



# L'État dans les politiques de développement\*

Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique

03

SÉVERINE BELLINA ET HERVÉ MAGRO

Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance

Institute for Research and  
Debate on Governance

Instituto de investigació y  
debate sobre la gobernanza

*« La politique est une activité créatrice [...] elle est responsable  
d'une réorganisation des rapports entre les groupes qui composent  
la société, ainsi que d'une redéfinition de notre vision du monde. »*

Goran Hyden (1).

De nombreuses interrogations existent sur les résultats réels et à long terme des politiques de développement. À intervalles réguliers, ce débat agite les responsables des pays donateurs, les opinions publiques du Nord et de plus en plus du Sud, ainsi que les praticiens du développement.

Même si l'on peut débattre de la justesse de ces perceptions par rapport à la réalité, il reste que globalement on ne peut être satisfait des résultats des politiques de développement. Depuis la fin des années 1990, la gouvernance est au cœur du débat sur l'efficacité de ces politiques. Ainsi, que ce soit à partir de la Déclaration du Millénaire ou du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le lien entre l'efficacité de la lutte contre la pauvreté et le respect des principes fondamentaux de la gouvernance est affirmé. Sous l'impulsion de la Banque mondiale, suivie par d'autres partenaires au développement, l'efficacité de l'aide est

---

\* Analyses tirées de l'expérience africaine.

1. G. Hyden et M. Bratton (textes réunis par), « Gouvernance et étude de la politique », in *Gouverner l'Afrique, vers un partage des rôles*, Traduit de l'américain par B. Delorme, Nouveaux Horizons, 1992, p. 6.

intimement corrélée à la « bonne gouvernance ». Sont alors développés des programmes spécifiques censés créer dans les pays concernés les conditions nécessaires à un emploi optimal de l'aide.

Force est de reconnaître que cette approche n'a pas apporté tous les résultats qu'en attendaient ses promoteurs. Cela les a conduits à rechercher de nouvelles pistes et à faire évoluer leur propre définition de la gouvernance, d'une perception essentiellement gestionnaire vers une conception plus politique. Cette orientation a d'ailleurs été confirmée avec la réunion du G8 à Kananaskis, en juin 2002, à partir de laquelle la dimension politique de la gouvernance a été établie. L'un des aspects les plus frappants de cette évolution est l'attention nouvelle portée au rôle de l'État par ceux-là même qui, il y a quelques années encore, en niaient la pertinence au motif que l'État était au mieux inutile, le plus souvent prédateur.

Dans son article, D. Darbon expose l'évolution de ce débat sur la place de l'État. Sans doute celui-ci a-t-il été accéléré par les attentats du 11 septembre 2001 et la prise de conscience par la communauté internationale de la nécessité de ne plus négliger cet acteur : en définitive, l'État a bien une raison d'être, même si celle-ci est perçue comme avant tout *sécuritaire* (pour contribuer à la sécurité internationale), *économique* (pour favoriser les mécanismes du marché) et/ou *utilitaire* (pour satisfaire les besoins immédiats de la population). La réflexion sur l'État a des implications directes sur le type et les objectifs des politiques de développement mises en œuvre autour de la gouvernance et illustre bien les défis posés au « monde du développement ».

L'exemple de l'État en Afrique est, de ce point de vue, révélateur<sup>2</sup>.

La gouvernance oscille entre l'approche instrumentale et techniciste et celle plus politique. La première est portée par le transfert et la pression extérieure. Elle vise un développement institutionnel efficace pour la croissance. La seconde est plus dynamique. Elle revient sur ce qui est à l'origine de l'institutionnalisation du pouvoir et de la légitimité de l'État, à savoir des processus éminemment politiques, socioculturels et historiques. Elle vise à ancrer le développement humain durable.

## Revisiter l'État en Afrique

Une forme d'ethnocentrisme occidental a longtemps limité les études sur l'Afrique à des interprétations monistes inscrivant les sociétés afri-

---

2. « L'État en Afrique » est une expression utilisée à titre générique dans le propos, les auteurs ayant par ailleurs conscience qu'une analyse descriptive obligerait aux précautions terminologiques suivantes « des États » et « des Afriques ».

caines dans un comparatisme tronqué établi par rapport à la référence occidentale, en l'occurrence de l'État moderne. L'objectif premier semble l'intégration des sociétés africaines au modèle occidental, notamment par le droit et l'économie. Ce discours évolutionniste est remis en cause à partir des années 1980. Le fonctionnement réel des États africains, le contexte de la mondialisation et l'évolution des sciences sociales (notamment de l'anthropologie) ont imposé les mutations, l'ouverture et l'internationalisation des champs disciplinaires.

