situation semble admise par les États africains qui ne la contestent guère. Ils appliquent des politiques qu'ils conçoivent de moins en moins et sont confrontés au bas niveau de compétences de leurs structures d'action et de leurs cadres dirigeants. En effet, les administrations sont confrontées à une décapitalisation sans précédent, en raison du départ vers la politique, les organisations internationales ou les projets de développement de la plupart de leurs cadres compétents. Le personnel dirigeant doit sans cesse être renouvelé, ce qui n'est pas nécessairement un gage de renforcement, en raison des faibles capacités de régénération.

De nouvelles relations internationales

Des relations internationales d'un type nouveau sont en pleine gestation. Elles reposent sur des rapports qui associent directement, dans les espaces nationaux africains, des États pourvoyeurs d'aide dans la réalisation d'actions dont la mise en œuvre était jusque-là réservée aux seuls acteurs nationaux. Ceux-ci perdent de fait leur prépondérance dans la production des politiques et même dans leur mise en œuvre, où interviennent des expertises variées d'origines diverses. Ils deviennent presque des acteurs comme les autres. L'administration n'est plus seulement l'affaire des États, elle devient aussi celle des organisations locales mandatées et des organisations régionales et internationales qui marquent diversement, et parfois avec ostentation, leur présence.

Les nouvelles orientations de la coopération internationale de la plupart des États donateurs mettent en place des dispositions les obligeant à intervenir plus directement dans la gestion des affaires de leurs partenaires du Sud (Gaulme, 1998). Ces interventions se manifestent par des prises de position sur les politiques mises en œuvre ou sur des événements de la vie politique nationale. Les possibilités de sanctions liées à des désaccords politiques fondamentaux, pouvant se traduire par des suspensions de coopération ou des retraits, en sont les preuves les plus patentes. L'ingérence politique est désormais instituée puisque les États donateurs mais aussi la plupart des institutions de développement se réservent le droit de dialoguer sur la politique de leurs partenaires du Sud, d'émettre des avis et de poser des conditions à leurs actions si convoitées.

Toutes ces démarches se fondent sur la promotion de certaines valeurs basées sur le libéralisme économique et la démocratie libérale, désormais consacrées valeurs universelles à diffuser

impérativement. Le nouveau discours est maintenant porté et promu par les États du Sud eux-mêmes, qui reconstruisent leur perception du monde en tenant compte du nouveau contexte qui structure leurs rapports à la société et aux autres États.

En somme, il ressort que l'histoire des États africains subsahariens au cours des dernières années a été fortement marquée par le transfert de politiques produites hors-champ, à l'extérieur des arènes nationales. La dynamique de ces politiques induit de nouvelles chaînes de transformation de ces États qui balancent malgré tout entre dépendance et autonomie, avec des tendances fortes vers la dépendance. La quête d'autonomie reste certes un projet qui oriente l'action publique vers davantage de « *policy learning* » (Chakroun, 2008), mais on en est loin aujourd'hui, en raison de la faiblesse des capacités de l'État tant dans la conception que dans la mise en œuvre des politiques.

Bibliographie

- Bach D. (1998), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala.
- Badie B. (1992), *L'État importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- Banque mondiale (1989), *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme*, Washington.
- Banque mondiale (1993), *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington.
- Banque mondiale (1997), *L'État dans un monde en mutation*, Washington.
- Biershenk T., Chauveau J.-P. & de Sardan O. (dir) (2000), *Les courtiers en développement*, Paris, Karthala.
- Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P. (dir.) (2000), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences po.
- Chakroun B. (2008), « What can we learn from policy learning », *Policy learning in action*, ETF Yearbook.
- Darbon D. (2001), « Uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », *Afrique contemporaine*, 199.
- Darbon D. (dir.) (2009), *Les politiques des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala.
- Freeman R. (2006), « Learning in public policy », in Moran M. *et al.*, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Gaulme F. (1998), « Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, 188.
- Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Hay C. (2006), « Globalization and public policy », in Moran M. *et al.*, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Jacquemot P. (2007), « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, 223.

- Menard C. (2001), « L'enjeu de l'eau: la dimension institutionnelle », *Revue Tiers Monde*, 166.
- Meny Y. (1993), *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe ou le rejet*, Paris, L'Harmattan.
- Naudet J.-D. (1998), « À chacun selon son mérite ou selon ses besoins: l'aide doit-elle être sélective ? », *Afrique contemporaine*, 188.
- Smouts M-C. (dir.) (1998), « De la souveraineté à la capacité de l'État », *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de sciences po.
- Tidjani Alou M. (2001), « Globalisation: l'État africain en question », *Afrique contemporaine*, 199.
- Tidjani Alou M. (2006), « Le partenariat public dans le secteur de l'eau au Niger. L'autopsie d'une réforme », *Annuaire suisse des politiques de développement*, 24-2.