### *L'État en Afrique comme objet de recherche*

La structuration des sociétés et les institutions n'ont de sens que par rapport à l'univers cognitif dont elles relèvent, porteur de leur vision du monde : la vérité officielle ne représente qu'une partie de la réalité. Le pouvoir, au-delà de son rôle régulateur, laisse à se voir les discordances entre pratiques sociales et structures officielles<sup>3</sup>. Le pouvoir est appréhendé dans ses réalités et dans ses spécificités par la réintégration de ses dimensions historiques et politiques.

La différence ne peut plus être assimilable à un retard par rapport au modèle occidental. Au contraire, elle suppose une lecture de l'altérité de chaque société. Cela a favorisé l'élaboration de concepts novateurs et de démarches interdisciplinaires qui ont permis à l'État en Afrique d'acquérir le statut d'objet de recherche. En l'occurrence, à partir de la fin de la décennie 1960, les anthropologues du droit détrônent le positivisme avec le pluralisme juridique : l'existence de droits autres que celui de l'État est mise en évidence. Sont alors montrées les limites des mécanismes unificateurs du droit de l'État (acculturation, déculturation et codification) et de son rôle privilégié pour insuffler les mutations sociales. À partir de la fin des années 1980, les politologues africanistes s'intéressent, quant à eux, aux origines anthropologiques du changement social en ouvrant de nouveaux axes de recherche : *le politique par le bas*<sup>4</sup>, *l'énonciation du politique*<sup>5</sup> et *l'invention du politique*<sup>6</sup>.

---

3. Cl. Rivière, *Introduction à l'anthropologie*, Paris, Hachette, coll. « Les Fondamentaux », édition revue et mise à jour, 2007, p. 40.

4. Formulé à partir de la parution du livre de J.-F. Bayart sur l'État au Cameroun (*L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979) et de la sortie du premier numéro d'une revue consacrée à la politique en Afrique (« La politique en Afrique noire : le haut et le bas », *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981).

5. Point de vue sociologique introduit dans les années 1980 qui permet de dépasser les raisonnements dichotomiques opposant État et société civile. J.-F. Bayart, « L'énonciation du politique », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 3, juin 1985, p. 947-949.

6. Elle vise à saisir tant la substance commune du politique dans les sociétés africaines

### *L'État en Afrique comme sujet des politiques de développement*

Malgré ces évolutions théoriques, un paradoxe continue cependant d'alimenter les politiques de développement : il existe un réel décalage entre la diversité des analyses disponibles et celles fondant les politiques de développement. C'est que le contexte international (colonisation, post-colonisation, mondialisation) place le développement au cœur des relations internationales et des mécanismes de marché, bref de l'influence. Dès lors, les analyses et les pratiques qui fondent les politiques de développement visent ces objectifs et restent essentiellement ancrées dans des approches accoucheuses de modèles, avec comme matrice principale et discipline dominante l'économie<sup>7</sup>.

Ainsi, la communauté internationale n'a de cesse de vouloir trouver un paradigme opératoire (État développeur, État failli, État défait, État fragile, etc.) pour mieux définir un modèle d'État efficace avec sa boîte à outils correspondante (bonne gouvernance, externalisation, etc.). Autant de qualificatifs et de recettes que de figures supposées de l'État, toutes comparées au modèle théorique d'un État moderne. Dans cette perspective, l'État africain n'existe qu'en creux, par le manque de ce qu'il n'est pas, et par rapport à ce qu'il devrait être. Chaque jour la déconnexion entre l'État et ses populations se creuse. La légalité et la légitimité interagissent de moins en moins. Il est donc question de (re)construire, voire d'« internationaliser<sup>8</sup> » l'État. S'inscrivant dans un référentiel théorique dogmatique et positiviste, cette quête du modèle et des recettes en découlant ne permet que rarement de passer le cap du changement de paradigme, autour de l'interdisciplinarité, laissant à découvrir les expressions véritables du pouvoir et à imaginer d'autres politiques de développement.

### *Un autre « diagnostic » de l'État en Afrique*

Selon que l'on examine l'État en Afrique à travers le prisme de l'analyse institutionnelle classique ou à travers celui de l'analyse institutionnelle dynamique, les conclusions divergent. Entre les deux, en effet, un changement de paradigme explicatif est opéré : on passe de la recherche du modèle idéal à la prise en compte du changement social dont l'État est à la fois l'expression et l'un des producteurs.

---

que sa consistance historique propre. J.-F. Bayart, « Avant-propos sur l'invention du politique », *Revue française de science politique*, n° 6, décembre 1989, p. 789.

7. T. Delpeuch, « La coopération internationale au prisme du courant de recherche "droit et développement" », *Revue Droit et Société*, n° 62, 2006, p. 139.

8. T. Vircoulon, « L'État internationalisé : nouvelle figure de la mondialisation en Afrique », *Études*, n° 4061, janvier 2007, p. 9-20.

L'analyse institutionnelle classique, fondée sur les traditions juridiques positivistes européennes<sup>9</sup> ainsi que sur le « légalisme-formel<sup>10</sup> » des politologues américains, établit l'institution, structure du pouvoir, en modèle<sup>11</sup> reproductible<sup>12</sup>. L'État, institution politique, est dès lors confondu avec l'idée de forme stable encadrant la vie politique, réputée être incarnée dans la figure de l'État moderne occidental. Les éléments de comparaison résident donc dans la référence à un modèle idéal. Toute nuance est interprétée comme un dysfonctionnement par rapport à « l'idéal-type ». Les remèdes relèvent donc de techniques visant au transfert des éléments constitutifs du modèle idéal, entraînant mimétisme normatif et transfert institutionnel.

L'inclusion de la problématique de la satisfaction des besoins sociaux comme critère d'appréciation de l'efficacité de l'État et la nécessaire prise en compte du point de vue de l'acteur ouvrent un nouvel axe d'analyse de l'institution<sup>13</sup>. En outre, la culture est intégrée comme variable et considérée comme un facteur principal du modèle politique. Par ailleurs se développe une conception systémique de la politique : le système politique est supposé constituer un cadre stratégique d'action pour les acteurs.

C'est lorsque les analyses (le néo-institutionnalisme en science politique et la conception dynamique de l'institution en droit) s'intéressent à la question de la structuration du choix de l'acteur au regard du contexte généré par l'institution, et donc du choix d'une option institutionnelle valable, qu'un changement de paradigme se fait jour. L'institution est alors considérée comme un acteur et plus seulement comme un cadre pour l'action. L'institution influe sur le contenu et les formes de l'action des acteurs, que ce soit en termes de choix ou de devoirs. Elle oriente la définition et l'articulation des intérêts, à l'origine de l'action des acteurs politiques. Elle participe donc à la définition de la légitimité. Dès lors, ce

---

9. En France, délaissée par la sociologie dans les années 1970 au profit des concepts d'organisation, de système et de structure, et par les politologues jusqu'à la décennie 1980, l'institution relevait jusque-là presque exclusivement des sciences juridiques et était analysée en termes dogmatiques et positivistes. J. Chevallier, *Institution politique*, Paris, LGDJ, 1996, p. 14-15.

10. Jusqu'à la fin des années 1950. A. Stone, « Le néo-institutionnalisme », *Politix*, n° 20, 4<sup>e</sup> trimestre 1992, p. 157.

11. J.-A. Mazères, « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué », in *Pouvoir et liberté* (Études offertes à J. Mourgeon), Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 269.

12. Toute autre approche est négligée. Ainsi, une partie majeure de l'œuvre de M. Hauriou sur l'institution est ignorée (celle pluraliste) au profit de celle « générique ». Voir J.-A. Mazères, *op. cit.*, p. 257.

13. Les réflexions françaises n'abandonnent jamais tout à fait le point de vue institutionnel.

qu'il importe de comprendre ce sont les interactions entre les acteurs et les institutions, entre l'État et la société en termes d'institutionnalisation. Dans cette perspective, l'attention est focalisée sur le changement institutionnel, sur les processus et non plus seulement sur le cadre formel de l'institution elle-même.

L'institution est conçue comme processus dialectique permanent entre « instituant » et « institué ». Et si l'institution perd sa dynamique, si « l'institué » est déconnecté de « l'instituant », elle tombe dans le formel : la légitimité, censée être animée par l'engagement des acteurs dans l'entreprise collective révélatrice du sens social, se cristallise alors dans la légalité. L'État n'est pas appréhendé comme une entité donnée mais comme une relation à la société. Il est défini d'un point de vue dynamique comme un aboutissement des équilibres réalisés au sein du social. Pour saisir la nature de l'État, il convient par conséquent de l'appréhender « là où elle a sa source et ses racines, c'est-à-dire dans la nation elle-même et dans l'ensemble des multiples composantes qui la constitue<sup>14</sup> ».

Cette réflexion prend en compte les trois niveaux de la réalité sociale à la fois : l'individu, le groupe et la société. Les institutions ne sont pas réduites à leurs seules fonctions officielles, elles intègrent les dimensions symboliques et imaginaires qui modèlent tant le discours que l'action des acteurs. Analyser l'État par le prisme de l'institutionnalisation conduit donc à sa compréhension comme devant être le résultat d'une interaction permanente et positive entre acteurs et structures politiques.

#### *L'État en Afrique : le tout institué*

Selon cette perspective, il apparaît que le processus d'institutionnalisation du pouvoir instauré en Afrique, par le transfert du modèle étatique, est, dans la plupart des cas, par essence inversé : l'État a été (im)posé comme structure du pouvoir politique en tant que modèle, ou « idéal-type », vers lequel les sociétés africaines, réputées instituanes, doivent tendre. De fait, non seulement l'État importé ne traduit pas la dynamique sociale qu'il est censé réguler, mais, qui plus est, il est attendu de lui qu'il génère cette dynamique sociale en transformant les logiques socioculturelles des sociétés concernées. Aussi la déconnexion entre cet État et les sociétés africaines n'est-elle pas surprenante, elle revêt même une logique certaine.

Dans ce contexte, en Afrique, l'État se situe souvent essentiellement dans le formel, dans l'expression de la légalité, il est tout entier « figé »

---

14. J.-A. Mazères, *op. cit.*, p. 257-258.

dans « l'institué ». L'institution État ne trouve ni son origine ni son dynamisme dans la société qu'elle organise. De même, l'institutionnalisation de son pouvoir est restreinte au formalisme et matérialisée par le mimétisme constitutionnel et institutionnel. Les problèmes politiques sont réduits en problèmes techniques. La contrainte (État colonial et post-colonial avec les régimes autoritaires et monopartistes) et les injonctions internationales (dont l'exemple le plus extrême a été le plan d'ajustement structurel) ont souvent remplacé l'ancrage sociologique.

Pour pallier cette déconnexion, les pays concernés et les partenaires au développement cherchent à « (re)construire » l'institution en lui insufflant un contenu à partir d'une variable fixe : l'État. Mais, comme le montrent D. Darbon et A. Oloukoshi, si l'on peut décréter une réorganisation institutionnelle, c'est-à-dire la technique, on ne peut décréter sa socialisation et encore moins son institutionnalisation.

### **Pour une refondation de l'État : redonner vie au processus d'institutionnalisation du pouvoir**

Aussi, dès sa mise en place, l'État en Afrique pose-t-il un problème : celui de sa légitimité. C'est toute la force analytique du concept de gouvernance<sup>15</sup> que d'interroger le pouvoir par la question de sa légitimité. La gouvernance étudie l'origine de l'autorité politique et appréhende le pouvoir comme un processus, celui de l'interaction entre acteurs et structures. La gouvernance traduit sur le plan institutionnel et normatif l'évolution de la légitimité, qui ne peut pas seulement être abordée d'un point de vue juridique mais qui doit l'être aussi dans une perspective pragmatique et socioculturelle.

#### *Rétablir le lien entre pouvoir et légitimité*

En cassant le lien entre croyance et autorité, c'est-à-dire en éliminant la dimension symbolique locale du pouvoir, le pouvoir « moderne » s'est autocensuré en termes de légitimité et d'effectivité. Les politiques de développement institutionnel, basées sur le transfert de modèle et le mimétisme normatif, ont alimenté ce phénomène. Le pouvoir « moderne »

---

15. Depuis sa diffusion dans les relations internationales à partir de 1989, la gouvernance a essentiellement été utilisée à des fins normatives, avec notamment la « bonne gouvernance », comme matrice institutionnelle du modèle de l'État moderne.

aurait peut-être pu, sur une très longue période, recréer une forme de légitimité, mais dans les années 1980-1990 les bailleurs de fonds eux-mêmes, notamment anglo-saxons, en remettant fortement en cause l'État, ont accentué ce déficit de légitimité. Les politiques de décentralisation ont encore compliqué les choses. Aujourd'hui, plusieurs niveaux de pouvoir coexistent, qui ont tous, *de facto*, un certain degré de pertinence mais n'ont jamais comblé le manque.

En outre, les légitimités traditionnelles et religieuses, celles qui sont vécues et le plus fortement inscrites dans l'inconscient populaire, disposent de peu de pouvoir décisionnel officiel et direct dans les grandes orientations stratégiques de l'État. La légitimité du pouvoir de l'État demeure de nature essentiellement exogène et ne concerne qu'une minorité de la population. Dans ce contexte, la légitimité occidentale est essentiellement appropriée en termes instrumentaux : on l'utilise mais on ne l'incorpore pas<sup>16</sup>.

Ainsi, l'État tangué car il n'est plus axé sur des relais de transmission du pouvoir légitime. Le pouvoir légitime<sup>17</sup> est en effet celui qui intègre l'autorité politique réelle, à savoir celle ressentie par les acteurs sociaux comme une relation réciproque asymétrique.

### *L'espace politique légitime*

La gouvernance permet de dépasser la dichotomie État/société civile et de délimiter la sphère publique et la sphère privée. La sphère publique correspond à l'espace de coopération potentielle entre État et société. Elle représente le cadre dans lequel s'exprime le pluralisme juridique et administratif qui « constitue le principe d'organisation du système des normes et des mécanismes de régulation à l'époque de la gouvernance<sup>18</sup> ». La « sphère publique civique » incarne un espace politique ouvert et légitime. Elle est pensée comme étant le cadre du pluralisme juridique et des régulations sociales, donc de l'expression de la liberté créatrice d'acteurs, dont l'intérêt à agir est orienté vers la réalisation d'un intérêt collectif.

Cela nécessite l'existence d'espaces de réconciliation entre le politique – le pouvoir – et le social – les sphères publiques civiques –, dont les chemins ont violemment divergé depuis la colonisation, et, par consé-

16. Le phénomène instituant suppose, selon M. Hauriou, l'intériorisation, l'incorporation de l'idée permettant ainsi l'adhésion volontaire des sujets à l'institution.

17. G. Hyden, « Gouvernance et étude de la politique », *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles*, op. cit., p. 1-37.

18. J.-J. Gleizal, *Coopération décentralisée, action culturelle et francophonie*, Agence internationale de la francophonie, décembre 2000, p. 8.



quent, d'espaces de renaissance de la dialectique « instituant-institué », motrice de l'institutionnalisation.

### *L'individu et le pouvoir*

L'État en Afrique produit une gestion qui ne touche que rarement les profondeurs quotidiennes du social. À côté, les populations sont inscrites dans « une régulation sociale de survie<sup>19</sup> » par la gestion pragmatique et interindividuelle qui, si elle peut permettre de satisfaire des besoins matériels immédiats, ne renforce ni ne construit un objectif collectif qui traduirait le sens social. La « régulation sociale de survie », tout en témoignant du courage et de la volonté extraordinaire des populations, ne participe que faiblement à la pérennisation des pratiques sociales et à l'objectivation des faits sociaux en règles, ce que M. Hauriou nomme le passage des « états de fait » en « états de droit », ainsi qu'au renforcement de l'espace public civique.

La réconciliation entre l'individu et le pouvoir<sup>20</sup> nécessite un réinvestissement du politique par la population, à titre individuel et/ou collectif. Cela induit l'émergence d'acteurs politiques, c'est-à-dire d'individus susceptibles de différencier : « ce que je suis par mon appartenance culturelle, communautaire, et qui je suis par mon action politique<sup>21</sup> », facteur fondamental de l'institutionnalisation de l'État.

Ici ou ailleurs, au Nord comme au Sud, les enjeux attachés à l'institutionnalisation de l'État, d'un État sociologiquement efficace parce que légitime, sont éminemment politiques, interrogeant directement les modalités du vouloir vivre ensemble.

« Concevoir le vivre-ensemble dans l'espace public comme une exigence démocratique passe dès lors par l'autoconstitution de la politique dans un espace autonome ouvert à l'Autre et à la libre discussion publique [...]»<sup>22</sup>.

---

19. S. Bellina, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'État malien*, thèse de doctorat en administration publique, Grenoble II, 2001, p. 364-369.

20. M.-J. Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution de la doctrine publiciste française 1789-1914*, préface de J. Combacau, Paris-Aix-en-Provence, Economica-Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, p. 313.

21. E. Tassin, *Le trésor perdu. Hannah Arendt l'intelligence de l'action politique*, Paris, Payot & Rivages, 1999, p. 444.

22. M. Tshiyembe, « Des guerres à la crise sociale. L'Afrique face au défi de l'État multinational », *Le Monde diplomatique*, septembre 2000, p. 14-15.

Comme l'affirme E. Le Roy, l'un des grands problèmes auxquels se trouvent confrontées les sociétés, dont la complexité est objet d'études, est de combiner des réponses institutionnelles qui procèdent d'ordonnements sociaux différents<sup>23</sup>.

### **Repenser les politiques de développement pour les transformer**

Cette perspective pose des problèmes très compliqués aux bailleurs de fonds. Ceux-ci ont en effet l'habitude de travailler dans un cadre institutionnel, financier, technique et temporel bien défini. Il existe depuis longtemps des programmes de gouvernance bien identifiés, une coopération institutionnelle qui a développé des habitudes, des réflexes, voire des dépendances (dans les deux sens) qu'il est difficile de remettre en cause. Si personne ne nie aujourd'hui la nécessité de développer de nouvelles approches pour travailler sur ce qui a manqué jusqu'à présent, notamment sur la légitimité de l'État, qui seule peut renforcer la légitimité, donc l'effectivité et l'efficacité, des processus d'élaboration des politiques publiques, les recettes ne sont pas simples à appliquer.

#### *De la logique projet et du processus*

Les outils actuels de la coopération au développement ne sont pas adaptés pour appuyer des processus. Soutenir des processus requiert en effet de définir des outils plus complexes et difficiles à mettre en œuvre en ce que leur logique est, sur bien des points, l'opposée de celle à l'origine des outils actuels. Il est plus simple d'élaborer un projet dans lequel les objectifs sont mesurables (nombre de magistrats ou de policiers à former, de puits ou de route à construire, etc.). Les outils et les savoir-faire existent. Le cadre est connu, de même que l'horizon temporel (trois à cinq ans en général suivis d'une évaluation). Tout cela apparaît finalement très cohérent et permet de se donner l'illusion que l'on peut répondre aux interrogations des décideurs politiques, au Nord comme au Sud, en quête de résultats immédiats car ils inscrivent leur action dans une temporalité à court terme, rythmée par les échéances électorales.

Il est plus complexe de s'inscrire dans une perspective d'appui à des processus et, qui plus est, de définir les dynamiques à mettre en œuvre

---

23. E. Le Roy, *Le jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du Droit*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », n° 28, p. 157.

pour les accompagner. Sortir de la dialectique exclusive du projet et de sa boîte à outils pour passer à celle de dynamiques d'appui à des processus implique, en effet, d'entreprendre une démarche de réflexion en profondeur sur les acteurs, sur la manière de les aider ; cela suppose de s'asseoir autour d'une table pour bâtir un projet commun dans un contexte souvent marqué par une grande défiance (voire plus) et une pénurie de ressources financières et surtout humaines. Un projet prévu pour trois ou quatre ans, avec des indicateurs essentiellement quantitatifs de réalisation, ne permet pas d'évaluer des changements qui nécessitent, parfois, plusieurs générations pour se concrétiser ou même qui, peut-être, ne se réaliseront pas, personne ne pouvant garantir qu'un processus aboutira finalement aux résultats prévus. Il s'agit là de l'une des (r)évolutions culturelles majeures que les partenaires au développement doivent intégrer : il est des résultats positifs ou négatifs non quantifiables et non prévisibles.

Si, de plus en plus, les deux terminologies sont utilisées de manière indifférenciée, « bonne gouvernance » et « gouvernance démocratique » se distinguent fondamentalement par leur méthode. La première s'appuie en effet avant tout sur la pression extérieure pour imposer le changement, dans la logique du transfert de modèle, alors que la seconde s'efforce d'aider à identifier à l'intérieur des sociétés les facteurs de changement pour en accompagner l'émergence et l'expression vers la réalisation d'un projet collectif. En outre, l'une est plus attachée aux objectifs économiques du développement, même s'il s'agit en principe dans les deux cas d'aider à l'émergence de sociétés plus démocratiques, fondées sur des valeurs universellement reconnues et contribuant au développement humain durable et global de la planète. Il y a une grande différence à considérer que les objectifs du développement sont le développement économique ou le développement humain durable (dont l'un des piliers fondamentaux est le développement économique).

La dimension institutionnelle de l'aide au développement demeure essentielle : il est indispensable de continuer à appuyer le renforcement des ministères de la Justice, de la Police, de développer les droits de l'Homme. De même, il est indispensable d'améliorer le système de fonctionnement des finances publiques. Le défi est de ne pas mettre en œuvre ces programmes dans une perspective normative et qui plus est de transfert. Il convient en effet de travailler dans une logique plus globale, réintégrant les facteurs politiques des réformes institutionnelles et le long terme, où l'on s'attache, en parallèle, à développer des processus et des espaces de dialogue pour que ces efforts s'inscrivent dans une véritable dynamique de développement animée par les acteurs locaux. C'est en cela que l'approche par la « gouvernance démocratique » dépasse la « bonne gouvernance » en y apportant une dimension qualitative et plus seulement quantitative. Apporter des solutions techniques, clefs en main,

aussi appropriables soient-elles, ne peut permettre de répondre à des dynamiques de nature politique. Promouvoir la gouvernance, c'est accepter de travailler sur des « processus de transformation sociétale dans la durée, selon des trajectoires propres à chaque pays<sup>24</sup> ». C'est pour le bailleur de fonds accepter de changer de métier. De technicien et prescripteur, il lui faut devenir acteur politique et partenaire.

À cet égard, on peut suggérer qu'une partie de l'augmentation (*scaling up*) de l'aide au développement prévue dans les prochaines années (si les bailleurs tiennent leurs engagements) serve à soutenir ces processus qui permettent à l'État et aux dynamiques de se reconnecter. De nombreux spécialistes disent en effet que bien souvent le problème majeur de l'aide au développement n'est pas le manque de ressources (sauf dans certains pays dits orphelins de l'aide), mais bien leur utilisation. Et ce n'est qu'en changeant la manière d'appréhender la gouvernance que l'on pourra y arriver.

La véritable difficulté n'est pas de travailler avec l'État ou de le contourner en privilégiant l'échelon décentralisé (quand il existe) ou la société civile, dont chaque partenaire au développement a d'ailleurs sa propre définition. C'est en fait d'élaborer des « projets-processus » qui prennent en compte toutes ces dimensions et tous ces acteurs. Ces derniers ne peuvent être construits que par les intéressés eux-mêmes avec le soutien de la communauté internationale.

### *De l'appropriation...*

Cette nécessité de s'appuyer sur les dynamiques locales n'est pas nouvelle. Elle est censée être traduite par la notion d'appropriation qui fait partie du vocabulaire de l'aide au développement (au même titre que partenariat, alignement des bailleurs, prévisibilité ou encore cohérence de l'aide, etc.). Tous les bailleurs, au moins dans leurs discours, l'ont intégrée avec l'impératif de « responsabiliser » les pays récipiendaires. La déclaration de Paris sur la cohérence de l'aide est l'un des exemples les plus aboutis de cette prise de conscience de donner au pays concerné le contrôle de l'exercice. Dans le même ordre d'idées, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ou autres documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ont été créés, à l'initiative de la Banque mondiale, pour servir de cadre d'application concret à cette appropriation. Le problème est que tant la déclaration de Paris que les cadres stratégiques sont des produits des pays du Nord. L'appropriation risque alors

---

24. Voir l'article de J. Bossuyt, « La gouvernance à la croisée des chemins », dans le présent ouvrage.

de recouvrir un sens restrictif d'adaptation à un cadre externe. La légitimité « artificielle » apportée par la participation à l'élaboration de tels documents laisse vite place à l'instrumentalisation. On est loin des processus négociés d'élaboration de politiques publiques, facteur de légitimité et d'efficacité de celles-ci.

De ce fait, si on ne peut nier que les intentions affichées sont bonnes, la réalité est tout autre : le référentiel des bailleurs reste d'abord le leur et ils ont du mal à saisir pourquoi leurs recettes, souvent appuyées par des moyens importants, donnent si peu de résultats. Même s'il dit le contraire, chaque bailleur porte en lui une vision du monde, une histoire, une culture qui lui sont propres et qu'il intègre nécessairement dans son approche du développement. L'essentiel est que ces références cognitives et socioculturelles soient facteur de dialogue et d'enrichissement du référentiel commun plutôt que d'opposition et d'imposition de modèles.

Précisons ici qu'il n'est pas dans notre propos de plaider pour l'inaction au nom du respect des particularismes locaux. Certes, comme le montrent I. Salama et O. Sy dans leurs articles, la mise en œuvre des principes communs à l'humanité doit prendre en compte le contexte socioculturel de chaque société. La diversité culturelle est sans doute un thème fondamental, mais il est incontestable qu'elle a ses limites lorsqu'elle devient synonyme de culturalisme et elle ne saurait justifier que l'on abandonne les valeurs universelles (celles contenues dans les grands textes internationaux de droits de l'Homme en particulier) qui sont notre référent commun.

### *Conditionnalité ou contrat ?*

Les limites de l'approche purement gestionnaire de la « bonne gouvernance » ne sont plus contestées. Tous les bailleurs de fonds s'accordent à reconnaître qu'il lui manque un ingrédient déterminant qui est de nature politique et qui a trait à la volonté des États concernés de répondre réellement aux aspirations de leurs citoyens dans le sens de l'intérêt général. L'État (central et décentralisé) doit être réellement le régulateur des dynamiques sociales afin d'assurer l'intérêt général, le développement et être acteur du respect des normes communes universelles.

Mais plutôt qu'à une remise en cause de la conceptualisation et des modes de fonctionnement de l'aide au développement, ce constat conduit souvent à une impatience devant le peu de résultats obtenus par la coopération malgré les programmes de « bonne gouvernance » et à la mise en cause de la volonté politique des États concernés, leur corruption étant présentée comme la cause principale des échecs et par conséquent comme le problème essentiel à traiter. Dès lors, la question de la conditionnalité

de l'aide publique au développement est à nouveau à l'ordre du jour avec comme corollaire la menace de la réduction des montants d'aide attribués aux pays concernés.

Cette approche privilégie la réforme institutionnelle de l'État comme panacée, qui plus est sous la pression externe, pour imposer le changement. La légitimité de l'État est toujours jugée à l'aune des critères des bailleurs et non de ceux des populations. Le décalage entre l'État et ses populations est encore accentué dans cette logique purement externe de redevabilité. La transformation doit être initiée par l'extérieur puisqu'on ne peut compter sur les forces internes pour le faire ou parce que cela prendrait trop de temps. Ces derniers mois, certaines déclarations de responsables français en charge du développement semblent montrer que cette approche est désormais privilégiée à Paris. Cela représenterait une évolution marquante par rapport aux positions précédentes plutôt réticentes aux conditionnalités et aux sanctions. Une telle perspective peut aller jusqu'à la mise sous tutelle des États concernés (comme en Sierra Leone, en Irak, voire en Afghanistan). Les États-Unis ont proposé, en 2006, dans le cadre de l'OCDE, une variante qui prévoit que l'État bénéficiaire placerait lui-même des pans entiers de son administration sous la tutelle d'experts internationaux (y compris privés) pour une période plus ou moins longue, en contrepartie d'un soutien financier et technique de la communauté internationale<sup>25</sup>.

Ces types de démarches posent bien entendu un certain nombre de questions. Elles demandent un traitement équitable entre tous les pays concernés, donc une évaluation reposant sur des critères reconnus et crédibles. Elles requièrent aussi un consensus international puisque dans notre monde globalisé on voit mal comment on pourrait appliquer des mesures efficaces si tous les bailleurs ne sont pas d'accord et si certains refusent de jouer le jeu. Bien entendu, la conditionnalité offre un cadre plus clair aux bailleurs puisqu'elle repose sur un mécanisme en apparence cohérent et lisible pour tous. En revanche, contrairement peut-être à ce que pensent ses promoteurs, elle ne dispense pas d'un engagement à long terme sur le terrain. On l'a vu à de nombreuses occasions, un retrait trop rapide peut avoir des conséquences funestes. Le temps reste donc une donnée incontournable qu'on le veuille ou non.

L'approche par la gouvernance démocratique ne donne pas en apparence la même réponse immédiate aux problèmes qui se posent aux décideurs. Elle s'emploie à prendre en compte le changement de paradigme explicité dans la première partie de cet article. Elle requiert du temps, de la volonté, de la cohérence dans l'action et, surtout, de considérer les

---

25. Cette initiative est désormais intégrée à l'OCDE comme le Partenariat pour une gouvernance démocratique.

partenaires comme des acteurs à part entière de leur propre destin. En cela une réforme de l'État qui ne serait pas inscrite dans l'évolution de la société elle-même paraît avoir peu de chances de réussir. Mais cela ne veut pas dire pour autant que les États concernés doivent agir sans rendre de comptes à la communauté internationale. Il est légitime que les bailleurs expriment certaines demandes par rapport à l'utilisation des sommes qu'ils consacrent à l'aide au développement.

Dans ce contexte, pourquoi ne pourrait-on pas explorer l'idée de contrat comme support juridique idoine de la confiance, de la coresponsabilité et d'une relation équitable entre bailleurs et bénéficiaires ? Un contrat par lequel le pays bénéficiaire s'engagerait, à la fois vis-à-vis des bailleurs mais surtout de sa propre population, à prendre un certain nombre de mesures, avec une clause de rendez-vous fixée dans le temps pour présenter les évolutions et les retards. La communauté internationale s'engagerait en contrepartie à soutenir financièrement et techniquement ces efforts dans le temps. Le programme d'action serait construit à l'occasion de véritables processus de dialogue entre toutes les parties prenantes, et les indicateurs seraient élaborés en commun en associant de la manière la plus large possible la population. L'Union européenne, premier bailleur de l'aide au développement, pourrait initier ce type de démarche dans la logique de sa stratégie de gouvernance adoptée en 2006.

## Conclusion

La problématique de la refondation de l'État éclaire, sous un angle opérationnel nouveau, celle de l'État en Afrique. En termes de gouvernance démocratique, elle réintègre dans la réflexion une dimension qui manquait jusqu'à présent cruellement et qui explique pour une large part l'inadéquation des politiques de coopération avec la réalité de terrain.

Au Sud, elle représente une opportunité unique pour que les sociétés africaines reprennent

« l'initiative dont la période "moderne" les a privé [...]. En se situant immédiatement dans la transmodernité, ces sociétés feraient l'économie des pesanteurs des sorties de modernité que connaîtront inéluctablement les sociétés du Nord. L'avantage comparatif est alors favorable<sup>26</sup> ».

---

26. E. Le Roy, *Le jeu des lois*, op. cit., p. 379.

Pour les bailleurs de fonds, elle constitue un défi majeur et un changement de culture : ils doivent s'inscrire dans une démarche de partenariat fondée sur la (re)connaissance de l'Autre. Dans cette optique, la gouvernance requiert d'apprendre à connaître l'Autre et à partager ses expériences parce que les défis auxquels il doit faire face sont identiques aux siens.

En effet, les manifestations violentes des fragilités et des crises des États ne doivent pas faire oublier que fondamentalement, ici ou ailleurs,

« ce qui est en crise aujourd'hui c'est l'Idée de bien commun ou bien public. La reconstruire en pensée suppose qu'il y ait ce que Aristote nommait l'amitié, c'est-à-dire cette communication libre et pacifique entre les hommes. [...] C'est dans cet espace de l'intersubjectivité que la tradition démocratique peut trouver ancrage et ériger des pôles de civilité et de solidarité<sup>27</sup> ».

Cet objectif d'épanouissement humain bouscule les habitudes. Il nécessite un courage politique fort, des pays donateurs comme des pays récipiendaires, puisque les politiques de développement élaborées à partir de la gouvernance doivent l'être, non dans le but de transférer et de (re)construire le modèle ailleurs, mais pour « rendre à chaque groupe humain son autonomie créatrice<sup>28</sup> ».

---

27. A. Diaw, « Repenser la société civile », *Globalisation et sciences sociales en Afrique*, 9<sup>e</sup> Assemblée générale, Dakar, CODESRIA, 1998, p. 12.

28. Y. Person, *Samori, la renaissance de l'Empire mandingue*, NEA, 1983, p. 18.